



# Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental en Colombia: Generalidades y algunos retos en su aplicación

## Environmental sanction procedure in Colombia: General aspects and challenges for its enforcement

Ángela María Amaya Arias\*  
*Universidad Externado de Colombia*

### Resumen:

Este artículo tiene por objeto presentar, de manera general, el procedimiento sancionatorio ambiental en el ordenamiento jurídico colombiano, establecido mediante la Ley 1333 de 2009. La primera parte hará una descripción general del procedimiento y sus diferentes elementos. La segunda parte presentará los principales retos en su aplicación, después de 10 años de entrada en vigor de dicho régimen jurídico.

### Abstract:

This article aims to present the environmental sanction procedure in the Colombian legal system, established by Law 1333 of 2009. The first part will give a general description of the procedure and its different elements. The second part will present the main challenges in its application, after 10 years of the entry into force of said procedure.

### Palabras clave:

Procedimiento sancionatorio – Derecho ambiental – Colombia – Derecho administrativo sancionador

### Keywords:

Sanctioning procedure – Environmental law – Colombia – Administrative sanctioning law

### Sumario:

1. Introducción – 2. Antecedentes del procedimiento sancionatorio ambiental en Colombia – 3. El régimen establecido con la Ley 1333 de 2009 – 4. Principales retos identificados tras 10 años de vigencia de la Ley 1333 de 2009 – 5. Conclusiones – 6. Bibliografía

\* Abogada de la Universidad Externado de Colombia, Máster en Especialización e Investigación en Derecho con énfasis en Derecho de Aguas, Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Universidad de Zaragoza (España) y Doctora en Derecho de la misma Casa de Estudios. Su tesis doctoral, titulada *“El Principio de No Regresión en el Derecho Ambiental”*, obtuvo la calificación *Sobresaliente “Cum Laude”* por parte del jurado, y fue ganadora del Premio Josep Miquel Prats Canut a la Mejor Tesis Doctoral en Derecho Ambiental 2015 otorgado por el Centre D’Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT) de la Universitat Rovira i Virgili y la Diputación de Barcelona. Fue Becaria de la Fundación Carolina y de la Universidad Externado de Colombia para el adelanto de sus estudios de Maestría y Doctorado. Autora de diferentes artículos sobre temas de Derecho del Medio Ambiente. Actualmente es Docente – Investigador del Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia. Consultora Independiente y miembro de la Environmental Peacebuilding Association. Correo electrónico: [angela.amaya@uexternado.edu.co](mailto:angela.amaya@uexternado.edu.co)

## 1. Introducción

Es claro que la potestad sancionatoria de conductas que atentan contra el medio ambiente y los recursos naturales es amplia, y se encuentra en diferentes disciplinas concurrentes: el derecho penal, el derecho policivo y el derecho administrativo. No obstante, para los efectos de esta investigación, nos referiremos exclusivamente al derecho administrativo sancionador ambiental; el cual busca garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, y debe entenderse que con la imposición de la sanción no solo se reprueban las conductas antijurídicas, sino que también se previene su realización<sup>1</sup>. Este último objetivo del derecho administrativo sancionador “resulta especialmente relevante en materia medio ambiental ya que, por su naturaleza, esta rama del ordenamiento jurídico procura principalmente la evitación del daño”<sup>2</sup>. En una sentencia posterior, la Corte Constitucional reconoció que la potestad sancionatoria en materia ambiental debe ser ejercida con el sólo propósito de garantizar la conservación, preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales renovables de nuestro país<sup>3</sup>.

Con estas finalidades de presente, el ordenamiento jurídico colombiano estableció un régimen sancionatorio especial, destinado específicamente a sancionar las conductas que atenten contra el medio ambiente y los recursos naturales, con finalidades complementarias como la de evitación del daño ambiental y la reparación de este cuando sea posible.

Este nuevo sistema representó toda una novedad y avance en materia del fortalecimiento de las normas sustantivas y de la gestión ambiental, y significó un aporte positivo para el derecho ambiental colombiano. No obstante, tras 10 años de práctica, se han podido identificar, cada vez con más claridad y detalle, algunas falencias importantes, tanto en el diseño normativo como en su aplicación, que actualmente están impidiendo que se desarrollen a plenitud las finalidades previamente mencionadas.

Así, este artículo pretende, por medio de una revisión bibliográfica, ilustrar las generalidades de este régimen y algunos retos importantes identificados en 10 años de su aplicación.

## 2. Antecedentes del procedimiento sancionatorio ambiental en Colombia

En el ámbito ambiental, el tema sancionatorio se inicia en el país, de manera ordenada, con la expedición de la Ley 23 de 1973, y la entrada en vigor del Código de Recursos Naturales, pues “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 sinnúmero de conductas que se consideran contrariarse a la protección ambiental y que son sancionables por las autoridades ambientales”<sup>4</sup>.

Dado que el Código de Recursos Naturales no tiene mayores referencias en materia sancionatoria, “la estrategia adoptada por los gobiernos sucesivos en materia de sanciones ambientales fue la de incluir en cada uno de los decretos reglamentarios un procedimiento para dicha materia”<sup>5</sup>. Esto se dio con los decretos 1541 de 1978 (agua en todos sus estados), 1608 de 1978 (fauna silvestre) y 1681 de 1978 (recursos hidrobiológicos), Decreto 1594 de 1984 (aguas y residuos líquidos) entre otros. Posteriormente, la Ley 99 de 1993, en sus artículos 83 a 86, incorpora algunas precisiones sobre el régimen sancionatorio, tomando como referencia el procedimiento que se encontraba previsto en el Decreto 1594 de 1984.

El régimen previsto en la Ley 99 de 1993 fue modificado por la Ley 1333 de 2009, con el fin de subsanar las serias dificultades que se tuvieron que padecer durante muchos años respecto de las inconsistencias surgidas entre la Ley 99 de 1993 y el procedimiento consagrado en el Decreto 1594 de 1984, en razón del avance normativo que se ha dado en el país en materia de medio ambiente y recursos naturales, teniendo en cuenta que el país no contaba con un régimen sancionatorio único, eficaz y eficiente para apoyar a la norma sustantiva y a la gestión<sup>6</sup>.

1 Corte Constitucional. Sentencia C-818 de 2005.

2 María del Pilar García Pachón, “Presentación”, en “Procedimiento Sancionatorio Ambiental. 10 años de La Ley 1333 de 2009”, María del Pilar García Pachón, ed. 17-22 (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019), 17.

3 Corte Constitucional. Sentencia C-632 de 2011.

4 Gloria Lucía Álvarez Pinzón, “Titularidad de La Potestad Sancionatoria: Análisis de La Competencia a Prevención”, en *Procedimiento Sancionatorio Ambiental. 10 Años de La Ley 1333 de 2009, editado por María del Pilar García Pachón, 227-252 (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019), 230.*

5 Oscar Darío Amaya Navas, “La Potestad Sancionadora de La Administración En La Ley 1333 de 2009”, en *Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental, Oscar Darío Amaya Navas y María del Pilar García Pachón, ed. 100-120 (Bogotá: Universidad Externado de Colombia), 35.*

6 Amaya Navas, “La Potestad Sancionadora de La Administración...”.

Así, con la expedición de la Ley 1333 de 2009, se impuso un nuevo régimen, especial y unificado, que permitió el fortalecimiento de las normas sustanciales de la gestión ambiental en el país.

### 3. El régimen establecido con la Ley 1333 de 2009

En esta parte se expondrán las principales generalidades del régimen sancionatorio ambiental establecido con la Ley 1333 de 2009.

#### 3.1 Titularidad de la potestad sancionatoria

Este elemento se refiere a la entidad que cuenta con la facultad de imponer medidas preventivas y/o sanciones, las cuales serán analizadas posteriormente. De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 1333 de 2009, el Estado es el titular de la potestad sancionatoria<sup>7</sup> en materia ambiental, la cual ejerce sin perjuicio de las competencias de otras autoridades, a través de las siguientes instituciones:

- 1) Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: con jurisdicción en todo el territorio nacional.
- 2) Corporaciones Autónomas Regionales y Corporaciones de Desarrollo Sostenible: en el área de su jurisdicción, lo que incluye las áreas del Sistema de parques Nacionales Naturales y el perímetro urbano de las ciudades capitales que tienen conformada una autoridad ambiental urbana.
- 3) Autoridades Ambientales Urbanas<sup>8</sup>: con jurisdicción únicamente dentro del perímetro urbano de la respectiva ciudad o capital, o en los cascos urbanos que conforman un área metropolitana, cuando el área metropolitana ha asumido funciones de autoridad ambiental.
- 4) Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales: áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Además, se le otorgan facultades a *prevención*<sup>9</sup> en materia sancionatoria ambiental a las siguientes entidades:

- 1) Departamentos: dentro de su jurisdicción departamental.
- 2) Municipios y Distritos: dentro de su jurisdicción municipal o distrital.
- 3) Armada Nacional: en las zonas marítimas colombianas en el Océano Pacífico y en el Mar Caribe, las zonas fluviales del interior del país y algunas áreas terrestres.

Dicha competencia a prevención, con la Ley 1333 de 2009, quedó limitada a la imposición y ejecución de medidas preventivas, por cuanto las sanciones deben ser aplicadas única y exclusivamente por la autoridad que es competente para otorgarle viabilidad ambiental a la actividad. Es decir, que “queda descartada la posibilidad de que el conocimiento a prevención permita conocer del proceso sancionatorio si no se cuenta con competencia funcional para conocer de la licencia o de los permisos que requiere la actividad que se investiga”<sup>10</sup>.

7 De acuerdo con Ossa Arbeláez, “es la atribución jurídica que se le da a la administración para imponer sanciones a los particulares o a los funcionarios públicos cuando infrinjan disposiciones legales del ámbito estrictamente administrativo”. Jaime Ossa Arbeláez, *Derecho Administrativo Sancionador. Una Aproximación Dogmática*, 2 ed (Bogotá: Legis, 2009). Esta facultad es reglada, y no puede ser discrecional, en razón a que hace parte del *ius puniendi del Estado*; supone para las autoridades la potestad de investigar y sancionar al infractor de la normatividad, y limita la intervención del juez a la eventualidad del control jurisdiccional frente a los actos de la Administración. Óscar Darío Amaya Navas, “La Potestad Sancionadora de La Administración En La Ley 1333 de 2009”, en *Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental*, editado por Óscar Darío Amaya Navas y María del Pilar García Pachón, 100-20 (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010).

8 Son autoridades ambientales urbanas las unidades ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y los establecimientos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002. Sobre el *ius puniendi administrativo* ver Lesmes Orejuela (2019)

9 La competencia a prevención es una competencia simultánea, o legalmente radicada en varias autoridades a la vez. Cuando varios funcionarios tienen competencia para estar al tanto de un asunto, conocer a prevención significa que cualquiera de ellos puede hacerlo y que, al asumir el caso, excluye a los demás de dicho conocimiento. Álvarez Pinzón, “Titularidad de La Potestad Sancionatoria...”, 241.

10 Álvarez Pinzón, “Titularidad de La Potestad Sancionatoria...”, 245. La autora citada da una clara explicación del alcance de dicha facultad a prevención: “La autoridad que conozca de la ocurrencia de unos hechos que puedan ser susceptibles de constituir infracción ambiental debe determinar si tiene competencia para imponer medidas preventivas o sanciones de tipo administrativo ambiental y, de ser así, proceder a imponer, entre aquellas que consagra expresamente la ley, aquella que considere pertinente. Simultáneamente se debe establecer si dichas acciones requieren la expedición de una licencia, permiso, concesión o autorización ambiental, o de cualquier otro instrumento de manejo y control ambiental, y en tal caso precisar si tiene competencia par expedirlo. Cuando tal autoridad sea simultáneamente competente para conocer tanto de los permisos requeridos como de la infracción, también lo será

### 3.2 Principios Rectores del Procedimiento Sancionatorio Ambiental

El artículo 3 de la Ley 1333 de 2009 señala que “son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales prescritos en el artículo 1 de la Ley 99 de 1993”. Si bien no se señalan de manera expresa dichos principios, la doctrina colombiana ha identificado los principales aplicables<sup>11</sup>. En relación con los principios constitucionales, la Constitución Política colombiana, en su artículo 209, señala que los principios de la función pública, el servicio de los intereses generales y el desarrollo de los fines estatales, deben realizarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía celeridad, imparcialidad y publicidad. En el mismo sentido, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), señala que las actuaciones administrativas se desarrollarán con arreglo a los principios del debido proceso<sup>12</sup>, igualdad<sup>13</sup>, imparcialidad<sup>14</sup>, buena fe<sup>15</sup>, moralidad<sup>16</sup>, participación<sup>17</sup>, responsabilidad<sup>18</sup>, transparencia<sup>19</sup>, publicidad<sup>20</sup>, coordinación<sup>21</sup>, eficacia<sup>22</sup>, economía<sup>23</sup> y celeridad<sup>24</sup>. (artículo 3 Ley 1347 de 2011).

De otra parte, se encuentran los principios legales contenidos en el artículo 1 de la Ley 99 de 1993, los cuales orientan la política ambiental en Colombia, y que incluyen los principios de la Declaración de Río (1992). Todos estos principios deben ser considerados, tenidos en cuenta y aplicados por parte de las autoridades ambientales en el marco de los procesos sancionatorios ambientales.

Dichos principios son los siguientes:

1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

---

para conocer del proceso sancionatorio y decidir si se amerita o no la imposición de una sanción. A contrario sensu, si la autoridad que ha conocido a prevención no cuenta con atribuciones para conocer de los permisos que exige la legislación para la actividad que se investiga, una vez aplicada la medida preventiva debe dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental que sea competente para conocer de dichos permisos, con el fin de que sea esta la que inicie y lleve hasta su culminación el proceso sancionatorio”. Álvarez Pinzón, “Titularidad de La Potestad Sancionatoria...”, 247-248.

- 11 Eduardo Del Valle Mora, *Aplicación de los principales principios constitucionales y legales en el régimen sancionatorio ambiental colombiano* (Bogotá: Brigard & Urrutia, 2014); Osorio Sierra, “Principios Que Gobiernan La Potestad Sancionatoria Ambiental”.
- 12 En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción. En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no *reformatio in pejus* y *non bis in idem*. (artículo 3 Ley 1347 de 2011)
- 13 En virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. (artículo 3 Ley 1347 de 2011)
- 14 En virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. (artículo 3 Ley 1347 de 2011)
- 15 En virtud del principio de buena fe, las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.
- 16 En virtud del principio de moralidad, todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas. (artículo 3 Ley 1347 de 2011)
- 17 En virtud del principio de participación, las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública. (artículo 3 Ley 1347 de 2011)
- 18 En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos. (artículo 3 Ley 1347 de 2011)
- 19 En virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal. (artículo 3 Ley 1347 de 2011)
- 20 En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma. (artículo 3 Ley 1347 de 2011)
- 21 En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares. (artículo 3 Ley 1347 de 2011)
- 22 En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa. (artículo 3 Ley 1347 de 2011)
- 23 En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas. (artículo 3 Ley 1347 de 2011)
- 24 En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas (artículo 3 Ley 1347 de 2011).

2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.
3. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.
4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.
5. En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso.
6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.
7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.
8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.
9. La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento.
10. La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones.
11. Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.
12. El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo.
13. Para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental, SINA, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil.
14. Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física.

### 3.3 Infracciones ambientales

Las infracciones en materia ambiental quedaron previstas en el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009. Según esta disposición, existen dos tipos de infracciones ambientales: 1) la violación de la legislación ambiental vigente, y 2) el daño al medio ambiente.

En relación con la violación de la normatividad ambiental, o infracción normativa,<sup>25</sup> el artículo 5 de la citada ley establece que se considera infracción en materia ambiental “toda acción u omisión que constituya violación de las normas establecidas en el Código de Recursos Naturales renovables, Decreto ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente”.

Debe entenderse que las referencias normativas previamente señaladas son meramente enunciativas y no taxativas. Por consiguiente, debe entenderse, en principio, “que pueden ser objeto de infracción todas las

25 Al respecto ver Álvaro Hernando Cardona González, “Análisis Del Origen Del Proceso Sancionatorio Ambiental Por Infracción Normativa. Propuestas”, en *Procedimiento Sancionatorio Ambiental. 10 Años de La Ley 1333 de 2009*, María del Pilar García Pachón, ed. 253-86 (Bogotá: Universidad Externado de Colombia).

normas de alcance general que hagan parte del ordenamiento jurídico ambiental existente en el país<sup>26</sup>. Pero además de las normas generales, también constituye infracción ambiental el incumplimiento de las normas que imponen obligaciones, restricciones, condiciones o prohibiciones en relación con el uso, manejo o disposición de los recursos naturales renovables y el medio ambiente, pues ellas “constituyen verdaderos mandatos, de forzosa aplicación, cuya inobservancia genera un desacato legal para el sujeto al cual van dirigidos. Sobre este tipo de preceptos recae la acción sancionatoria ambiental<sup>27</sup>. Finalmente, son susceptibles de ser infringidas las disposiciones contenidas en actos administrativos de alcance general o particular, siempre que en ellos se impongan a cargo de los usuarios de los recursos naturales o del medio ambiente obligaciones, condiciones o prohibiciones.

Ahora, en relación con el daño como infracción ambiental, la ley dispone que para que la conducta dañosa en términos ambientales pueda ser sancionable administrativamente, deben reunirse las mismas condiciones que se hallan impuestas por ley para que se configure la responsabilidad civil extracontractual<sup>28</sup>. Esta nueva tipificación que hizo la ley 1333 de 2009 hace forzoso el análisis de la responsabilidad civil extracontractual, pues el parámetro de referencia para definir la responsabilidad administrativa por daños ambientales y determinar el ámbito de acción de las autoridades ambientales<sup>29</sup>. Finalmente, es necesario señalar que la Ley no consagró una definición de daño ambiental para efectos de determinar la responsabilidad administrativa por esta causa; por lo que debe acudir al artículo 42 de la Ley 99 de 1993, que señala que es *aquel que afecta el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes*.

Así, para que se configure la infracción, se exige la ocurrencia de un daño ambiental; la existencia de un hecho jurídico atribuible a una o varias personas diferentes de la víctima, que en este caso es la colectividad; así como la existencia de un nexo causal entre el daño ambiental y el hecho antijurídico que lo ocasionó<sup>30</sup>.

### 3.4 Aspectos procedimentales

El procedimiento sancionatorio como tal se encuentra consagrado en el título IV de la Ley 1333 de 2009, y tiene diferentes etapas<sup>31</sup>.

- 1) *Indagación Preliminar*: Tiene por objeto establecer si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio, es decir, verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximentes de responsabilidad. Tiene un plazo máximo de 6 meses, y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de la investigación. (Art. 17 Ley 1333 de 2009).
- 2) *Iniciación del procedimiento sancionatorio*: Una vez expedido el auto de apertura de la investigación, se inicia de manera formal el procedimiento sancionatorio, el cual podrá ser adelantado de oficio, a petición de parte o como consecuencia de la imposición de una medida preventiva. (Art. 18 Ley 1333 de 2009). La iniciación del procedimiento sancionatorio debe ser notificada personalmente, de acuerdo con los términos del CPACA.
- 3) *Intervenciones*: Una vez iniciado el procedimiento sancionatorio, cualquier persona podrá intervenir para aportar pruebas o apoyar al funcionario competente cuando sea procedente. (art. 20 Ley 1333 de 2009)
- 4) *Remisión a otras autoridades*: La Ley establece que, si los hechos materia del procedimiento sancionatorio fueren constitutivos de delito, falta disciplinaria o de otro tipo de infracción administrativa, la autoridad ambiental pondrá en conocimiento a las autoridades correspondientes de los hechos y acompañará copia de los documentos pertinentes (art. 21 Ley 1333 de 2009).

26 Gloria Lucía Álvarez Pinzón, “Las Infracciones En Materia Ambiental”, en *Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental*, Óscar Darío Amaya Navas y María del Pilar García Pachón, ed. 205-250. (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010), 212.

27 Álvarez Pinzón, “Las Infracciones En Materia Ambiental”, 214.

28 Álvarez Pinzón, “Las Infracciones En Materia Ambiental”.

29 Álvarez Pinzón, “Las Infracciones En Materia Ambiental”.

30 Esta autora opina que “no es clara la finalidad que se persigue al tipificar como infracción ambiental el daño al medio ambiente por cuanto no existe dentro de la ley una sanción aplicable en este caso. Tampoco ha quedado establecido como objetivo el resarcimiento de los perjuicios ocasionados, así es que no existen elementos de juicio ni procedimiento para que en tal caso la autoridad pueda hacer la tasación de ellos. Esta omisión puede hacer inocuo el precepto legal, pues es bien sabido que para que un hecho resulte sancionable, administrativa o judicialmente, además de estar tipificado legalmente como infracción o delito, se debe señalar de manera expresa y concomitante la consecuencia o sanción que le es atribuible. Álvarez Pinzón, “Las Infracciones En Materia Ambiental”, 246.

31 María del Pilar García Pachón y Carolina Montes Cortés, “El Procedimiento Para La Imposición de Sanciones de La Nueva Ley 1333 de 2009”, en *Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental*, Óscar Darío Amaya Navas y María del Pilar García Pachón, ed. 183-204 (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010).

- 5) *Verificación de los hechos*: La autoridad ambiental competente podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios (art. 22 Ley 1333 de 2009).
- 6) *Cesación del procedimiento sancionatorio*: Cuando aparezca plenamente demostrada alguna de las causales señaladas en el artículo 9<sup>32</sup> de la ley, así será declarado mediante acto administrativo motivado y se ordenará cesar todo procedimiento contra el presunto infractor, el cual deberá ser notificado de dicha decisión. La cesación de procedimiento solo puede declararse antes del auto de formulación de cargos, excepto en el caso de fallecimiento del infractor (art. 23 Ley 1333 de 2009).
- 7) *Formulación de cargos*: Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental. En el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado. (art. 24 Ley 1333 de 2009) Lo anterior, en desarrollo del principio de legalidad, según el cual las infracciones y correspondientes sanciones deben estar consagradas en la ley<sup>33</sup>. Esto tiene relación directa con la aplicación del principio de tipicidad, lo cual se analizará más adelante<sup>34</sup>. El acto administrativo que contenga el pliego de cargos deberá ser notificado al presunto infractor en forma personal o mediante edicto.
- 8) *Descargos*: Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del pliego de cargos al presunto infractor este, directamente o mediante apoderado debidamente constituido, podrá presentar descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que estime pertinentes y que sean conducentes. (art. 25 Ley 1333 de 2009)
- 9) *Práctica de Pruebas*: Una vez vencidos los diez días hábiles para presentar descargos, la autoridad ambiental debe ordenar la práctica de las pruebas solicitadas, teniendo en cuenta su conducencia, pertinencia y utilidad<sup>35</sup>. Las pruebas ordenadas se practicarán en un término de treinta (30) días, el cual podrá prorrogarse por una sola vez y hasta por 60 días, soportado en un concepto técnico que establezca la necesidad de un plazo mayor para la ejecución de las pruebas. (art. 26 Ley 1333 de 2009)
- 10) *Determinación de la responsabilidad y sanción*: Una vez transcurridos 15 días hábiles después de la presentación de los descargos o cuando se haya vencido el periodo probatorio, la autoridad declarará, si es el caso, la responsabilidad del infractor e impondrá las sanciones a que haya lugar. (art. 27 Ley 1333 de 2009)
- 11) *Notificación*: El acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental deberá ser notificado al interesado y a los terceros intervinientes debidamente reconocidos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo (art. 28 Ley 1333 de 2009).

32 Artículo 9: Son causales de cesación del procedimiento las siguientes:

1. Muerte del investigado cuando es una persona natural.
2. Inexistencia del hecho investigado.
3. Que la conducta investigada no sea imputable al presunto infractor.
4. Que la actividad esté legalmente amparada y/o autorizada.

PARÁGRAFO. Las causales consagradas en los numerales 1o y 4o operan sin perjuicio de continuar el procedimiento frente a los otros investigados si los hubiere.

33 García Pachón y Montes Cortés, "El Procedimiento Para La Imposición...".

34 El acto administrativo que contenga el pliego de cargos deberá ser notificado al presunto infractor en forma personal o mediante edicto. Si la autoridad ambiental no cuenta con un medio eficaz para efectuar la notificación personal dentro de los cinco (5) días siguientes a la formulación del pliego de cargos, procederá de acuerdo con el procedimiento consagrado en el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo. El edicto permanecerá fijado en la Secretaría Legal o la dependencia que haga sus veces en la respectiva entidad por el término de cinco (5) días calendario. Si el presunto infractor se presentare a notificarse personalmente dentro del término de fijación del edicto, se le entregará copia simple del acto administrativo, se dejará constancia de dicha situación en el expediente y el edicto se mantendrá fijado hasta el vencimiento del término anterior. Este último aspecto deberá ser cumplido para todos los efectos en que se efectúe notificación por edicto dentro del proceso sancionatorio ambiental. Para todos los efectos, el recurso de reposición dentro del procedimiento sancionatorio ambiental se concederá en el efecto devolutivo (art. 24 Ley 1333 de 2009).

35 María del Pilar García Pachón y Carolina Montes Cortés, "El Procedimiento Para La Imposición de Sanciones de La Nueva Ley 1333 de 2009" en *Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental, editado por Óscar Darío Amaya Navas y María del Pilar García Pachón, 183-204 (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010), 197.*

### 3.5 Medidas Preventivas y Sanciones

Existen dos figuras importantes que pueden imponer las autoridades ambientales en el marco de un proceso sancionatorio. En primer lugar, las medidas preventivas, de manera previa, cuando se constate la ocurrencia de un hecho que atente contra el medio ambiente. En segundo lugar, las sanciones, que se impondrán una vez realizado todo el proceso sancionatorio con las debidas garantías legales y procesales.

De acuerdo con el artículo 4 de la Ley 1333 de 2009, las medidas preventivas tienen como función “prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana”. Las medidas preventivas “son de ejecución inmediata, tienen carácter preventivo y transitorio, surten efectos inmediatos, contra ellas no procede recurso alguno y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar” (art. 32 Ley 1333 de 2009)<sup>36</sup>.

Existen los diferentes tipos de medidas preventivas:

- 1) Amonestación escrita: Consiste en la llamada de atención escrita a quien presuntamente ha infringido las normas ambientales sin poner en peligro grave la integridad o permanencia de los recursos naturales, el paisaje o la salud de las personas. La amonestación puede incluir la asistencia a cursos obligatorios de educación ambiental. (art. 37 Ley 1333 de 2009)
- 2) Decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción. (art. 38 Ley 1333 de 2009)
- 3) Aprehesión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres. (art. 38 Ley 1333 de 2009)
- 4) Suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos: Consiste en la orden de cesar, por un tiempo determinado que fijará la autoridad ambiental, la ejecución de un proyecto, obra o actividad cuando de su realización pueda derivarse daño o peligro a los recursos naturales, al medio ambiente, al paisaje o la salud humana o cuando se haya iniciado sin contar con la licencia ambiental, permiso, concesión o autorización o cuando se incumplan los términos, condiciones y obligaciones establecidas en las mismas (art. 39 Ley 1333 de 2009).

Por su parte, las sanciones administrativas en materia ambiental tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los Tratados Internacionales, la ley y el Reglamento (art. 4 Ley 1333 de 2009).

La Ley contempla las siguientes sanciones, las cuales fueron desarrolladas por el Decreto 3678 de 2010:

- 1) Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes: Consiste en el pago de una suma de dinero que la autoridad ambiental impone a quien con su acción u omisión infringe las normas ambientales. (art. 43 Ley 1333 de 2009).
- 2) Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio: Consiste en poner fin a las actividades o tareas que en ellos se desarrollan, por la existencia de hechos o conductas contrarias a las disposiciones ambientales. Es temporal si se impone por un determinado período de tiempo y es definitivo cuando así se indique o no se fije un límite en el tiempo. El cierre podrá imponerse para todo el establecimiento, edificación o servicio o solo para una parte o proceso que se desarrolle en él. Una vez en firme el acto administrativo a través del cual se impone una sanción de cierre temporal o definitivo,

36 Las medidas preventivas han sido objeto de fuertes cuestionamientos, puesto que el artículo 36 de la norma “facultó a las autoridades ambientales allí mencionadas a imponer al infractor de las normas ambientales, mediante acto administrativo motivado y de acuerdo con la gravedad de la infracción, alguna o algunas de las medidas preventivas del amplio catálogo contenido en la misma disposición, lo que induce a pensar que solamente podrían ser objeto de imposición al término del procedimiento administrativo, y parecerían, en consecuencia, constitutivas de sanción más que de prevención o evitación de hechos atentatorios contra el medio ambiente o la salud de las personas”. Osorio Sierra, “Principios Que Gobiernan La Potestad Sancionatoria Ambiental”, 73-74. Otro cuestionamiento tiene que ver con “el exceso de discrecionalidad que les otorga la norma a las autoridades ambientales para imponer medidas de protección ambiental y de salud pública, y para otros las dificultades que entrañan diversas interpretaciones del procedimiento para la aplicación de las medidas preventivas y posteriormente para su levantamiento”. (Molina Roa 2019, 336)

no podrá adelantarse actividad alguna en la edificación, establecimiento o servicio. Si el cierre recaer sobre una parte del establecimiento, edificación o servicio, no podrá adelantarse la actividad específica en la zona, área o sección cerrada. En uno u otro caso el sancionado podrá desarrollar lo necesario para el necesario mantenimiento del inmueble. (art. 44 Ley 1333 de 2009).

- 3) Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro: Consiste en dejar sin efectos los actos administrativos a través de los cuales se otorgó la licencia ambiental, permiso, autorización, concesión o registro. (art. 45 Ley 1333 de 2009).
- 4) Demolición de obra a costa del infractor: Consiste en la destrucción a costa del infractor de una obra bajo parámetros técnicos establecidos por la autoridad competente en los casos a que hubiere lugar. La sanción de demolición de obra implica que el infractor deberá realizarla directamente y en caso contrario, será efectuada por la autoridad ambiental, quien repetirá contra el infractor por los gastos en que incurra mediante proceso ejecutivo. (art. 46 Ley 1333 de 2009).
- 5) Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción: Consiste en la aprehensión material y definitiva de los productos, elementos, medios e implementos utilizados para infringir las normas ambientales. Una vez decretado el decomiso definitivo, la autoridad ambiental podrá disponer de los bienes para el uso de la entidad o entregarlos a entidades públicas para facilitar el cumplimiento de sus funciones, a través de Convenios Interinstitucionales que permitan verificar la utilización correcta. (art. 47 Ley 1333 de 2009).
- 6) Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres. Consiste en la aprehensión material y el cobro del costo de todo el proceso necesario para la adecuada restitución de los individuos, especímenes y/o muestras de especies silvestres o productos del medio ambiente que pertenecen al Estado que se hayan aprovechado, movilizado, transformado y/o comercializado sin la autorización ambiental respectiva o con violación de las disposiciones ambientales que regulan la materia. (art. 48 Ley 1333 de 2009).
- 7) Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental: Con el objeto de incidir en el interés del infractor por la preservación del medio ambiente, los recursos naturales y el paisaje, la autoridad ambiental podrá imponer la sanción de trabajo comunitario en materias ambientales a través de su vinculación temporal en alguno de los programas, proyectos y/o actividades que la autoridad ambiental tenga en curso directamente o en convenio con otras autoridades. Esta medida solo podrá reemplazar las multas solo cuando los recursos económicos del infractor lo requieran, pero podrá ser una medida complementaria en todos los casos. (art. 49 Ley 1333 de 2009).

#### 4. Principales retos identificados tras 10 años de vigencia de la Ley 1333 de 2009

Después de 10 años de aplicación del Procedimiento Sancionatorio Ambiental establecido mediante la Ley 1333 de 2009, la academia colombiana ha realizado diferentes análisis de los principales retos que se han identificado en estos 10 años, así como importantes oportunidades de mejora a este régimen jurídico. A continuación, se expondrán 4 retos importantes, y algunas propuestas de mejora identificadas.

##### 4.1 Presunción de culpa

La Ley 1333 de 2009 (art. 5) consagró la presunción de culpa o dolo del infractor – a quien corresponde desvirtuarla – y la inversión de la carga de la prueba. Ello provocó, desde el momento de su promulgación, una tendencia generalizada a considerar su inexecutable por la supuesta violación del derecho fundamental al debido proceso, pues se alegaba el desconocimiento del principio de culpabilidad y la presunción de inocencia, configurándose un régimen de responsabilidad objetiva en contra de una prohibición constitucional expresa para este tipo de procedimientos<sup>37</sup>. En la sentencia C-595 de 2010 la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de los parágrafos del artículo 1 y primero del artículo 5, pues consideró, primero, que en las disposiciones demandadas se conserva una responsabilidad subjetiva, toda vez que los elementos de la culpa y el dolo se mantienen vigentes por expresa voluntad del legislador, y segundo, que la presunción legal establecida y la consecuente inversión de la carga de la prueba no desconoció el principio de la presunción de inocencia, ni eximió al Estado de participar activamente en el procedimiento a efectos de verificar los hechos u omisiones que constituyen infracción ambiental<sup>38</sup>.

37 Álvaro Osorio Sierra, "Principios Que Gobiernan La Potestad Sancionatoria Ambiental", en *Procedimiento Sancionatorio Ambiental. 10 Años de La Ley 1333 de 2009*, María del Pilar García Pachón, ed. 61-102 (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019).

38 Osorio Sierra, "Principios Que Gobiernan La Potestad...".

En desarrollo de lo anterior, “la autoridad ambiental no necesita probar el dolo o la culpa del infractor al momento de formular cargos o para la imposición de medidas preventivas según la Ley 1333 de 2009; pero para que proceda la aplicación de esta regla procesal debe imputar simultáneamente el “dolo o la culpa” del infractor sin poder realizar distinción y aplicación de uno sólo de los dos elementos subjetivos de conducta”<sup>39</sup>. Continúa el autor señalando que “en la medida en que las autoridades no necesitan probar “el dolo o la culpa” del infractor, se facilita la imposición de medidas preventivas y la formulación de cargos a los infractores”<sup>40</sup>.

Como se ha mencionado, la Corte Constitucional, en la sentencia citada, considera que, aunque parezca, la figura no está en contra del derecho fundamental al debido proceso, porque el presunto infractor no pierde el derecho de defensa. Guzmán Jiménez y Ubajo Osso señalan que “es una figura que se debe replantear estructuralmente, o bien contemplar un régimen de responsabilidad objetiva como parte de la actividad sancionatoria del Estado (la cual está proscrita a la fecha en el ordenamiento jurídico, o eliminar la presunción de culpa y dolo y establecer un verdadero régimen de responsabilidad subjetiva en materia ambiental”<sup>41</sup>.

#### 4.2 Aplicación del principio de tipicidad

La aplicación del principio de tipicidad en el ámbito del derecho sancionatorio es concreción del principio del debido proceso, que a su vez incorpora el principio de legalidad. En desarrollo de estos principios, se han establecido como exigencias que el señalamiento de la infracción y la sanción sea un hecho directamente asignado por el legislador, pues es él quien debe agotar la descripción precisa de la infracción o conducta prohibida. Además, ese señalamiento debe ser previo al momento de la comisión del ilícito, y también el acto de imposición de la sanción<sup>42</sup>. Asimismo, es responsabilidad de la autoridad que tiene la potestad sancionatoria, determinar plenamente los elementos básicos de la conducta que será sancionada, lo cual se realiza por medio del acto administrativo de formulación de cargos. No obstante, en la práctica sancionatoria ambiental se ha identificado que las autoridades ambientales no siempre aplican dicho principio, lo cual genera inseguridad jurídica en el proceso, y debilitan las garantías procesales como el debido proceso y el derecho de defensa.

En el marco de una investigación, y con el propósito de constatar la aplicación de los mencionados principios en el derecho administrativo colombiano y específicamente en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, se realizó un análisis comparativo de algunos actos administrativos expedidos por Autoridades ambientales colombianas y se validó la adecuación de dichas actuaciones a las normas aplicables para verificar la observancia y aplicación del principio de tipicidad en el mencionado procedimiento<sup>43</sup>. Se encontró que “es evidente la inadecuada aplicación del principio de tipicidad, ya que no se logra advertir la aplicación de una técnica jurídica para la imposición de sanciones que verdaderamente conciernen o sean la real consecuencia jurídica de la infracción ambiental cometida, situación que se traduce en una violación al debido proceso y se materializa como obstáculo al libre ejercicio del derecho de defensa y contradicción”<sup>44</sup>. De los actos administrativos analizados se pudo concluir que las autoridades ambientales no están aplicando adecuadamente este principio, pues no hay congruencia entre la formulación de cargos y las sanciones aplicadas finalmente.

Es necesario que las autoridades ambientales validen en cada caso en particular si el supuesto fáctico y potencialmente constitutivo de infracción se acopla, coincide e incorpora o se ve inmerso dentro de las descripciones y criterios que trae la normatividad (Ley 1333 de 2009 y Decreto 3678 de 2010); y así deberá proceder a formular un pliego de cargos en el que se reflejen dichos criterios. Esto permitirá al presunto infractor, ejercer de forma adecuada y suficiente su derecho de defensa y contradicción, entre otras garantías procesales.

39 Roberth Lesmes Orejuela, “La Presunción de Culpa y Otros Asuntos Relevantes Del Procedimiento Sancionatorio Ambiental Colombiano”, en *Procedimiento Sancionatorio Ambiental. 10 Años de La Ley 1333 de 2009, editado por María del Pilar García Pachón, 185–226 (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019), 193.*

40 Lesmes Orejuela, “La Presunción de Culpa y Otros Asuntos Relevantes...”, 193.

41 Luis Felipe Guzmán Jiménez y Juan David Ubajo Osso, “Garantías Procedimentales En El Ámbito Sancionatorio Ambiental. Un Análisis de Eficacia Administrativa”, en *Procedimiento Sancionatorio Ambiental. 10 Años de La Ley 1333 de 2009, editado por María del Pilar García Pachón, 419–60 (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019), 450.*

42 Karen Paola Amador Rangel y Cristian Alonso Carabaly Cerra. “El Principio de Tipicidad y Su Aplicación En Las Investigaciones Sancionatorias Ambientales Por Violaciones a Los Instrumentos de Comando y Control”, en *Procedimiento Sancionatorio Ambiental. 10 Años de La Ley 1333 de 2009, editado por María del Pilar García Pachón, 105–39 (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019).*

43 José Fernando Marín Ceballos, “Aplicación Del Principio de Tipicidad En El Procedimiento Sancionatorio Ambiental Colombiano” (Tesis de Maestría en Derecho del Estado con énfasis en Derecho de los Recursos Naturales. Universidad Externado de Colombia, 2019).

44 Marín Ceballos, “Aplicación Del Principio de Tipicidad...”, 52.

Así, una aplicación práctica y concreta del principio de tipicidad “debe permitir a los destinatarios de la norma hacer un ejercicio de “predictibilidad de la sanción”, según el cual la norma sancionatoria garantice que se puedan predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción, y el tipo y grado de sanción correspondientes. Esto conlleva a que constitucionalmente no sean admisibles formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad de la infracción o de la sanción prevista dependan de una decisión libre y arbitraria del intérprete o de la autoridad administrativa que ejerza la potestad sancionadora: la flexibilidad del principio de legalidad no puede tener un carácter extremo, al punto de permitir la arbitrariedad de la Administración en la imposición de las sanciones o penas”<sup>45</sup>.

### 4.3 Función compensatoria de la sanción ambiental

Esta cuestión tiene que ver con la función de la sanción administrativa ambiental. Como se señaló, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 1333 de 2009, las sanciones administrativas en materia ambiental tienen una función *preventiva, correctiva y compensatoria*. Entonces, además de corregir al infractor y prevenir la comisión de nuevas infracciones, se busca compensar las afectaciones causadas al medio ambiente. No obstante, se ha encontrado que en la práctica – y en la misma norma - no hay una coherencia entre el espíritu de la ley y lo que sucede en la realidad, lo cual obedece a al diseño normativo<sup>46</sup>.

La problemática concreta es la siguiente: Si bien la sanción ambiental tiene una función compensatoria encaminada a volver las cosas a su estado anterior, en la práctica no se está cumpliendo esta función, toda vez que no hay claridad sobre los mecanismos jurídicos para hacer viable la compensación, incluida dentro de la sanción impuesta al infractor. Por ejemplo, de todas las sanciones que están contempladas en la Ley 1333, solo la multa (en principio) y la restitución de especies son las que primordialmente podrían cumplir esta función. No obstante, en otra investigación se determinó que los recursos que reciben las autoridades ambientales derivados de las multas impuestas en el marco de un proceso sancionatorio no tienen una destinación específica, y en muchos casos se usan para gastos administrativos de las autoridades ambientales. No se encontró que algún porcentaje importante de estos recursos se destinara a la recuperación de los ecosistemas afectados, por lo que se debe considerar una modificación normativa que permita que “un porcentaje de las sumas de dinero que se reciben a título de multas pueda (y deba obligatoriamente) ser utilizado y destinado única y exclusivamente al financiamiento y pago de las medidas de remediación y compensación ambiental que surgen de los procesos sancionatorios ambientales, de manera que no solo se garantice la función compensatoria de la multa, sino que sobre todo se garantice la protección ambiental”<sup>47</sup>. Además, se encontró que existe una posibilidad interesante de incluir esta finalidad compensatoria en otro tipo de sanción: el trabajo comunitario; pues se debería incorporar dentro de la regulación de esta figura un componente que implique que el desarrollo de las actividades comunitarias esté asociado a reparar el daño cuando quiera que se haya afectado al ambiente por parte del presunto infractor<sup>48</sup>.

Adicionalmente, existen situaciones fácticas (como la muerte de la persona natural sancionada o la liquidación de la persona jurídica sancionada) que traen como consecuencia un impedimento para la ejecución de los fines para los cuales está contemplada la sanción. En estos casos, la normatividad no contempla un análisis de validar la capacidad económica del infractor, y como consecuencia, la posibilidad efectiva de reparar el daño. Así, tras la muerte del infractor (persona natural) o la liquidación de la persona jurídica, se genera la posibilidad de que existan pasivos ambientales que no serán asumidos por persona alguna. Para lo anterior, se requiere una modificación normativa y una articulación con otras entidades del país, para validar de alguna manera la solvencia económica de los infractores ambientales y poder garantizar la reparación de los daños ambientales, cuando sea posible.

### 4.4 Garantías procesales

En el proceso sancionatorio ambiental, las garantías procesales son un asunto problemático en términos de garantía del debido proceso administrativo<sup>49</sup>. Los autores realizan un interesante análisis en términos de eficacia de dichas garantías procedimentales, y encuentran problemáticas de eficacia en relación con las siguientes garantías:

45 Amador Rangel y Carabaly Cerra. “El Principio de Tipicidad y Su Aplicación...”, 120.

46 Ángela María Amaya Arias y Eduardo del Valle Mora, “La Función Compensatoria de La Sanción Ambiental y Su Incoherente Aplicación Normativa y Fáctica” en *El Poder Sancionador de La Administración Pública: Discusión, Expansión y Construcción. XIX Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo*, editado por Alberto Montaña Plata y Jorge Iván Rincón Córdoba, 545–602. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018.

47 Amaya Arias y Del Valle Mora, “La Función Compensatoria de La Sanción...”, 592-593.

48 Amaya Arias y Del Valle Mora, “La Función Compensatoria de La Sanción...”, 592-593.

49 Guzmán Jiménez y Ubajoa Osso, “Garantías Procedimentales En El Ámbito Sancionatorio...”.

- 1) *Publicidad*: En primer lugar, las notificaciones no cuentan con una unidad normativa que determine la forma para surtir las comunicaciones de los actos propios del régimen sancionatorio ambiental<sup>50</sup>. En segundo lugar, el Registro Único de Infractores Ambientales (RUIA)<sup>51</sup>, presenta problemas en relación con el derecho al buen nombre, al *habeas data*, y al debido proceso administrativo, debido a que no se hacen procesos de verificación para que el registro corresponda a la realidad<sup>52</sup>.
- 2) *Derecho de Defensa*: Este derecho se ve afectado por la falta de regulación legislativa en materia de graduación de la culpa sancionable, pues no se contempla la culpa grave, leve y levísima. Dicha omisión es grave pues se traduce en una afectación al derecho de defensa al impedirle al presunto infractor conocer la calificación de su culpabilidad<sup>53</sup>. Otra cuestión problemática tiene que ver con la falta de eficacia en la organización administrativa ambiental de las autoridades que tienen potestad sancionatoria. En la práctica se presentan choques o conflictos entre las distintas autoridades pues la competencia administrativa está determinada por el factor territorial, por lo que, cuando se otorgan permisos, autorizaciones o licencias, muchos casos de infracción ambiental normativa son iniciados por la autoridad ambiental donde esté ubicado el respectivo proyecto, obra o actividad, y se acuerdo con el polígono licenciado, y entran en los conflictos tanto positivos como negativos de competencias<sup>54</sup>.
- 3) *Reglas procesales y probatorias*: Se evidencia una falta de reglas procesales para la imposición de medidas preventivas, como la confusión que genera la amonestación como medida preventiva, pues es una verdadera sanción como aparece en el artículo 37 de la ley 1333 de 2009. En segundo lugar, en la etapa de indagación preliminar, existe mucha discrecionalidad para la autoridad administrativa, lo cual pone en una situación de indefensión procesal al infractor, pues la ausencia de reglas procesales y probatorias claras y expresas genera que terminen adelantándose actuaciones administrativas sin el cumplimiento de los requisitos legales. En tercer lugar, en relación con la etapa de indagación, la ley omite establecer el término de la etapa, por lo que puede durar lo que el funcionario de la entidad estime pertinente y oportuno<sup>55</sup>. Finalmente, en la etapa de juzgamiento, se identifican falencias tales como la omisión de la figura de los alegatos de conclusión, la cual es una herramienta fundamental para concluir las intervenciones del presunto infractor antes de una decisión de fondo; privarlo de alegar en conclusión es mutilar su derecho al debido proceso administrativo<sup>56</sup>.
- 4) *Presunción de inocencia*: Esta problemática gira en torno a la presunción de culpa y dolo, ya analizada previamente.
- 5) *Derecho de Contradicción*: Los problemas frente a esta figura tienen relación con el concepto de infracción ambiental y su tipología, lo cual genera incertidumbre jurídica que imposibilita el ejercicio del derecho de contradicción de los infractores ambientales. Esto tiene relación con el principio de tipicidad y los pliegos de formulación de cargos, ambiguos y vagos, que violan el principio de legalidad; ya mencionado previamente.

Finalmente, los autores concluyen que, de continuarse las actuaciones administrativas con estas falencias, "se van a aumentar las nulidades de los actos administrativos sancionatorios por la violación al debido proceso mediante medios de control ante el contencioso administrativo, o acciones de tutela en caso de presentarse escenarios de perjuicio irremediable"<sup>57</sup>. Lo anterior demuestra que es por falta de eficacia en el manejo de las garantías procedimentales que el proceso sancionatorio no está cumpliendo su fin esencial, que es sancionar y disuadir a los infractores, y en últimas proteger al medio ambiente y a los recursos naturales.

## 5. Conclusiones

Como se pudo observar de la revisión presentada en esta investigación, el régimen sancionatorio ambiental establecido por la Ley 1333 de 2009 significó una gran novedad y avance para el ordenamiento jurídico ambiental del país; pues unificó y sistematizó los distintos procesos existentes hasta entonces, dándoles

50 Guzmán Jiménez y Ubajoa Osso, "Garantías Procedimentales En El Ámbito Sancionatorio...", 444.

51 Dicho registro se consideró en el título VIII de la Ley 1333 de 2009, como "portales de información para el control de la normatividad ambiental", el cual "debe contener el registro de la información relacionada con las sanciones impuestas como consecuencia de la comisión de infracciones de carácter ambiental a las personas naturales o jurídicas públicas o privadas por las autoridades ambientales". El registro se reglamentó mediante la Resolución 415 de 2010 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

52 Guzmán Jiménez y Ubajoa Osso, "Garantías Procedimentales En El Ámbito Sancionatorio...", 445.

53 Guzmán Jiménez y Ubajoa Osso, "Garantías Procedimentales En El Ámbito Sancionatorio...", 445.

54 Guzmán Jiménez y Ubajoa Osso, "Garantías Procedimentales En El Ámbito Sancionatorio...", 447.

55 Guzmán Jiménez y Ubajoa Osso, "Garantías Procedimentales En El Ámbito Sancionatorio...", 448.

56 Guzmán Jiménez y Ubajoa Osso, "Garantías Procedimentales En El Ámbito Sancionatorio...", 449.

57 Guzmán Jiménez y Ubajoa Osso, "Garantías Procedimentales En El Ámbito Sancionatorio...", 452.

una unidad de materia, y una homogeneidad procesal. No obstante, tras 10 años de su desarrollo, se han identificado retos importantes, no solo en el diseño normativo sino en su implementación, los cuales han generado falencias en la aplicación de dicho procedimiento, y como consecuencia, han afectado el cumplimiento de sus funciones. Este ejercicio de revisión debe entenderse como una oportunidad de mejora que contemple los nuevos retos a los que debe hacer frente este instrumento procesal, y así se promuevan mejoras normativas que aseguren el cumplimiento de sus finalidades y las garantías constitucionales y legales de todos los administrados.

## 6. Bibliografía

Álvarez Pinzón, Gloria Lucía. "Las Infracciones En Materia Ambiental." En *Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental*, editado por Óscar Darío Amaya Navas y María del Pilar García Pachón, 205–50. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.

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*, editado por María del Pilar GARCÍA PACHÓN, 227–52. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019.

Amador Rangel, Karen Paola, y Cristian Alonso Carabaly Cerra. "El Principio de Tipicidad y Su Aplicación En Las Investigaciones Sancionatorias Ambientales Por Violaciones a Los Instrumentos de Comando y Control." En *Procedimiento Sancionatorio Ambiental. 10 Años de La Ley 1333 de 2009*, editado por María del Pilar García Pachón, 105–39. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019.

Amaya Arias, Ángela María, y Eduardo Del Valle Mora. "La Función Compensatoria de La Sanción Ambiental y Su Incoherente Aplicación Normativa y Fáctica." En *El Poder Sancionador de La Administración Pública: Discusión, Expansión y Construcción. XIX Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo.*, editado por Alberto Montaña Plata y Jorge Iván Rincón Córdoba, 545–602. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018.

Amaya Navas, Óscar Darío. "La Potestad Sancionadora de La Administración En La Ley 1333 de 2009." En *Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental*, editado por Óscar Darío Amaya Navas y María del Pilar García Pachón, 100-20 Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.

Cardona González, Álvaro Hernando. "Análisis Del Origen Del Proceso Sancionatorio Ambiental Por Infracción Normativa. Propuestas." En *Procedimiento Sancionatorio Ambiental. 10 Años de La Ley 1333 de 2009*, editado por María del Pilar García Pachón, 253–86. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019.

DelValle Mora, Eduardo. *Aplicación de Los Principales Principios Constitucionales y Legales En El Régimen Sancionatorio Ambiental Colombiano*. Bogotá: Brigard & Urrutia, 2014.

García Pachón, María del Pilar. "Presentación." En *Procedimiento Sancionatorio Ambiental. 10 Años de La Ley 1333 de 2009*, editado por María del Pilar García Pachón, 17–22. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019.

García Pachón, María del Pilar, y Carolina Montes Cortés. "El Procedimiento Para La Imposición de Sanciones de La Nueva Ley 1333 de 2009." En *Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental*, editado por Óscar Darío Amaya Navas y María del Pilar García Pachón, 183–204. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.

Guzmán Jiménez, Luis Felipe., y Juan David Ubajoa Osso. "Garantías Procedimentales En El Ámbito Sancionatorio Ambiental. Un Análisis de Eficacia Administrativa." En *Procedimiento Sancionatorio Ambiental. 10 Años de La Ley 1333 de 2009*, editado por María del Pilar García Pachón, 419–60. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.

Lesmes Orejuela, Roberth. "La Presunción de Culpa y Otros Asuntos Relevantes Del Procedimiento Sancionatorio Ambiental Colombiano." En *Procedimiento Sancionatorio Ambiental. 10 Años de La Ley 1333 de 2009*, editado por María del Pilar García Pachón, 185–226. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 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*, editado por María del Pilar García Pachón, 23–60. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019.

Marín Ceballos, José Fernando. "Aplicación Del Principio de Tipicidad En El Procedimiento Sancionatorio Ambiental Colombiano." Tesis de Maestría en Derecho del Estado con énfasis en Derecho de los Recursos Naturales. Universidad Externado de Colombia, 2019.

Molina Roa, Javier Alfredo. "Las Medidas Preventivas En Materia Ambiental. Exceso En La Facultad Discrecional o Efectiva Protección Del Medio Ambiente." En *Procedimiento Sancionatorio Ambiental. 10 Años de La Ley 1333 de 2009*, editado por María del Pilar García Pachón, 321–60. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019.

Osorio Sierra, Álvaro. "Principios Que Gobiernan La Potestad Sancionatoria Ambiental." En *Procedimiento Sancionatorio Ambiental. 10 Años de La Ley 1333 de 2009*, editado por María del Pilar García Pachón, 61–102. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019.

Ossa Arbeláez, Jaime. *Derecho Administrativo Sancionador. Una Aproximación Dogmática*. 2 ed. Bogotá: Legis, 2009.