



Guía

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

AMBIENTAL SANCIONATORIO

Ley 1333 de 2009 modificada por la ley 2387 de 2024



Naciones Unidas
Oficina contra
la Droga y el Delito



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

MARGARITA CABELLO BLANCO

Procuradora General de la Nación

SILVANO GÓMEZ STRAUCH

Viceprocurador General de la Nación

GUSTAVO ADOLFO GUERRERO RUIZ

Procurador Delegado para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios

CAMILA AFANADOR VARGAS

Coordinadora del Grupo de Cooperación Internacional.

Coordinación

Elizabeth Porras Cárdenas

Asesora

Juliana Hurtado Rassi

Asesora

Autores

Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz

Procurador Delegado para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios

Mónica del Pilar Gómez Vallejo

Procuradora 14 Judicial II Ambiental y Agraria de Armenia

Luz Elena Agudelo Sanchez

Procuradora 5 Judicial II Ambiental y Agraria de Manizales

Julio César Rodas Monsalve

Procurador 29 Judicial II para la Conciliación Administrativa

Héctor Manuel Hinestroza Álvarez

Procurador 1 Judicial II Ambiental y Agrario de Medellín

Alfonso Vicente Beltrán Valderrama

Asesor

Diana Marcela Bravo Aguilera

Asesora

Colaboradores Procuraduría General de la Nación

Carlos Alberto Arrieta Martínez

Procurador 9 Judicial II Ambiental y Agrario de Barranquilla

Diego Francisco Álvarez Ortiz

Asesor

Jonatan Esteban González Balaguera

Profesional Universitario

Con el apoyo de:

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC)

Candice Welsch

Representante de UNODC para la región Andina y el Cono Sur.

Olivier Inizan

Representante Regional adjunto

Diego Ricardo Quintero Martínez,

Jefe del Área de Crimen Organizado

Laura Juliana Santacoloma Mendez

Coordinadora del Programa de Prevención y Justicia ambiental

**OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS
CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC)**

**Colaboradores Oficina de las Naciones
Unidas contra la Droga y el Delito**

Sara Esperanza Rodríguez Silva
Asesora legal nacional en crimen ambiental

Angela Shirley Ávila Roa
Asesor nacional jurídico para la vigilancia
del proceso sancionatorio

Laura Alejandra Salazar Aguirre
Asistente Técnico y Jurídico para control a
la Deforestación

Johans Felipe Martínez Mayorga
Asistente técnico jurídico al control de la
Deforestación

Mateo Murillo Rivera
Asistente técnico en derecho penal de
apoyo al control de la deforestación del
Área de Crimen Organizado

Wilmer Sebastian Moscoso Sepúlveda

Supervisor eje temático de tierras y
acciones administrativas.

Diagramación y diseño

John Edison Vásquez Zuluaga
Profesional en Diseño Gráfico

Este documento fue posible gracias al apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC).

El contenido del documento es responsabilidad de la Procuraduría General de la Nación y no necesariamente refleja el punto de vista de UNODC o de la embajada del Reino Unido.

CONTENIDO

| | |
|--|----|
| PRESENTACIÓN | 13 |
| CAPITULO I | 8 |
| Fundamentos constitucionales de la protección del ambiente en Colombia | 15 |
| 1.1. La protección del ambiente como principio, derecho y deber en la Constitución Ecológica de 1991 | 15 |
| 1.2. Los fundamentos constitucionales de la potestad sancionatoria de la administración para asegurar los fines del Estado | 16 |
| CAPITULO II | 16 |
| APROXIMACIÓN A LOS PRINCIPIOS Y LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL | 17 |
| 2.1. Principios del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio | 17 |
| 2.2. La responsabilidad administrativa ambiental | 25 |
| CAPITULO III | 23 |
| Titularidad y competencia en el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio | 31 |
| 3.1. Titularidad de la potestad sancionatoria ambiental | 31 |
| 3.2. Autoridades competentes para adelantar el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio. | 31 |
| 3.3. Factores que determinan la competencia para adelantar el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio. | 35 |
| 3.4. Facultad a prevención | 36 |
| CAPITULO IV | 29 |
| Medidas preventivas | 37 |
| 4.1. Generalidades | 38 |
| 4.2. Funciones y presupuestos de las medidas preventivas | 39 |
| 4.3. Facultad a prevención de las medidas preventivas | 41 |
| 4.4. Condiciones para imponer las medidas preventivas | 42 |
| 4.5. Contenido del acto administrativo de imposición de medidas preventivas. | 43 |
| 4.6. Cumplimiento de las medidas preventivas. | 44 |
| 4.7. Tipos de medidas preventivas. | 44 |

4.8. Medidas Preventivas en Flagrancia 46

CAPÍTULO V. 42

ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL SANCIONATORIO 51

5.1. Indagación preliminar 51

5.2. Inicio del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio 55

5.3. Cesación del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio 58

5.4. Formulación de cargos, descargos, pruebas y alegatos 63

5.5 Determinación de la responsabilidad 68

En virtud de las modificaciones introducidas por la ley 2387 de 2024 en el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio se puede imponer la sanción de multa en dos supuestos: 61

-Frente a las infracciones ambientales 61

-Frente al incumplimiento de las obligaciones o condiciones previstas en actos administrativos sin contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental 61

5.5.1.4 Demolición de obra a costa del infractor 84

5.5.1.5 Decomiso definitivo de especímenes de especies silvestres, exóticas, productos y subproductos de la fauna y la flora, elementos, medios o implementos utilizados para cometer infracciones ambientales 85

5.5.1.6 Restitución de especímenes de especies de flora y fauna silvestres o acuática 87

5.5.1.7 Servicio comunitario y cursos obligatorios. 89

5.5.1.8 Amonestación escrita 90

5.5.1.9 Sanciones accesorias y su aplicación 91

5.5.4 Suspensión y terminación anticipada del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio 96

5.5.5 La confesión 96

6. Impugnación de la decisión 100

6.1. Reglas generales de los recursos procedentes 100

5.6.2. Condiciones y oportunidad para presentar el recurso de reposición 101

5.6.3. Silencio Administrativo en los recursos de reposición 102

5.6.4. Revocatoria 102

5.7. Ejecución de las medidas preventivas y sanciones: 104

CAPITULO VI. 94

Publicidad y participación en el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio 105

6.1. Notificaciones 105

6.1.1. NOTIFICACIÓN PERSONAL 106

6.1.2. Notificación por aviso 108

6.1.3. Notificación por Conducta Concluyente 109

6.2. Publicidad 109

6.3. COMUNICACIONES 110

6.4. INTERVENCIONES: 110

CAPÍTULO VII. 100

Mecanismos de información y control en el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio 111

7.1. Registro de Infractores Ambientales - RUIA 111

7.1.1. Principios en el Registro Único de Infractores Ambientales 113

7.1.2. Generalidades del Registro Único de Infractores Ambientales 114

7.1.3. Obligaciones de las autoridades ambientales que reporten en RUIA 115

7.1.4. Permanencia del reporte 116

7.1.5. Retiro del registro. 117

7.2. Portal de Información sobre Fauna Silvestre –PIFS– 117

7.3. Convenios de cooperación interadministrativos 118

CAPITULO VIII. 108

Intervención de los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios en el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio. 119

CAPITULO IX. 112

Guía Teórico-práctica sobre Procedimiento administrativo ambiental sancionatorio - buenas, malas prácticas y lecciones aprendidas. 112

9.1 Buenas, malas prácticas y lecciones aprendidas en el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio bajo la vigencia de la Ley 1333 de 2009 Modificado por la Ley 2387 de 2024. 124

BIBLIOGRAFÍA 177

ANEXOS 168

INDICE DE GRAFICAS

| | |
|--|----|
| GRÁFICA 1. AUTORIDADES AMBIENTALES CON COMPETENCIA SANCIONATORIA. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA LEY 1333 DE 2009 MODIFICADA POR LA LEY 2387 DE 2024. | 32 |
| GRÁFICA 2. UBICACIÓN CAR | 33 |
| GRÁFICA 3. UBICACIÓN CDS. | 33 |
| GRÁFICA 4. GRANDES CENTROS URBANOS | 34 |
| GRÁFICA 5. ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS AMBIENTALES | 34 |
| GRÁFICA 6. TRÁMITE MEDIDAS PREVENTIVAS. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA LEY 1333 DE 2009 MODIFICADA POR LA LEY 2387 DE 2024. | 37 |
| GRÁFICA 7. TRÁMITE MEDIDAS PREVENTIVAS EN FLAGRANCIA. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA LEY 1333 DE 2009 MODIFICADA POR LA LEY 2387 DE 2024. | 47 |
| GRÁFICA 8. TRÁMITE INDAGACIÓN PRELIMINAR. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA LEY 1333 DE 2009 MODIFICADA POR LA LEY 2387 DE 2024. | 51 |
| GRÁFICA 9. INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL SANCIONATORIO. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA LEY 1333 DE 2009 MODIFICADA POR LA LEY 2387 DE 2024. | 56 |
| GRÁFICA 10. TRÁMITE FORMULACIÓN DE CARGOS, PRUEBAS Y ALEGATOS. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA LEY 1333 DE 2009 MODIFICADA POR LA LEY 2387 DE 2024. | 63 |
| GRÁFICA 11. TRÁMITE PERIODO PROBATORIO. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA LEY 1333 DE 2009 MODIFICADA POR LA LEY 2387 DE 2024. | 66 |

| | |
|---|-----|
| GRÁFICA 12. TRÁMITE PARA LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDAD. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA LEY 1333 DE 2009 MODIFICADA POR LA LEY 2387 DE 2024. | 69 |
| GRÁFICA 13. TRÁMITE PARA EL RESOLVER EL RECURSO DE REPOSICIÓN. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA LEY 1333 DE 2009 MODIFICADA POR LA LEY 2387 DE 2024. | 94 |
| GRÁFICA 14. TRÁMITE PARA LA NOTIFICACIÓN PERSONAL. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA LEY 1333 DE 2009 MODIFICADA POR LA LEY 2387 DE 2024. | 106 |
| GRÁFICA 15. TRÁMITE PARA LA NOTIFICACIÓN AVISO. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA LEY 1333 DE 2009 MODIFICADA POR LA LEY 2387 DE 2024 | 102 |
| GRÁFICA 16. TRÁMITE PARA LA NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA LEY 1333 DE 2009 MODIFICADA POR LA LEY 2387 DE 2024. | 103 |
| GRÁFICA-HERRAMIENTA 1. VENTANILLA INTEGRAL DE TRÁMITES AMBIENTALES. FUENTE. PÁGINA WEB HTTP://VITAL.MINAMBIENTE.GOV.CO/ . | 106 |
| GRÁFICA 2-HERRAMIENTA 2. CONTINUACIÓN VENTANILLA INTEGRAL DE TRÁMITES AMBIENTALES. FUENTE. PÁGINA WEB HTTP://VITAL.MINAMBIENTE.GOV.CO/ . | 107 |
| GRÁFICA 13. GENERALIDADES DEL REGISTRO ÚNICO DE INFRACTORES AMBIENTALES. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA LEY 1333 DE 2009 MODIFICADA POR LA LEY 2387 DE 2024. | 108 |

INDICE DE TABLAS

| | |
|--|----|
| TABLA 1. PARTE MOTIVA DEL ACTO ADMINISTRATIVO – IMPOSICIÓN MEDIDAS PREVENTIVAS. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA LEY 1333 DE 2009. | 43 |
| TABLA 2. DECISIÓN – DISPONE Y/O RESUELVE DEL ACTO ADMINISTRATIVO – IMPOSICIÓN MEDIDAS PREVENTIVAS. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA LEY 1333 DE 2009, LEY 99 DE 93 Y LEY 1437 DE 2011. | 44 |
| TABLA 3. PARTE MOTIVA DEL ACTO ADMINISTRATIVO – INDAGACIÓN PRELIMINAR. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA LEY 1333 DE 2009. | 54 |
| TABLA 4. DECISIÓN – DISPONE Y/O RESUELVE DEL ACTO ADMINISTRATIVO – INDAGACIÓN PRELIMINAR. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA LEY 1333 DE 2009, LEY 99 DE 93 Y LEY 1437 DE 2011. | 54 |
| TABLA 5. PARTE MOTIVA DEL ACTO ADMINISTRATIVO –INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA LEY 1333 DE 2009. | 57 |
| TABLA 6. DECISIÓN – DISPONE Y/O RESUELVE DEL ACTO ADMINISTRATIVO –INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA LEY 1333 DE 2009, LEY 99 DE 93 Y LEY 1437 DE 2011. | 57 |
| TABLA 7. PARTE MOTIVA DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE CESACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN SANCIONATORIA AMBIENTAL. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA LEY 1333 DE 2009. | 60 |
| TABLA 8. DECISIÓN - DECLARA LA CESACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIA AMBIENTAL. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA LEY 1333 DE 2009. | 60 |
| TABLA 9. REQUISITOS, EXPEDICIÓN Y COMUNICACIONES DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE FORMULACIÓN DE CARGOS. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA LEY 1333 DE 2009. | 64 |
| TABLA 10. PARTE MOTIVA DEL ACTO ADMINISTRATIVO- QUE DECIDE DE FONDO EL PROCEDIMIENTO. FUENTE. ELABORACIÓN PROPIA CON FUNDAMENTO EN LA LEY 1333 DE 2009 Y LEY 1437 DE 2011. | 92 |

TABLA 11. DECISIÓN - RESUELVE DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE FONDO EL
PROCEDIMIENTO. FUENTE. ELABORACIÓN PROPIA CON FUNDAMENTO EN LA LEY 1333 DE
2009 Y LEY 1437 DE 2011.....89

PRESENTACIÓN

La Procuraduría General de la Nación (PGN) en su propósito de fortalecer su función preventiva y proteger la garantía del derecho a un ambiente sano y contribuir a la lucha contra los fenómenos que generan riesgos y afectaciones de este derecho, entre ellos la deforestación, ha emprendido varias iniciativas entre las que se encuentra la elaboración de una guía que favorezca la efectiva aplicación del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio.

Esta iniciativa se enmarca en el programa “Fortalecimiento de las capacidades de las instituciones colombianas para luchar contra la deforestación” de UNODC, financiado por el Reino de Noruega, y del cual la Procuraduría General de la Nación-PGN hace parte. Este proceso de diseño se ha realizado en un trabajo conjunto entre el equipo de la Delegada Mixta 3 para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios y el equipo de Mentores de UNODC-PGN.

Para tal fin, se seleccionaron los municipios con mayor índice de deforestación en el país, los cuales se encuentran en la jurisdicción de las corporaciones autónomas de los departamentos del Meta, Caquetá y Guaviare. En estas autoridades ambientales se efectuaron visitas y talleres que permitieron elaborar un diagnóstico para conocer los aspectos claves en los cuales se requiere fortalecer el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio, generando de esta manera la expedición de **la Directiva 007 de 2022**, sobre alerta para el trámite efectivo de los procesos sancionatorios ambientales que se adelanten por infracciones asociadas a la deforestación en la región amazónica y la construcción de la presente guía.

Esta guía tiene como propósito brindar elementos prácticos y criterios básicos para tener en cuenta por las autoridades competentes en la aplicación adecuada de las medidas preventivas y en el trámite eficaz del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio de conformidad con la Ley 1333 de 2009 y las demás que la reglamente o modifiquen.

En tal sentido, la Procuraduría General de la Nación, invita a aplicar este instrumento que consideramos aporta al cumplimiento de los objetivos preventivos y correctivos en materia ambiental y de esta manera contribuir en la mejora del estado de los recursos naturales, el ambiente y la protección de los ecosistemas de especial protección en Colombia.

Margarita Cabello Blanco

Procuradora General de la Nación

AGRADECIMIENTOS

Esta guía contó con los aportes valiosos brindado por los funcionarios de las Corporaciones, Corporamazonia, Cormacarena, CDA y MADS y demás entidades que participaron en la validación de la guía.

CAPITULO 01

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE EN COLOMBIA

1.1. La protección del ambiente como principio, derecho y deber en la Constitución Ecológica de 1991

La Constitución Política de Colombia busca orientar una nueva relación de los colombianos con el entorno natural y por ello existe la llamada “Constitución Ecológica”, conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente como bien jurídico, derecho colectivo y principio fundamental de la actuación del Estado, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en múltiples sentencias,¹. El conjunto de principios, mandatos y obligaciones que conforman la “Constitución Ecológica” se enfocan en una doble dimensión dirigida a:

- (i) Proteger de forma integral el medio ambiente y
- (ii) Garantizar un modelo de desarrollo sostenible.

Según la Corte Constitucional de este conjunto normativo, los artículos 8, 49, 79 y 80 condensan los aspectos de mayor relevancia en materia ambiental, los cuales a su vez se proyectan sobre las demás disposiciones que tratan la materia.²

Precisamente, el artículo 8 establece la **obligación** del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación en concordancia con el numeral 8 del artículo 95. Por su parte, el artículo 49 contempla el saneamiento ambiental como **servicio público** a cargo del Estado; el artículo 79 consagra el **derecho colectivo** al ambiente sano, también es

¹ Sentencia T-453 de 1998, C-058 de 1994 y C-595 de 2010

² (Sentencia T-622 de 2016).

considerado como **derecho fundamental**³ y ser protegido por las acciones constitucionales como la acción popular y tutela, entre otras, previstas para la garantía de estos derechos.

Para esta Guía resulta de especial importancia el artículo 80 de la Constitución que en general establece, el **principio** del desarrollo sostenible, los **deberes** del Estado y los **enfoques de la gestión pública** para el desarrollo sostenible. Esta disposición establece cuatro (4) deberes fundamentales del Estado en esta materia, según lo ha mencionado claramente la Corte Constitucional en la sentencia C-259 de 2016, así: a) El deber de prevenir los daños ambientales, b) El deber de mitigar los daños ambientales que se manifiesta en el control a los factores de deterioro ambiental, c) El deber de indemnizar o reparar los daños ambientales y el deber de exigir la reparación de los daños causados al ambiente, d) el deber de punición frente a los daños ambientales de manera que se impongan sanciones de acuerdo con la ley.

Finalmente, se debe resaltar que el enfoque de la “Constitución Ecológica” ha evolucionado en los 30 años de vigencia de la Constitución. En efecto, se ha pasado en los años noventa de una visión marcadamente antropocéntrica a una más global, holística y eco céntrica, que conciben a la naturaleza como un auténtico sujeto de derechos y que respaldan cosmovisiones plurales y alternativas a los planteamientos tradicionales.⁴

1.2. Los fundamentos constitucionales de la potestad sancionatoria de la administración para asegurar los fines del Estado

La potestad sancionatoria de la administración es esencial en el Estado Social de Derecho, para asegurar el cumplimiento de la misión, funciones, competencias y deberes establecidos a las autoridades estatales en la Constitución y la ley, de manera que con ellas se asegura el acatamiento de las normas, actos administrativos, reglamentos y demás medidas con las cuales planificar el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales que permitan asegurar la protección del bien jurídico ambiental y la garantía del derecho colectivo al ambiente sano.

El sistema sancionatorio ambiental es un mandato constitucional y no puede quedar sometido al capricho del Estado o de los funcionarios, como claramente establece el artículo 80 de la carta política que impone a las autoridades competentes, sancionar a los infractores y en todo caso, exigir la reparación de los daños ocasionados. Como lo ha señalado la Corte Constitucional, *“La función de las sanciones administrativas en materia ambiental es*

³ T-092 de 1993, C- 431 de 2000, C 671 de 2001 y C 499 de 2015.

⁴ Sentencias T-080 de 2015, C-449 de 2015 y C-644 de 2017.

preventiva, correctiva y compensatoria para garantizar la efectividad de los principios y objetivos de la Constitución, los tratados internacionales, la ley y el reglamento.”⁵

Ahora bien, hay que resaltar que el poder sancionatorio de la administración es reglado, sometido al principio del debido proceso y sujeto a control judicial. En este sentido, la Corte Constitucional en la sentencia T-105 de 2023⁶ señala:

Esta corporación ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a: (i) ser oído durante toda la actuación; (ii) la notificación oportuna y de conformidad con la ley; (iii) que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas; (iv) que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación; (v) que la actuación se adelante por la autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico; (vi) gozar de la presunción de inocencia; (vii) el ejercicio del derecho de defensa y contradicción; (viii) solicitar, aportar y controvertir pruebas; (ix) impugnar las decisiones y promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación al debido proceso[29].

CAPITULO 02

APROXIMACIÓN A LOS PRINCIPIOS Y LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

2.1. Principios del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio

Según el artículo 3 de la ley 2387 de 2024, son aplicables al procedimiento administrativo ambiental sancionatorio ambiental los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas, y los principios ambientales prescritos en el artículo 9 del Código de Recursos Naturales Renovables Decreto Ley 2811 de 1974, 1 de la Ley 99 de 1993,

⁵ Sentencia C-595 de 2010.

⁶ Magistrado Ponente Dr. José Fernando Reyes Cuartas

la Ley 165 de 1994, la Ley 388 de 1997 y los demás principios contenidos en las disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen.

A continuación, se hará referencia a algunos principios que se consideran relevantes en la aplicación del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio ambiental:

1. Debido proceso
2. Legalidad
3. Presunción de culpa o dolo del infractor ambiental
4. Eficacia
5. Celeridad
6. Imparcialidad
7. Publicidad
8. Precaución
9. Prevención
10. Participación
11. Coordinación
12. Reparación del daño ambiental

2.1.1. Debido proceso

Todas 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 contradicción⁷. Es una garantía de la que gozan las personas mediante la cual tienen derecho a la defensa, a ser juzgados por un tribunal competente, independiente e imparcial, a presentar y controvertir pruebas, y a contradecir las decisiones judiciales y/o administrativas. La Corte Constitucional ha señalado al respecto⁸:

“...la Sala debe recordar que el derecho al debido proceso administrativo consiste fundamentalmente en la garantía de que en todas las actuaciones de este tipo se aplicará de manera fiel el procedimiento previamente establecido en la ley y en las demás normas pertinentes. Así las cosas, salvo cuando se advierta apartamiento de las reglas aplicables a la actuación administrativa de que se trata, no parece razonable considerar vulnerado el debido

⁷ Congreso de la República No. 1 del art. 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo- CPACA.

⁸ Sentencia T-105 de 2023 MP: José Fernando Reyes Cuartas.

proceso por el solo hecho de que su resultado hubiere desfavorecido al interesado, pues no habría razón que permita suponer que ello es consecuencia de la vulneración de sus garantías procesales.”

De esta forma, en el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio busca dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 29 de la Constitución Política que indica: *“el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”*.⁹

2.1.2. Legalidad

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio¹⁰. Por lo tanto, las autoridades administrativas ambientales deben actuar conforme a las competencias que le han sido otorgadas, y aplicar las sanciones establecidas en la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024 y deberán aplicar las reglas y procedimientos establecidos para el efecto.

Una manifestación del principio de legalidad es la tipicidad de la conducta, de manera que tanto la infracción, sus elementos constitutivos y la sanción deben estar previamente establecidos en una norma legal. Ahora bien, en materia sancionatoria ambiental como lo ha señalado la Corte Constitucional, el principio de tipicidad es flexible por cuanto se configura la infracción no solamente por la violación de normas de rango legal, sino también de actos administrativos expedidos por la autoridad competente en materia ambiental, a los cuales se debe remitir en cada caso particular.

De igual manera, este principio guarda relación con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, por cuanto el acto administrativo que pone fin al procedimiento administrativo ambiental sancionatorio debe estar debidamente motivado con los fundamentos de hecho y derecho que justifican la decisión, la cual en caso de imponer sanciones debe ser proporcional a la gravedad de la infracción.

2.1.3. Presunción de culpa o dolo del infractor ambiental

⁹ En la exposición de motivos se estipuló: “Colocar en movimiento el procedimiento sancionatorio para la imposición de las medidas, cualquiera que estas sean, por parte de las autoridades ambientales no solo exige tener en cuenta la norma procesal sino los principios que gobiernan el debido proceso, tales como el de legalidad, imparcialidad y publicidad, la presunción de inocencia, la carga de la prueba, el derecho a la defensa, la libertad probatoria, el derecho a no declarar contra sí mismo, el derecho a contradicción, entre otros”.

¹⁰ Artículo 29 Constitucional.

Si bien constitucionalmente toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable, en materia sancionatoria ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor quien será sancionado si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo, para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales.¹¹ No obstante, el Estado tiene carga de probar la existencia del componente objetivo de la infracción, es decir, la acción u omisión que dio lugar a la violación de normas y/o daño ambiental para lo cual adelantará las diligencias administrativas con miras que para la formulación de cargos se encuentre plenamente establecido el mencionado componente, así como el nexo causal entre la acción u omisión del presunto infractor y la falta que se le atribuye.¹²

2.1.4. 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 el CPACA las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa¹³. En tal sentido, las autoridades ambientales deberán efectuar todas las diligencias pertinentes tendientes a garantizar el derecho constitucional y fundamental a gozar de un ambiente sano.

2.1.5. Celeridad

Las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efecto de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas¹⁴. Asimismo, la Corte Constitucional señaló que este principio busca que las autoridades no puedan postergar indefinidamente los procesos, señalando límites precisos y estrictos que deben ser tenidos en cuenta y aplicados por parte de las autoridades en el ejercicio de sus funciones.¹⁵ Así, se busca dar agilidad a los procesos respetando por lo menos los términos

¹¹ Ley 1333 de 2009 parágrafo único del artículo 1.

¹² Corte Constitucional Sentencia C-595 de 2010 MP Jorge Iván Palacio Palacio

¹³ Congreso de la República. Ley 1437 de 2011. Artículo 11 Numeral 13

¹⁴ Congreso de la República. Ley 1437 de 2011. Artículo 3 Numeral 13

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-699 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero

establecidos en las normas regulatorias del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio ambiental, cuyo incumplimiento puede dar lugar a responsabilidad disciplinaria.

En este sentido, se recuerda que el artículo 18 de la ley 2387 de 2024, adicionó un párrafo al artículo 10 de la Ley 1333 de 2009 en el cual establece que una vez iniciado el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio ambiental, el procedimiento no podrá extenderse más allá de cinco (5) años, prorrogable en casos excepcionales ante la complejidad del asunto específico.

2.1.6. 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.¹⁶ Ahora bien, en lo que se refiere a la aplicación en concreto de este principio en relación con el régimen sancionatorio ambiental, se tiene que las autoridades ambientales facultadas para tal menester no podrán tomar decisiones arbitrarias abusando de su posición, y en todo caso las decisiones que adopten deberán darse sin que medie discriminación alguna y libres de cualquier interés particular.¹⁷

2.1.7. Publicidad

Las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, los diferentes actos administrativos que profiera, 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 el CPACA¹⁸, que se reafirma con la Ley 2273 de 2022 aprobatoria del acuerdo de Escazú que garantiza los derechos de acceso a la información, participación y acceso a la justicia en materia ambiental.

Los actos administrativos, por regla general, entran en vigor desde el momento de su expedición, siempre que se haya cumplido con todos los requisitos y formalidades previstos

¹⁶ Congreso de la República. Ley 1437 de 2011. Artículo 11 Numeral 3

¹⁷ Del Valle Mora, Eduardo José. *del Aplicación de los principales principios constitucionales y legales en el régimen sancionatorio ambiental colombiano (ley 1333 de 2009) / Eduardo José del Valle Mora. -- 1a. ed. -- Bogotá : Brigard & Urrutia, 2014.*

¹⁸ Congreso de la República. Ley 1437 de 2011. Artículo 11 Numeral 9.

para su publicación o notificación.¹⁹ Es así como, ningún acto administrativo expedido por las autoridades ambientales en desarrollo de su facultad sancionatoria podrá tener efecto hasta tanto no se cumpla con los requisitos de publicidad establecidos en la Ley 1333 de 2009, el CPACA y la Ley 99 de 1993.²⁰

2.1.8. Precaución

Este principio consiste en que las autoridades ambientales 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.²¹ Así, la Corte Constitucional señaló que para imponer medidas fundadas en el principio de precaución se debe cumplir con los siguientes requisitos: i) Exista peligro de daño; ii) el daño sea grave e irreversible; iii) exista un principio de certeza científica, así no sea esta absoluta; iv) la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente y v) el acto en que se adopte la decisión sea motivado.²²

El principio de precaución debe ser excepcional y motivado²³, particularmente tiene un carácter excepcional frente a la regla general según la cual las políticas ambientales deben estar fundadas en los resultados del proceso de investigación científica²⁴.

2.1.9. Prevención

Este es el principio rector del derecho y la gestión ambiental, busca que el Estado, desarrolle y aplique normas, planes y medidas administrativas dirigidas a evitar o minimizar los daños ambientales, como un objetivo apreciable en sí mismo, antes que el daño se produzca o se agrave.²⁵ De acuerdo con los pronunciamientos del Consejo de Estado²⁶, el principio de prevención parte de la base de la existencia de suficiente certeza respecto de los riesgos o

¹⁹ Corte Constitucional sentencia C-646 de 2000

²⁰ Art 19 Ley 1333 de 2009, art 65,66 y 67 del CPACA y art 71 de la Ley 99 de 1993.

²¹ Congreso de la República. Ley 99 de 1993 numeral 6 del artículo 1º

²² Corte Constitucional Sentencia C-293 de 2002 MP Alfredo Beltrán Sierra

²³ Idem.

²⁴ Corte Constitucional Auto A-073 de 2014.

²⁵ Corte Constitucional Sentencia T-080 de 2015 MP Jorge Iván Palacio

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera (C. P. Hernán Andrade). Radicado 760012331000200050427101 (37603)

de su probabilidad de ocurrencia, de tal manera que la autoridad actúa dentro de una cadena de causalidad conocida con el fin de interrumpir el curso causal respectivo y de prevenir la consumación del daño.

El principio de prevención supone que el riesgo puede ser conocido anticipadamente y que pueden adoptarse medidas para neutralizarlo, mientras que el de precaución comporta que el riesgo de daño ambiental no puede ser conocido anticipadamente porque no se pueden conocer materialmente los efectos a mediano y largo plazo de una acción.

Estos dos principios se diferencian en tanto que es dable aplicar el principio de prevención cuando se conocen las consecuencias perjudiciales que genera determinada circunstancia al medio ambiente; y que, por el contrario, cuando no se conocen (la certeza del riesgo o la dimensión del daño producido), se debe aplicar el principio de precaución²⁷, y según la misma Corte Constitucional, su carácter excepcional se debe a que *“su amplia aplicación generaría una paranoia generalizada”*²⁸.

El principio de precaución implica decisiones motivadas y alejadas de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho, las cuales no pueden estar basadas únicamente en la incertidumbre, ya que se podría incurrir en conjeturas y supuestos sin ningún sustento; así, previo a su aplicación la autoridad debe procurar aproximarse a tanta certidumbre como le sea posible a través de la recopilación de datos científicos.²⁹

En caso de presentarse una falta de certeza científica absoluta, la decisión debe inclinarse hacia la protección del ambiente, y las actividades pueden ser suspendidas aun cuando los daños no se estén consumando y el nexo causal no haya sido establecido científicamente en su totalidad³⁰, lo cual sin embargo no constituye una presunción de este elemento de la responsabilidad.

Sobre la aplicación adecuada de los principios de prevención y de precaución, se recomienda la consulta de la Circular No. 15 de 2023 emitida por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios.

2.1.10. Participación

En términos generales, las autoridades ambientales promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos

²⁷ Corte Constitucional de Colombia, C-703 de 2010 MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

²⁸ Corte Constitucional Sentencia T-1002 de 2010.

²⁹ Corte Constitucional Sentencia C-293 de 2002.

³⁰ Corte Constitucional Sentencia C-339 de 2002.

de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.³¹ Ahora bien, en el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio ambiental se deben garantizar espacios de participación ciudadana tales como el derecho de intervención sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, audiencias públicas ambientales, consulta previa cuando proceda, derechos de petición, entre otros, en los términos de la Ley 99 de 1993, art. 20; de la Ley 1333 de 2009 y la Ley 2273 de 2022 aprobatoria del acuerdo de Escazú.

Precisamente, el artículo 7 del Acuerdo de Escazú establece que, el Estado debe asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional.

2.1.11. 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.³²

Respecto al procedimiento administrativo ambiental sancionatorio ambiental las autoridades ambientales contarán con el apoyo de las entidades públicas y de las autoridades de policía, cuando las circunstancias lo requieran, otras entidades públicas y las autoridades de policía deberán ofrecer su apoyo y acompañamiento a estas autoridades ambientales.³³ En tal sentido, es necesario crear sinergias con las diversas entidades que tengan competencia, para generar acuerdos y compromisos que logren la finalidad y cumplimiento efectiva de la aplicación del procedimiento sancionatorio ambiental.

En aplicación de este principio, el artículo 23 de la ley 2387 de 2024 establece que:

Articulación Interinstitucional. Con el propósito de contribuir a la celeridad y efectividad del procedimiento regulado en la presente ley, desde la indagación preliminar, cuando proceda, las autoridades ambientales competentes que den curso al procedimiento administrativo ambiental sancionatorio ambiental podrán solicitar el acompañamiento obligatorio, en el marco de sus competencias, de entidades del orden nacional o local, tales como el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de relaciones Exteriores, de existir acciones en zonas fronterizas o que involucren extranjeros, y las demás entidades

³¹ Congreso de la República. Ley 99 de 1993, art.1. numeral 6

³² Congreso de la República. Ley 1437 de 2011. Artículo 3 Numeral 10.

³³ Congreso de la República. Ley 1333 de 2009, artículo 62.

administrativas adscritas o vinculadas pertinentes para contribuir a esclarecer las presuntas infracciones ambientales..

2.1.12. Reparación del daño ambiental.

Es un principio de clara raigambre constitucional que se contempla en varias disposiciones como los artículos 80, 86 y 90 de la Constitución Política. Expresamente, en el artículo 80 se establece que el Estado debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Ahora bien, la finalidad correctiva o reparadora, primordialmente in natura, debe orientar la imposición de las sanciones previstas en la ley 1333 de 2009 de manera que, además de la sanción correspondiente, se deben imponer las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción guardando estricta proporcionalidad.

2.2. La responsabilidad administrativa ambiental

El medio ambiente es un bien jurídico constitucionalmente protegido, en tal sentido, la Constitución Política le atribuye al Estado el deber de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados³⁴, que resulta ser el fundamento de la responsabilidad jurídica en materia ambiental, como una expresión del *ius puniendi* del Estado, es decir, la facultad de castigar a quienes incumplen el ordenamiento jurídico, mediante sanciones penales y administrativas la cual es ejercida tanto por autoridades jurisdiccionales como por autoridades administrativas ambientales.

2.2.1. Formas de responsabilidad ambiental

Existen distintos regímenes de responsabilidad orientados a proteger el ambiente y los recursos naturales, tales como la responsabilidad penal, administrativa, civil, fiscal y disciplinaria, por mencionar algunos. La presente guía aborda la responsabilidad administrativa, que se concreta en el Régimen Sancionatorio Ambiental, en el que se consignan las circunstancias generadoras de responsabilidad administrativa para las personas que usan, aprovechan o afectan el medio ambiente y los recursos naturales, regulado actualmente en la Ley 1333 de 2009 con las modificaciones de la ley 2387 de 2024.

³⁴ Artículo 80 de la Constitución Política.

La potestad administrativa sancionadora busca que se cumplan las disposiciones normativas para lograr la protección efectiva del ambiente y los recursos naturales y se distingue de los demás regímenes de responsabilidad en cuanto a su marco normativo, el bien jurídicamente protegido, los procedimientos, las autoridades competentes y las sanciones. Tal como ocurre frente al régimen penal³⁵, que busca la protección de los bienes jurídicos más relevantes para el orden social colectivo y mediante la consecución de fines retributivos, preventivos y resocializadores en el marco del principio de mínima intervención. De igual manera, las sanciones penales son de mayor gravedad para los derechos fundamentales del sancionado y, por ello, el procedimiento penal demanda la aplicación más rigurosa de las garantías del debido proceso y la imposición de las sanciones es competencia exclusiva de las autoridades judiciales.

El poder sancionatorio, en general, no es discrecional sino reglado y para el caso administrativo, se encuentra en cabeza de autoridades administrativas y ejercido directamente por éstas, cuando se constata el incumplimiento de los distintos mandatos que la ley impone a los administrados y a las mismas autoridades. Dicho poder, dentro del campo en el que se desarrolla, conlleva, además, que la intervención de la autoridad judicial solo sea eventual y con posterioridad a la actuación de la administración, cuando los afectados hagan uso de los medios de control previstos en el ordenamiento jurídico³⁶.

Así las cosas, los fundamentos constitucionales para el ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria ambiental son el artículo 2 relativo a los fines del Estado, el artículo 209 en relación a los principios para el ejercicio de la función pública y el artículo 29 que refiere al debido proceso, destacándose dentro de este último, los principios de legalidad, tipicidad, la presunción de inocencia, el principio del juez natural, el de la inviolabilidad de la defensa y, por supuesto, el principio del non bis in ídem³⁷, el cual comporta la prohibición de que a nadie se le podrá sancionar dos veces por el mismo hecho.

En el derecho sancionador de la Administración, la presunción de inocencia y el elemento de la culpabilidad resultan aplicables como criterio general. No obstante, pueden ser objeto de ciertos matices -ámbito de la responsabilidad subjetiva- y excepcionalmente establecerse la responsabilidad sin culpa -objetiva-³⁸. En materia administrativa ambiental, se conserva una

³⁵ Sentencias C-214 de 1994, C-506 de 2002, C-818 de 2005, C-595 de 2010 y C-703 de 2010.

³⁶ Sentencia C- 632 de 2011.

³⁷ Siguiendo los lineamientos jurisprudenciales recogidos en las Sentencias C-870 de 2002 y C-478 de 2007, la Corte ha dejado establecido que es posible juzgar y sancionar varias veces un mismo comportamiento, sin que ello implique una violación del non bis in ídem, (i) cuando la conducta imputada ofenda distintos bienes jurídicos que son objeto de protección en diferentes áreas del derecho; (ii) cuando las investigaciones y las sanciones tengan distintos fundamentos normativos; (iii) cuando los procesos y las sanciones atiendan a distintas finalidades; y (iv) cuando el proceso y la sanción no presenten identidad de objeto y causa.

³⁸ sentencia C-616 de 2002

responsabilidad de carácter subjetiva toda vez que los elementos de la culpa y el dolo continúan vigentes por disposición expresa del legislador³⁹. La presunción de culpa o dolo establecida en el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio se encaja dentro de las denominadas presunciones legales -iuris tantum-, toda vez que admiten prueba en contrario. En esa medida, hasta antes de imponerse la sanción definitiva, el presunto infractor podrá desvirtuar la presunción utilizando todos los medios probatorios legales.

En cuanto al principio de legalidad, el régimen sancionatorio administrativo ambiental ha establecido (i) los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada; (ii) el procedimiento sancionador; (iii) la definición misma de la sanción o los criterios para determinarla con claridad; y, (iv) los entes encargados de imponerla⁴⁰. En cuanto a la tipicidad en materia administrativa ambiental no necesariamente tienen que estar descritas con la misma minuciosidad y grado de precisión que se demanda en materia penal, estableciendo un criterio de mayor flexibilidad en la adecuación típica⁴¹.

2.2.2. La infracción en el régimen sancionatorio ambiental

Por la naturaleza especial de los asuntos administrativos, que no versa sobre situaciones que impliquen una incursión en el núcleo duro de los derechos fundamentales y ante la imposibilidad de contar con un listado detallado de comportamientos, donde se subsuman todas aquellas conductas que están prohibidas, el legislador sancionatorio está facultado para establecer tipos abiertos, caracterizados por descripciones amplias y genéricas en cuya textura abierta no se agotan los términos de su propia prescripción, sino que admiten la acumulación o inclusión de nuevas categorías, que permiten un amplio margen de adecuación por parte del operador sancionatorio⁴².

De ahí que la Ley 1333 de 2009 haya tipificado como infracciones ambientales i) toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente⁴³.

³⁹ Sentencia C 595 de 2010

⁴⁰ Sentencia C-219 de 2017

⁴¹ Sentencia C-406 de 2004

⁴² Sentencia C 699 de 2015

⁴³ Sentencia C-219/17

También será también constitutivo de infracción ambiental ii) la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establecida en el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.

Esto último significa que, en caso de que se presenten estos presupuestos, además de responder ante las autoridades administrativas ambientales, el infractor podrá ser demandado para que responda en el régimen civil, en el que se persigue transferir los efectos patrimoniales adversos de un hecho dañino a un tercero diferente al afectado (medio ambiente y recursos naturales).

En cuanto al daño como constitutivo de infracción ambiental, resulta procedente señalar que el concepto de daño ambiental en el derecho colombiano corresponde a una categoría amplia, en la medida en que incluye tanto afectaciones propiamente dichas a los recursos naturales como aquellas otras que recaen indirectamente sobre el ser humano (por ejemplo, las relacionadas con su salud o con la armonía del paisaje) y también se refiere cualquier alteración o interferencia en el normal funcionamiento de los ecosistemas.

El artículo 4 de la ley 2387 de 2024, adicionó el artículo [3A](#) de la Ley [1333](#) de 2009, con algunas definiciones siendo una de ellas la de daño ambiental en los siguientes términos:

DAÑO AMBIENTAL: Deterioro, alteración o destrucción del medio ambiente, parcial o total.

Como se observa es una definición muy amplia, que merece serios cuestionamientos por cuanto: -Equipara varios conceptos que cualitativamente son diferentes. En efecto y desde el punto de vista del bien ambiental afectado no es lo mismo alteración y destrucción, de manera que desde el punto de vista del principio de proporcionalidad la respuesta sancionatoria estatal debe ser diferente.

-No toda causación de un daño ambiental cumple el requisito de tipicidad de la infracción, por cuanto solo pueden ser sancionados aquellos que se causen violando o desconociendo las normas o los actos administrativos. Es decir, la infracción administrativa es una norma abierta, en blanco, que debe remitirse a las normas y actos administrativos de la autoridad ambiental competente para determinar si la alteración o el daño al ambiente se realizó dentro de los límites del riesgo permitido definido por la norma o el acto administrativo.

Existen, según la doctrina, dos tipos de daño ambiental: el puro y el consecutivo o impuro. El primero corresponde a las afectaciones ambientales que no afectan especialmente a una persona determinada, sino al medio o los recursos naturales. Mientras que el segundo hace

referencia a las consecuencias de las afectaciones ambientales sobre persona determinada o sus bienes⁴⁴.

Finalmente, se debe señalar que el nivel de certeza y escrutinio para determinar la tasación del daño no es el mismo exigido en la responsabilidad civil clásica, dadas las particularidades del derecho ambiental y de los fenómenos de la naturaleza, así como el efecto irradiador de los principios de precaución y prevención⁴⁵.

2.2.3. Infracciones a actos administrativos sin contenido ambiental expedidos por autoridad ambiental

El parágrafo 4 del artículo 6 de la ley 2387 de 2024 que modifica el artículo 5 de la ley 1333 de 2009 creó un nuevo tipo de infracción ambiental, que consiste en el incumplimiento de las obligaciones o condiciones previstas en actos administrativos sin contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental, de manera que la autoridad ambiental podrá imponer como sanción las multas sucesivas previstas en el artículo 90 del CPACA. De acuerdo con esta disposición, se entienden por obligaciones o condiciones sin contenido ambiental, aquellas cuyo incumplimiento no afecten conocimiento, educación, seguimiento, planificación y control ambiental, las que no hayan sido emitidas para evitar el daño o afectación ambiental, y/o aquellas que no hayan sido impuestas para mitigarlos, compensarlos y restaurarlos.

2.2.4. La caducidad de la acción sancionatoria ambiental

La caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual se limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia, y su fundamento se halla en la necesidad que tiene el conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico⁴⁶.

⁴⁴ Sentencia SU 455 de 2020. Ver también sentencias C-632 de 201 de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 16 de mayo de 2011, rad. 52835-3103-001-2000-00005-01. M.P. William Namen Vargas. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 20 de febrero de 2014. Radicado 41001-23-31-000-2000-02956-01(29028). C.P. Ramiro Pasos Guerrero.

⁴⁵ *Ibídem*.

⁴⁶ Sentencia C-394/02.

Al fijar la Ley 1333 de 2009⁴⁷ un plazo de veinte (20) años para el ejercicio de la acción sancionatoria del Estado en materia ambiental, ha considerado la jurisprudencia constitucional que se ejerció de manera razonable la potestad de configuración legislativa, en consideración a particularidades de las conductas que pueden resultar lesivas del ambiente, porque la sanción no es el único mecanismo de protección de ese bien jurídico y porque, además, ese término resulta congruente con la naturaleza de las sanciones que en materia ambiental ha previsto el ordenamiento jurídico y la necesidad de que el Estado obre con la mayor diligencia en la investigación y la sanción de las conductas que ocasionen daño ambiental⁴⁸.

Del mismo modo, resulta coherente con lo anteriormente señalado, que en consideración a que la aplicación del régimen sancionatorio administrativo ambiental se encuentra sometido al debido proceso, las autoridades competentes se encuentran en la obligación de adelantar el procedimiento sin dilaciones injustificadas.

El parágrafo del artículo 10 mencionado que adiciona el artículo 18 de la ley 2387 de 2024, en aplicación del principio de celeridad establece la obligación que una vez iniciado el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio no podrá extenderse más allá de cinco (5) años, prorrogables hasta por otro tanto mediante resolución motivada, cuando la complejidad del caso o del acervo probatorio lo haga necesario. En caso de no proferirse una decisión dentro de este término, la entidad pública pierde competencia y de proferirse decisión se haría por funcionario incompetente dando lugar a un vicio de nulidad del acto administrativo de los señalados en el artículo 137 del CPACA. Sin duda, infringir el deber legal de proferir el acto administrativo en el término legal podría acarrearle al servidor público, el inicio de una investigación disciplinaria conforme a los artículos 26, 38 y 59 de la ley 1952 de 2019 Código Disciplinario Único.

⁴⁷ Artículo 10 Ley 1333 de 2009

⁴⁸ Sentencia C 401 de 2010

CAPITULO 03

TITULARIDAD Y COMPETENCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL SANCIONATORIO

3.1. Titularidad de la potestad sancionatoria ambiental

Conforme al artículo 2 que modifica el artículo 1 de la ley 1333 de 2009 la titularidad de la competencia en materia sancionatoria ambiental es ejercida por las siguientes autoridades:

ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 1 de la ley 1333 de 2009 el cual quedará así:

ARTÍCULO 1. Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental. El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y lo ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 55 y 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y Parques Nacionales Naturales de Colombia, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

Asimismo, el numeral 7 del artículo 3 del Decreto 3573 de 2011 crea la Agencia Nacional de Licencias Ambientales- ANLA, y le asigna entre sus funciones la de adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya.

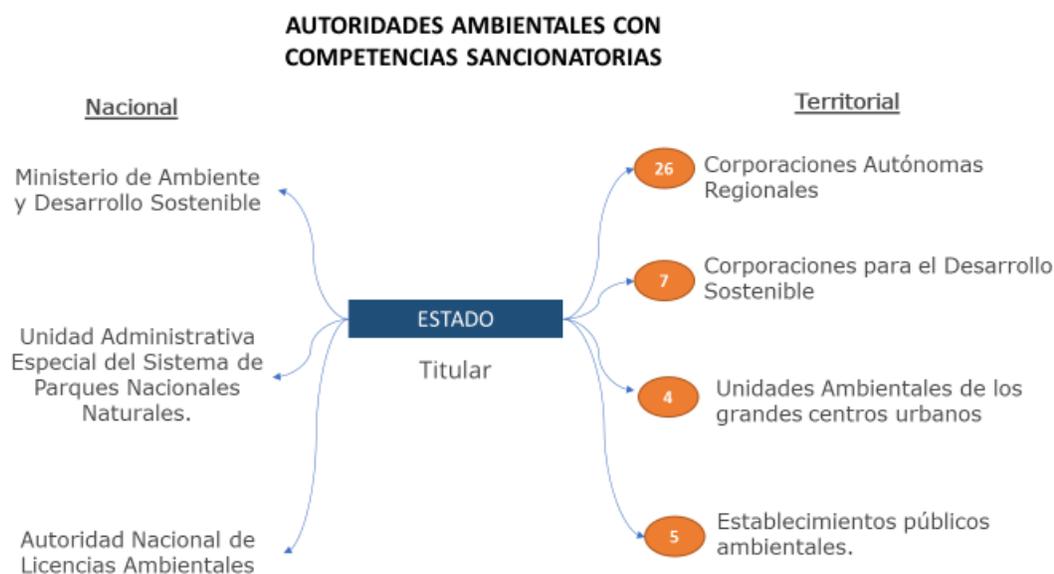
El gobierno nacional expidió el decreto 1275 de 2024, por el cual se establecen las normas requeridas para el funcionamiento de los territorios indígenas en materia ambiental y el desarrollo de las competencias ambientales de las autoridades indígenas y su coordinación efectiva con las demás autoridades y/o entidades; al señalar las competencias complementarias de las autoridades indígenas en materia ambiental, señaló en el artículo 6 numeral 3, que estas están facultadas para sancionar en el marco de la justicia propia a los miembros de sus comunidades. En caso de infracciones cometidas por personas que no estén bajo la jurisdicción indígena, la autoridad ambiental competente coordinará con la

autoridad respectiva, la imposición de las sanciones y medidas compensatorias a que haya lugar, así como de las obras o acciones para la restauración del medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje.

Esta disposición traerá importantes retos respecto al procedimiento administrativo ambiental sancionatorio, por cuanto las normas reglamentarias que desarrollen este decreto deberán determinar si en el marco del derecho propio de estas comunidades rigen los principios del debido proceso, legalidad, tipicidad y proporcionalidad en la imposición de sanciones. De igual manera, como aplicar en estos procedimientos sancionatorios indígenas la obligación constitucional de la reparación del daño causado y demás principios de la Constitución Ecológica y del derecho constitucional fundamental del debido proceso.

3.2. Autoridades competentes para adelantar el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio.

Son las autoridades ambientales, quienes tienen la función sancionatoria ambiental las cuales se identifican a continuación:



Gráfica 1. Autoridades ambientales con competencia sancionatoria. Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1333 de 2009 modificada por la ley 2387 de 2024.

El cuadro anterior muestra el ámbito territorial de las competencias sancionatorias y no la naturaleza jurídica de las entidades que las ejercen, por cuanto es preciso señalar que las Corporaciones Autónomas Regionales - CAR y las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible

- CDS son entidades del orden nacional por expresa disposición legal y de acuerdo con la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado⁴⁹

Cabe precisar que los entes territoriales por regla general no son autoridades ambientales, salvo que se trate de grandes centros urbanos o distritos especiales, pero todos están facultados para actuar *a prevención* de la respectiva autoridad en materia sancionatoria ambiental.



Grafica 2. Ubicación CAR

Corporaciones Autónomas Regionales. Son Veintiséis (26) las Corporaciones Autónomas Regionales. Estas son entes de carácter público encargados por ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables, mientras velan por el desarrollo sostenible del país.

Corporaciones para el Desarrollo Sostenible

Son siete (7) las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible. Además de las funciones propias de las CAR, su diferencia radica en la importancia de los ecosistemas que poseen y, por tanto, tienen como encargo principal la de promover el conocimiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente de la jurisdicción correspondiente.

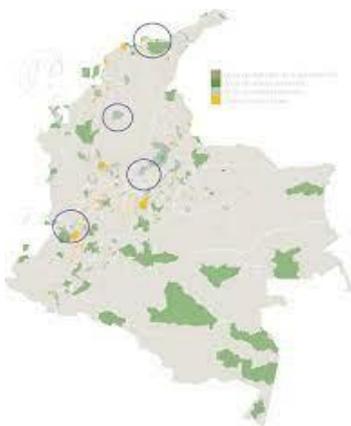
Adicionalmente, deben realizar actividades de promoción científica y transferencia de tecnología, dirigir el proceso de planificación regional de uso del suelo para mitigar o desactivar explotaciones inadecuadas del territorio entre otras. De



Grafica 3. Ubicación CDS.

⁴⁹ Entre otras, CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 27 Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE Bogotá, D.C., nueve (9) de diciembre de dos mil veinte (2020) Radicación número: 11001-03-15-000-2020-03629-00

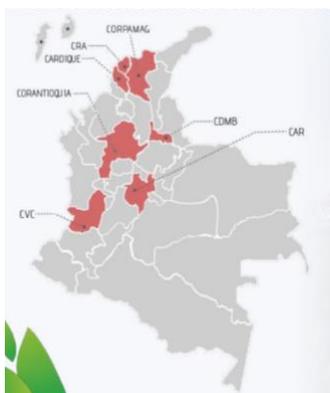
igual manera, están sometidas al control de tutela por el ANLA en el trámite de licencias ambientales para explotaciones minera y de construcción de infraestructura vía y los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal de que tratan los art 34, 35 y 39 de la ley 99 de 1993.⁵⁰



Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos, Son cuatro (4) las encargadas de la gestión y el manejo de los recursos naturales en las zonas urbanas del país. De conformidad con el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 en los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes ejercerán las mismas funciones atribuidas a las CAR en lo que fuera aplicable al medio ambiente urbano, estas son:

Grafica 4. Grandes Centros Urbanos

1)Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá- **SDA**, 2) Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente del Municipio de Santiago de Cali- **DAGMA** 3) Área Metropolitana de Bucaramanga- **AMB** y 4) Área metropolitana del Valle de Aburrá- **AMVA**.



Grafica 5. Establecimientos Públicos Ambientales

Establecimientos Públicos Ambientales. Son cinco (5) (art. 13 ley 768 de 2022), los distritos turístico y cultural de Cartagena de Indias, turístico, cultural, e histórico de Santa Marta y especial, industrial y portuario de Barranquilla ejercerán, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

⁵⁰ Decreto 3573 de 2011 art. 3

Asimismo, lo son el Distrito Biodiverso de Buenaventura en toda la zona urbana y suburbana ⁵¹ y el Distrito Especial, Turístico y Cultural de Riohacha.

3.3. Factores que determinan la competencia para adelantar el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio.

- **Factor Territorial.** La competencia territorial para adelantar el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio estará dada por el **lugar de ocurrencia de los hechos o situación** que atente contra el ambiente, la salud humana o el paisaje conforme a la jurisdicción que le corresponda a la respectiva autoridad ambiental.
- **Factor legal:** Corresponde adelantar el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio a la autoridad ambiental que haya **otorgado las autorizaciones y demás instrumentos de manejo y control ambiental**, según el caso, sea que teniendo el instrumento no lo cumple o que debiéndolo tener no cuenta con el mismo. ⁵²

Cuando el proyecto, obra o actividad sujeto a licencia o permiso ambiental se desarrolla en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales y se presente conflicto de competencia para su otorgamiento, la ANLA es la facultada para dirimir dicho conflicto y en tal virtud la autoridad ambiental que esta designe deberá adelantar el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio cuando a ello haya lugar. ⁵³

En el evento de presentarse un conflicto negativo de competencias administrativas en el adelantamiento del procedimiento administrativo sancionatorio, como podría ser el caso de un sancionatorio por la generación de un daño ambiental o por el desarrollo de una actividad sin permiso o licencia, se debe dar aplicación a los artículos 39 y 112 numeral 10 del CPACA. Estas disposiciones del CPACA atribuyen a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado la función de resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo. ⁵⁴

⁵¹ Ley 1617 de 2013.

⁵² Parágrafo del artículo 2do de la Ley 1333 de 2009.

⁵³ Numeral 11, artículo 3 del Decreto 3573 de 2011.

⁵⁴ Concepto Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de fecha 22 de octubre de 2015 con número de radicación: 1 1001-03-06-000-2015-0053.

3.4. Facultad a prevención

Es una figura legal, mediante la cual una autoridad asume de manera temporal una competencia que no posee, sin que por esta razón se presenten vicios en las decisiones adoptadas. La pueden ejercer entidades que no tienen la calidad de autoridades ambientales.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales; las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible; las Unidades Ambientales Urbanas de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993; los establecimientos públicos a los que hace alusión el artículo 13 de la Ley 768 de 2002; la Armada Nacional; así como los departamentos, municipios y distritos, quedan investidos *a prevención* de la respectiva autoridad en materia sancionatoria ambiental. En consecuencia, estas autoridades están habilitadas para imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias consagradas en la ley 1333 de 2009 que sean aplicables, según el caso, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades.

La ley 2387 de 2024 en su artículo 5 que modificó el artículo 2 de la ley 1333 de 2009, al abordar el tema de la facultad a prevención, además de las autoridades enlistadas en la ley 1333, incluyó de manera expresa a la policía nacional y la fuerza aérea colombiana. Asimismo, hizo referencia a las entidades territoriales en general, a diferencia de la norma anterior, la cual se refirió solo a los departamentos, municipios y distritos, abriendo de esta manera la posibilidad que las demás entidades territoriales⁵⁵ cuenten con esa facultad a prevención.

De igual manera, el artículo 5 de la ley 2387 de 2024 aclara que las autoridades mencionadas en la disposición, si al momento de ejercer la facultad a prevención observan que el proyecto, obra o actividad no está sometido a un instrumento de control y manejo ambiental deberán remitir las actuaciones a la autoridad ambiental con jurisdicción en donde ocurrió la infracción ambiental para que previo el agotamiento del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio, con apego al debido proceso, imponga la sanción.

La autoridad que haya impuesto la medida preventiva deberá dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la misma.

⁵⁵ Los territorios indígenas y mediante autorización legal eventualmente las regiones y provincias, en conformidad con lo establecido en el artículo 286 de la carta política de 1991.

Asimismo, la ley 2387 dispuso que las autoridades que poseen la facultad a prevención deberán realizar periódicamente procesos de capacitación y conocimiento sobre la aplicabilidad de este artículo al interior de estas.

CAPITULO 04

MEDIDAS PREVENTIVAS

En este capítulo se abordarán las medidas preventivas reguladas en la Ley 1333 de 2009 como un instrumento de carácter administrativo para la protección del ambiente en Colombia, su relación con el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio y los principales aspectos para su aplicación.

Medida preventiva



Gráfica 6. Trámite medidas preventivas. Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1333 de 2009 modificada por la ley 2387 de 2024.

4.1. Generalidades

Las medidas preventivas constituyen un instrumento de carácter administrativo mediante el cual el Estado cumple con el deber constitucional **de prevenir los daños ambientales y controlar los factores de deterioro ambiental**, cuya aplicación se encuentra sometida a una serie de condicionamientos de orden legal y técnico que deben ser atendidos por las autoridades competentes, con miras a la protección ambiental, el eficaz ejercicio de la función pública y la garantía del debido proceso y los demás derechos de sus destinatarios.

La acción preventiva está enmarcada bajo los principios de prevención y precaución consagrados en la Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo e incorporados en la Ley 99 de 1993 en su artículo 1 al señalar que el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenido en la referida declaración.⁵⁶

Los principios de **prevención y de precaución**, sustento de la figura de las medidas preventivas, implican con relación al primero que se conozcan previamente las consecuencias que tendrá sobre el ambiente y la salud humana la ejecución de determinada obra, actividad o proyecto y, en tal sentido, las autoridades deben adoptar las acciones necesarias para gestionar adecuadamente los impactos. En el segundo, no existe certeza de los riesgos que determinadas actividades, obras o proyectos pueden conllevar, situación que no puede utilizarse como excusa para no emprender las medidas necesarias para evitar que ocurran y su aplicación está sujeta a una serie de condicionamientos desarrollados por la jurisprudencia constitucional.

Así, la Corte Constitucional señaló que para imponer medidas fundadas en el **principio de precaución** se debe cumplir con lo siguiente: (i) que exista peligro de daño, (ii) que éste sea grave e irreversible, (iii) que exista un principio de certeza científica, así no sea esta absoluta, (iv) que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente y (v) que el acto en que se adopte la decisión sea motivado⁵⁷.

Evitar los riesgos y las afectaciones ambientales es uno de los principales objetivos del derecho ambiental en consideración a que su ocurrencia generalmente es irreversible o su corrección implica costos muy elevados, por tanto, en materia ambiental no basta con la prudencia o la conducta del cuidado y por eso el ordenamiento jurídico ha dotado a las

⁵⁶ Sentencia C-528 M.P. Fabio Morón Díaz. Expediente No. D-579 Santafé de Bogotá D.C., noviembre veinticuatro (24) de 1994. Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 1º (parcial) de la Ley 99 de 1993.

⁵⁷ Sentencia C-293 de 2002.

autoridades de herramientas como las medidas preventivas desde la Ley 99 de 1993 y en la actualidad con la Ley 1333 de 2009.

4.2. Funciones y presupuestos de las medidas preventivas

Las medidas preventivas tienen como *función y objeto* “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” (Ley 1333, 2009, Arts. 4 y 12), se llama la atención en que no obstante el principal propósito de las medidas preventivas es de naturaleza ambiental, las prescripciones normativas a las cuales se encuentran sometidas, contemplan la procedencia de su imposición, también, cuando la actividad o situación atente contra la salud humana, aspecto escasamente considerado en las valoraciones técnicas que sirven para su imposición y que no debe omitirse si es que se pretende dar estricta aplicación a la ley, siempre en relación con actividades, obras o proyectos que impliquen el uso o aprovechamiento de los recursos naturales.

De conformidad con el artículo 32 de la Ley 1333 de 2009 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.

Son presupuestos del procedimiento para la imposición de las medidas preventivas:

La *inmediatez* resulta en un presupuesto de las medidas preventivas toda vez que lo que se pretende es que las autoridades competentes actúen de manera pronta y eficaz frente a actividades y situaciones que atenten contra los recursos naturales, la salud humana o el paisaje, para de esta manera evitar la ocurrencia de afectaciones o daños y así cumplir con los propósitos constitucionales de protección ambiental.

La *razonabilidad* es un aspecto fundamental en lo que a las medidas preventivas hace referencia, pues estas conllevan restricciones que pueden resultar gravosas, sin embargo, no tienen el alcance de la sanción que se impone al infractor después de haberse surtido el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio y de haberse establecido sin lugar a duda la responsabilidad administrativa ambiental, así lo ha señalado la jurisprudencia constitucional⁵⁸.

⁵⁸ Sentencia C 703 de 2010

De igual manera, la Corte Constitucional ha explicado que en consideración a que las medidas preventivas no tienen carácter de sanción y que su aplicación se puede dar aún en situaciones de incertidumbre, es necesario motivar debidamente el acto y justificar que las medidas a imponer son proporcionales de acuerdo a la gravedad del riesgo o afectación al ambiente y en la salud humana, y adicionalmente justifica que no sean procedentes recursos frente al acto administrativo a través del cual se impone la medida.

Sin embargo, dicho acto administrativo es enjuiciable a través de los medios de control de simple nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, por tener la naturaleza de definitivos, así lo ha reiterado la jurisprudencia de lo contencioso administrativo⁵⁹, de tal suerte que sus destinatarios no quedan desprovistos de herramientas jurídicas para controvertir las decisiones que en virtud de las medidas preventivas imponen las autoridades competentes.

Las medidas preventivas tienen **carácter transitorio** puesto que se trata de impedir un hecho o su continuación y evitar la ocurrencia de afectaciones o daños ambientales, a la salud humana y el paisaje, pero una vez superadas estas situaciones, procede que se levanten, sin perjuicio de que se adelante el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio con miras a determinar la responsabilidad administrativa ambiental e imponer las sanciones a que haya lugar.

Este aspecto es fundamental que sea tenido en cuenta por las autoridades competentes, toda vez que así como tienen el deber de imponer las medidas preventivas cuando los supuestos fácticos y jurídicos lo determinen, también lo es que se le debe hacer seguimiento a su cumplimiento y en caso de que se advierta de oficio o a petición de parte que se han superado las circunstancias que dieron lugar a las mismas, debe la autoridad proceder a levantarlas y si ello no ha ocurrido, en todo caso en el acto administrativo que decida de fondo el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio ambiental, deberá incluirse una decisión respecto a la medida preventiva, pues esta no puede continuar produciendo efectos jurídicos indefinidamente, máxime cuando se haya decidido sobre la responsabilidad administrativa ambiental.

También, se debe considerar que **las medidas preventivas por sí solas no hacen parte del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio**. En los casos de las que se imponen en virtud de la facultad a prevención o en flagrancia, la autoridad titular de la potestad sancionatoria deberá determinar si en virtud de estas procede o no adelantar el

⁵⁹ Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Primera Bogotá, D.C., diecisiete (17) de junio de dos mil veintidós (2022) Consejera Ponente: Nubia Margoth Peña Garzón Número único de radicación 17001233100020070038303.

procedimiento administrativo ambiental sancionatorio y, en caso negativo, se deberá levantar una vez se compruebe que desaparecieron las causas que la motivaron.

Finalmente, se advierte que el acto administrativo que impone la medida preventiva es objeto de notificación en los términos del artículo 66 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

4.3. Facultad a prevención de las medidas preventivas

Si bien las autoridades competentes para adelantar el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio ambiental están determinadas por el lugar de los hechos y por la que haya expedido las autorizaciones y demás instrumentos de manejo y control ambientales, el artículo 5 de la ley 2387 de 2024 que modificó el artículo 2 de la Ley 1333 de 2009 ha establecido la posibilidad de que otras autoridades administrativas como la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, las Entidades territoriales, y demás centros urbanos de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo [55](#) y [66](#) de la Ley [99](#) de 1993 o la norma que lo modifique o sustituya, las delegaciones de asuntos ambientales de la Armada Nacional, el Ejército Nacional, la Fuerza Área Colombiana y la Policía Nacional.

Esta facultad consiste en que cuando alguna de estas autoridades conozca de la ocurrencia de un hecho o situación que atente contra el ambiente, la salud humana o el paisaje, aun cuando no sean las competentes para adelantar el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio ambiental, podrán imponer las medidas preventivas pertinentes y razonables con el fin de evitar la ocurrencia del hecho o su continuación, sin que puedan imponer sanciones, puesto que estas resultan de adelantar el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio ambiental por parte de la autoridad competente, que como ya se dijo depende del factor territorial y de la autoridad que haya expedido autorizaciones y demás instrumentos de manejo y control ambientales.

Aunque esta figura se justifica en la necesidad de que otras autoridades concurren de manera inmediata y eficaz para evitar riesgos y afectaciones en el ambiente, la salud humana y el paisaje, ello impone que por la falta de competencia de estas autoridades para decidir sobre el inicio y continuación del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio , sea apremiante el respeto al término perentorio fijado en el parágrafo del artículo 2 de la Ley 1333 de 2009 de manera que, la autoridad que haya impuesto la medida preventiva deberá dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la misma.

Resulta imperativo por tanto, que estas autoridades con competencia a prevención en materia ambiental, ejerzan esta facultad imponiendo las medidas preventivas pertinentes y de manera inmediata, con el fin de que se puedan evitar riesgos y afectaciones a los recursos

naturales, medio ambiente, la salud humana y el paisaje, principal propósito de su existencia y no simplemente dar traslado a la autoridad ambiental que consideren competente, puesto que tal situación puede acarrear daños graves e irreversibles cuya ocurrencia se debe impedir de manera pronta y eficaz.

4.4. Condiciones para imponer las medidas preventivas

Partiendo de que las medidas preventivas son instrumentos administrativos para la protección del ambiente y por las implicaciones que tienen deben ser **razonables y proporcionales**, se encuentran sometidas a una serie de condiciones fácticas y jurídicas para que con su imposición no se afecten la eficacia de la función pública y el respeto a los derechos de sus destinatarios.

Sea lo primero advertir que el conocimiento de los hechos que pueden dar lugar a la imposición de medidas preventivas puede ser de oficio, a petición de parte o en situación de flagrancia y que las medidas preventivas deben imponerse de acuerdo con la gravedad del riesgo o afectación que se pretenda evitar o para que cese su continuación.

Con fundamento en lo anterior, para la imposición de una medida preventiva se deben tener en cuenta las siguientes consideraciones:

Verificación preliminar de los hechos. Cuando se trate de petición de parte, se procede a realizar una inspección para comprobar la veracidad de los hechos y establecer, razonablemente, el nivel de riesgo y/o afectación surgida con la situación puesta en conocimiento de la autoridad. Cuando se trate de casos de flagrancia o de oficio, los hechos ya han sido conocidos y evaluados previamente por la autoridad competente.

Evaluar la idoneidad de la medida preventiva. En razón al nivel de riesgo o afectación identificados, se debe determinar la medida preventiva idónea, con el fin de garantizar el debido proceso y derechos como la libre actividad económica de los destinatarios, entre otros. De ahí que se deban evaluar aspectos como la legalidad de la actividad, es decir, si requiere autorizaciones y si cuenta con ellas, uso del suelo conforme, por mencionar algunos. También debe identificarse cuál es la fuente del riesgo o impacto y su aparente magnitud, dejando constancia de todo ello y de los elementos que sirven para resolver estas cuestiones en el correspondiente informe técnico.

Competencia de quienes participan en la imposición de medidas preventivas. Para efectos de la imposición de medidas preventivas se contemplan actuaciones técnicas y jurídicas, casos en los cuales se requiere la competencia ya sea en términos de obligaciones

contractuales, cuando estas personas sean contratistas, o en términos de funciones cuando se trate de servidores públicos.

Oportunidad en la imposición de la medida preventiva. De conformidad con lo señalado en la Ley 1333 de 2009, las medidas preventivas se pueden imponer antes de iniciar el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio, en el seguimiento de un instrumento ambiental y durante el desarrollo del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio ambiental. Se trata por tanto de garantizar que la imposición de la medida preventiva sea oportuna, pronta y celera, con el fin de impedir la materialización del riesgo o la continuación de la afectación.

De conformidad con el parágrafo 1 del artículo 13 de la Ley 1333 de 2009, la autoridad ambiental podrá comisionar para la ejecución de las medidas preventivas tanto a autoridades administrativas como a la fuerza pública, a quienes se les deberá remitir el acto administrativo a través del cual se impuso la medida preventiva, previas las garantías de publicidad, y estas autoridades deberán proceder de manera celera a través de un funcionario competente, quien deberá enviar el informe correspondiente a la autoridad ambiental. En todo caso, la autoridad ambiental mantiene la responsabilidad de la ejecución de las medidas preventivas.

Un aspecto que ha sido olvidado en general por las autoridades es que los costos en que se incurra con ocasión de las medidas preventivas, tales como: Transporte, almacenamiento, seguros, entre otros, correrán por cuenta del infractor, cuando este ha sido identificado y se encontró responsable. En caso del levantamiento de la medida, los costos deberán ser cancelados antes de poder devolver el bien o reiniciar o reabrir la obra⁶⁰. Así, al momento de decidirse sobre el levantamiento de la medida o si esta continúa hasta la decisión sobre la responsabilidad administrativa ambiental, deberán incluirse los valores a pagar por dicho concepto a cargo de su destinatario.

4.5. Contenido del acto administrativo de imposición de medidas preventivas.

De conformidad con la Ley 1333 de 2009, la medida preventiva debe ser legalizada o impuesta por medio de un acto administrativo que, aunque es de trámite debe estar debidamente motivado, en el que consten las circunstancias que dieron lugar a la imposición de la medida preventiva, la identificación del presunto infractor, la justificación técnica y jurídica para su imposición, la determinación de las medidas preventivas a imponer.

⁶⁰ Artículo 34 Ley 1333 de 2009

Tabla 1. Parte motiva del acto administrativo – Imposición medidas preventivas. Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1333 de 2009.

| Parte motiva del acto administrativo- Imposición medidas preventivas | |
|--|---|
| 1 | Antecedentes: forma en la que se llega a determinar la necesidad de imponer medida preventiva Nombre e identificación del destinatario de la medida preventiva |
| 2 | Descripción de las circunstancias de tiempo, modo y lugar que dan lugar a la imposición de la medida |
| 3 | Descripción del hecho, actividad o situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana. |
| 4 | Determinación de la medida preventiva a imponer |
| 5 | Identificación de los fundamentos constitucionales y legales aplicables |
| 6 | Identificación de los fundamentos legales y constitucionales que soportan la competencia de la autoridad ambiental. |

Tabla 2. Decisión – dispone y/o resuelve del acto administrativo – Imposición medidas preventivas. Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1333 de 2009, Ley 99 de 93 y Ley 1437 de 2011.

| Decisión - dispone y/o resuelve del acto administrativo – Medidas preventivas | |
|---|---|
| 1 | Indicar la medida preventiva que se impone |
| 2 | Señalar que la medida preventiva es de ejecución inmediata, tiene carácter preventivo y transitorio, surte efectos inmediatos y se aplica sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar. |
| 3 | Advertir que el incumplimiento total o parcial de la medida preventivas impuesta en este acto administrativo será causal de agravación de la responsabilidad en materia ambiental, según lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 7 de la Ley 1333 de 2009. |
| 4 | Ordenar las notificaciones y comunicaciones procedentes |
| 5 | Señalar la improcedencia de recursos frente al acto administrativo |

4.6. Cumplimiento de las medidas preventivas.

En caso de que no se haya dado cumplimiento a las medidas preventivas impuestas al presunto infractor, se debe dar aplicación a lo consagrado en el artículo 89 de la Ley 1437 de

2011, en donde se señala que los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato y que cuando un acto administrativo imponga una obligación no dineraria a un particular y este se resistiere a cumplirla, la autoridad que expidió el acto le impondrá multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía, que pueden oscilar entre (1) y quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes.⁶¹

Igualmente, se llama la atención en que la celeridad y la eficacia como principios que rigen el sancionatorio ambiental según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1333 de 2009, implican de un lado, que las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos a fin de que se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas. De otro, que las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para tal efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitaren decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán las irregularidades, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.⁶²

Cabe recordar que para el cumplimiento de las medidas preventivas la autoridad que las imponga podrá comisionar a otras autoridades y a la fuerza pública para su ejecución.

Igualmente, que la medida preventiva se levantará una vez se cumplan las condiciones impuestas para tal efecto y, en caso de que ello no ocurra, en la expedición de la decisión que ponga fin al procedimiento la autoridad ambiental se pronunciará sobre su levantamiento, según lo señalado en el parágrafo 2 del artículo 36 de la Ley 1333 de 2009, adicionado por el artículo 19 de la Ley 2387 de 2024.

4.7. Tipos de medidas preventivas.

Según el artículo 36 de la Ley 1333 de 2009 modificado por el artículo 19 de la ley 2387 de 2024, las medidas preventivas se impondrán al infractor de las normas ambientales, mediante acto administrativo motivado y de acuerdo con la gravedad de la infracción, por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, y las demás autoridades ambientales, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, las entidades territoriales, los demás centros urbanos, Parques Nacionales Naturales de Colombia y las delegaciones de asuntos ambientales.

Con la modificación introducida por la Ley 2387 de 2024 desapareció la amonestación escrita pasó a ser un tipo de sanción, sin embargo, no se eliminó expresamente la posibilidad de

⁶¹ (art. 90 Ley 1437 de 2011).

⁶² Art. 3 Ley 1437 de 2011.

imponerla como medida preventiva, particularmente teniendo en cuenta que el listado de tales medidas consagrado en el artículo 36 de la Ley 1333 de 2009 modificado por el artículo 19 de la Ley 2387 de 2024 no es taxativo, en tanto habilita a las autoridades ambientales a imponer entre otras, las siguientes medidas preventivas:

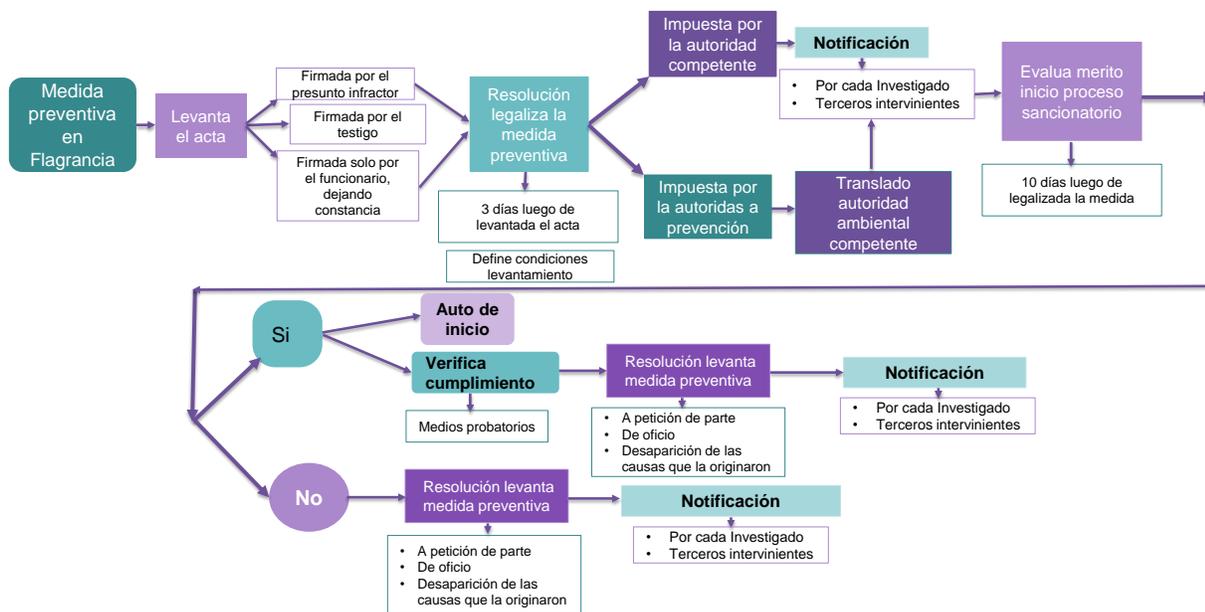
Medidas preventivas de decomiso y aprehensión preventivos. Por su parte, el artículo 38 de la Ley 1333 de 2009 contiene las medidas preventivas de decomiso y aprehensión preventivos, que es necesario precisar. Cuando se hace referencia al decomiso se trata de aquellos productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción. En tanto que, cuando se refiere a la aprehensión, se trata de la aprehensión material y temporal de los especímenes de fauna, flora, recursos hidrobiológicos y demás especies silvestres exóticos objeto de la infracción.

Suspensión de obra o actividad. Art. 39 de la Ley 133 de 2009 señala que procede 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 que se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de estos.

Realización de los estudios y evaluaciones. Adicionada por el artículo 19 de la Ley 2387 de 2024, consiste en realizar estudios y evaluaciones requeridas para establecer la naturaleza y características de los daños, efectos e impactos causados por la infracción, así como las medidas necesarias para mitigarlas o compensarlas.

4.8. Medidas Preventivas en Flagrancia

Medida preventiva en flagrancia



Gráfica 13. Trámite medidas preventivas en flagrancia. Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1333 de 2009 modificada por la ley 2387 de 2024.

Como mecanismo calificado para el cumplimiento del objeto de las medidas preventivas se tiene el de su imposición en flagrancia, el cual se aplica cuando las autoridades, sea en virtud de la titularidad de la potestad sancionatoria o en razón a las facultades a prevención, de conformidad con los Artículos 1 y 2 de la Ley 1333 de 2009, encuentren un agente causando daños al medio ambiente, a los recursos naturales o violando disposición que favorecen el medio ambiente sin que medie ninguna permisión de las autoridades ambientales competentes.

Como elemento relevante para la imposición de las medidas preventivas, la norma estipula que la autoridad ambiental debe garantizar la presencia del agente durante el proceso sancionatorio.

La flagrancia como tal no se encuentra definida en la Ley 1333 de 2009, razón por la cual se recurre en primera instancia al Diccionario de la lengua española, Edición del Tricentenario, actualización 2022, donde se entiende por flagrancia, la cualidad de flagrante y este a su vez, como el *“que se está ejecutando actualmente”*, *“de tal evidencia que no necesita pruebas”* y *“en el mismo momento de estarse cometiendo un delito, sin que el autor haya podido huir”*.

Ahora, a la luz de la Ley 153 de 1887, en cuanto a las reglas generales sobre validez y aplicación de las leyes, el Artículo 8 precisa que *“cuando no hay ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales del derecho”*, a tal efecto, el artículo 301 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, modificado por el Artículo 57 de la Ley 1453 de 2011, entiende la flagrancia cuando la persona es:

- Sorprendida y aprehendida cometiendo el delito;
- Sorprendida e individualizada durante la comisión del delito, es aprehendida inmediatamente después por persecución o señalamiento de la víctima u otra persona;
- Sorprendida y capturada con objetos, instrumentos o huellas, de los cuales aparezca fundado que acaba de cometer un delito o haber participado en él;
- Sorprendida e individualizada en la comisión de un delito, en sitio abierto al público o privado a través de un video, caso último, con consentimiento de la persona que resida y en ambos casos, aprehendida inmediatamente después;
- Cuando la persona se encuentre en un vehículo utilizado momentos antes para huir del lugar de la comisión del delito.

Conforme lo expuesto, la flagrancia en derecho penal no siempre requiere que la persona se encuentre y sea aprehendida en el acto mismo de la comisión del delito, sino que se entiende también por flagrancia, cuando individualizada la persona en la comisión del delito, es aprehendida inmediatamente después ya sea por señalamiento de la víctima, otra persona o por registro en video, de igual manera opera la flagrancia cuando la persona es sorprendida y capturada con objetos, instrumentos o huellas, de los cuales aparezca fundado que acaba de cometer un delito o haber participado en él o en vehículo utilizado momentos antes para huir de lugar.

4.8.1. Mecanismo y procedimiento para imponer una medida preventiva en flagrancia

Conforme el artículo 15 de la Ley 1333 de 2009, cuando un evento en flagrancia requiera la imposición de una medida preventiva en el lugar y ocurrencia de los hechos, se levantará un acta.

El procedimiento consiste en:

1. Levantar un acta en la que conste:
 - Motivos que justifican la imposición de la medida preventiva en flagrancia.
 - Autoridad que impone la medida preventiva en flagrancia.
 - Lugar, fecha y hora de la fijación de la medida preventiva en flagrancia.
 - Funcionario competente para la imposición de la medida preventiva en flagrancia.
 - Persona, proyecto, obra o actividad a la cual se impone la medida preventiva en flagrancia.
2. Suscripción del acta por el presunto infractor, en caso de rehusarse, se hará firmar por un testigo, de no ser factible la firma por ningún de los dos, bastará con la sola suscripción por parte del funcionario encargado del asunto, dejando la constancia respectiva.
3. Legalización del acta a través de un acto administrativo en donde se establecerán condiciones de las medidas preventivas impuestas, en un término no mayor a tres (3) días.

4.8.2 Imposición de medidas preventivas en flagrancia sin sujeto destinatario presente

Verificado el Artículo 14 de la Ley 1333 de 2009, se tiene que las medidas en flagrancia operan cuando *“un agente sea sorprendido en flagrancia causando daños al medio ambiente, a los recursos naturales o violando disposición que favorecen el medio ambiente sin que medie ninguna permisión de las autoridades ambientales competentes”* y en cuanto a la presencia del agente, esta disposición expresa que la autoridad ambiental debe garantizar su presencia durante el proceso sancionatorio.

Con posterioridad, en el Artículo 15 del mismo estatuto, se precisa que el acta que se levante de esta diligencia debe ser suscrita por el presunto infractor, en caso de negarse lo firmará un testigo y en el evento de que no se suscriba por ninguno de los dos, la firma del solo funcionario encargado es suficiente, dejándose la constancia respectiva.

Así las cosas, se constituiría como requisito legal la presencia del sujeto destinatario de la medida preventiva en flagrancia para su procedencia. No obstante, a la luz del artículo 301 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, modificado por el Artículo 57 de la Ley 1453 de 2011, en sancionatorio administrativo ambiental vía analogía, se podría constituir flagrancia sin que la persona se encuentre cometiendo el acto mismo, siempre y cuando se consoliden los condicionantes de la norma penal, máxime cuando nos avocamos a infracciones ambientales que se constituyen en delitos contra los recursos naturales de conformidad con la Ley 2111 de 2021 como lo son el aprovechamiento ilícito de los recursos naturales renovables; manejo ilícito de especies exóticas; deforestación; promoción y financiación de la deforestación; invasión de

áreas de especial importancia ecológica; financiación de invasión a áreas de especial importancia ecológica.

Ante un hecho de flagrancia en los términos del Código de Procedimiento Penal, cuando el agente no se encuentre en el sitio de comisión de los hechos, pero si individualizado, si es aprehendido o encontrado inmediatamente después, ya sea por señalamiento de la víctima, otra persona o por registro en video, procederá el levantamiento del acta en los términos descritos en la ley 1333 de 2009.

Ahora, cuando la autoridad ambiental llegue al sitio y no sorprenda al agente en flagrancia, pero si encuentra los medios para cometer la infracción y las evidencias de estas que darán soporte a la medida preventiva a imponer mediante acto administrativo motivado, de conformidad con el artículo 13 de la Ley 1333 de 2009 y con fundamento en el acta de visita y/o informe técnico de la autoridad ambiental, podrá dejar estos medios y evidencias en custodia de la Policía Nacional.

4.8.3. Decisión sobre la medida preventiva impuesta en flagrancia

Una vez expedido el acto administrativo que legaliza la medida preventiva dentro de los tres (3) días siguientes al levantamiento del acta en sitio, la autoridad ambiental titular de la potestad sancionatoria en un término no mayor a diez (10) días evaluará si existe mérito para iniciar el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio.

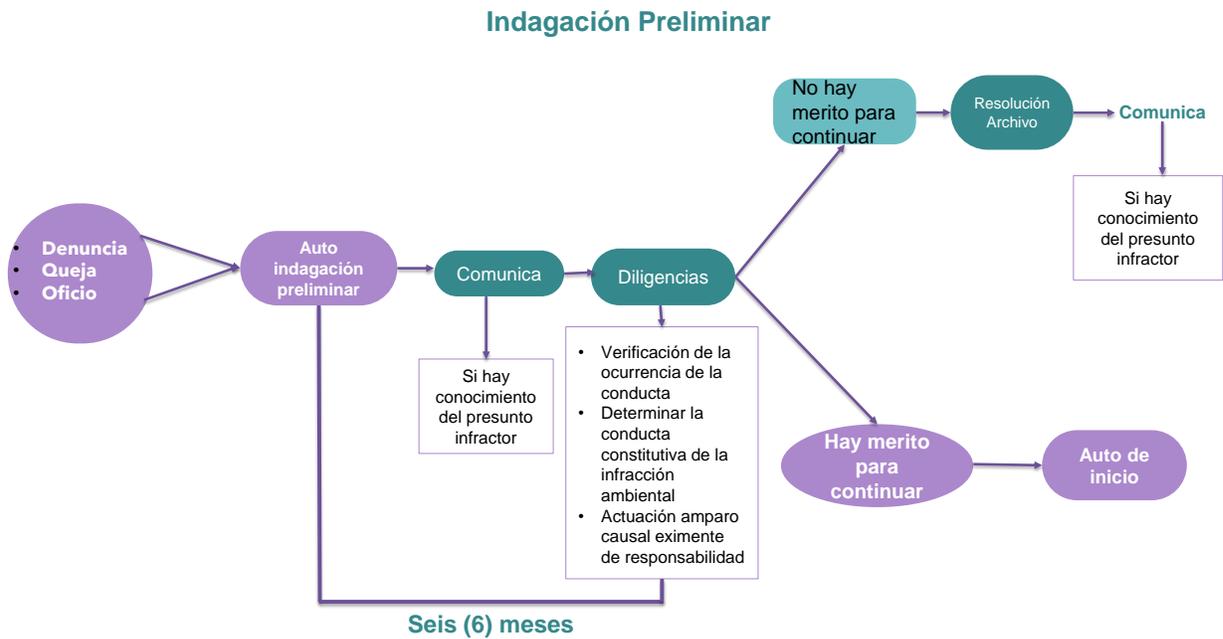
Encontrándose mérito para iniciar el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio, la medida preventiva impuesta en flagrancia solo se levantará según la regla general, cuando se compruebe que han desaparecido las causas que la motivaron. En caso de que no haya mérito para iniciar procedimiento administrativo ambiental sancionatorio, se procederá a levantar la medida preventiva impuesta en flagrancia.

En estos casos la etapa de indagación preliminar no cabe porque con la flagrancia se cumplen los supuestos que con aquella etapa se agotarían.

CAPITULO 05

ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL SANCIONATORIO

5.1. Indagación preliminar



Gráfica 14. Trámite indagación preliminar. Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1333 de 2009 modificada por la ley 2387 de 2024.

De la lectura de la Ley 1333 de 2009, puede extraerse que cuando se desarrolla la indagación preliminar todavía no ha iniciado el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio⁶³ y que esta etapa no se requiere en todos los casos, de tal suerte que no es obligatoria.⁶⁴

Se trata entonces, de una etapa «*de carácter eventual y previa a la etapa de investigación, pues sólo tiene lugar cuando no se cuenta con suficientes elementos de juicio y, por lo tanto, existe duda sobre la procedencia de la investigación; por consiguiente, dicha indagación tiende a verificar, o por lo menos establecer con cierta aproximación, la ocurrencia de la conducta, si ella es constitutiva o no de falta*»⁶⁵

De conformidad con el artículo 17 de la Ley 1333 de 2009, la indagación preliminar tiene por finalidad:

- a. Verificar la ocurrencia de la conducta,
- b. Determinar si es constitutiva de infracción ambiental o
- c. Si se ha actuado al amparo de una causal de eximentes de responsabilidad.

Sin embargo, la Corte Constitucional⁶⁶ ha señalado que esta etapa también puede tener como finalidad determinar:

- d. la identificación plena de los presuntos infractores

La indagación preliminar no podrá extenderse a hechos distintos del que fue objeto de denuncia, queja o iniciación oficiosa y los que le sean conexos.

La duración de esta etapa, si es que se requiere que se adelante, será máximo de seis (6) meses⁶⁷, entendiéndose que se trata de un término perentorio, debiéndose dar aplicación a los principios de celeridad y eficacia, con el fin de garantizar sus cometidos, y que terminará con una decisión de archivo de la actuación o con la expedición del auto de apertura de investigación, que dará inicio al procedimiento administrativo ambiental sancionatorio propiamente dicho.

⁶³ Artículo 16 Ley 1333 de 2009

⁶⁴ Artículo 17 Ley 1333 de 2009

⁶⁵ Corte Constitucional de Colombia, C036 de 2003.

⁶⁶ Corte Constitucional Sentencia T 166 de 2012.

⁶⁷ Inciso 2 artículo 17 Ley 1333 de 2009 y Directiva 007, 2022 Art. 3.

5.1.1. Conocimiento de los hechos

El conocimiento de los hechos que da lugar a que se inicie la indagación preliminar puede ocurrir por denuncia, queja o iniciación oficiosa y procederá si existen dudas respecto de la ocurrencia de la conducta, si esta es constitutiva de infracción, si se actuó al amparo de una causal eximente de responsabilidad o si se desconoce la identidad del o los presuntos infractores.⁶⁸

Se descarta por tanto su procedencia en caso de que tales elementos hayan quedado establecidos con la queja o el acta de visita, caso en el cual será procedente adelantar el correspondiente informe técnico para determinar el inicio de la etapa de investigación, es decir, del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio.

Tampoco será procedente la indagación preliminar si los hechos ocurren en flagrancia o si hay confesión, pues de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009, la autoridad ambiental deberá formular cargos y procederá a recibir los descargos, sin que se requiera adelantar o agotar la etapa de investigación.

En caso de que se encuentre impuesta una medida preventiva, en la cual se debió haber verificado una posible conducta constitutiva de infracción ambiental, la etapa de indagación preliminar no es procedente, toda vez que su finalidad ya se encuentra cumplida.

Una vez establecida la necesidad de iniciar la indagación preliminar, esta se ordenará mediante un acto administrativo que por ser de trámite no es susceptible de recursos, en el que deberá constar las circunstancias de tiempo, modo y lugar que se conozcan, la justificación del inicio de esta etapa, las diligencias que se ordenan adelantar para realizar las verificaciones correspondientes y los fundamentos jurídicos.

5.1.2. Requisitos, expedición y comunicación del auto de indagación preliminar

⁶⁸ Artículo 17 de la Ley 1333 de 2009.

Tabla 3. Parte motiva del acto administrativo – Indagación preliminar. Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1333 de 2009.

| Parte motiva del acto administrativo- Indagación preliminar | |
|---|---|
| 1 | Antecedentes: forma en la que se llega a la indagación preliminar Nombre e identificación del destinatario si se conoce Descripción de las circunstancias de tiempo, modo y lugar |
| 2 | Indicar el propósito de la indagación preliminar |
| 3 | Identificación de los fundamentos constitucionales y legales aplicables |
| 4 | Identificación de los fundamentos legales y constitucionales que soportan la competencia de la autoridad ambiental. |

Tabla 4. Decisión – dispone y/o resuelve del acto administrativo – Indagación preliminar. Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1333 de 2009, Ley 99 de 93 y Ley 1437 de 2011.

| Decisión - dispone y/o resuelve del acto administrativo - – Indagación preliminar | |
|---|--|
| 1 | Ordenar la apertura de la indagación preliminar y su propósito |
| 2 | Señalar las diligencias administrativas que se ordena practicar |
| 3 | Ordenar las comunicaciones procedentes |
| 4 | Indicar la improcedencia de recursos frente al acto administrativo |

El acto administrativo que ordena la indagación preliminar de acuerdo con las normas generales y específicas que reglamentan la notificación no establece que el presunto infractor deba ser notificado, no obstante, con el fin de garantizar los principios del debido proceso, la imparcialidad, la transparencia y publicidad consagrados en el artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, este acto debe ser comunicado tanto al presunto infractor como a los terceros que puedan tener interés en la actuación.

5.1.3. Diligencia de verificación de los hechos

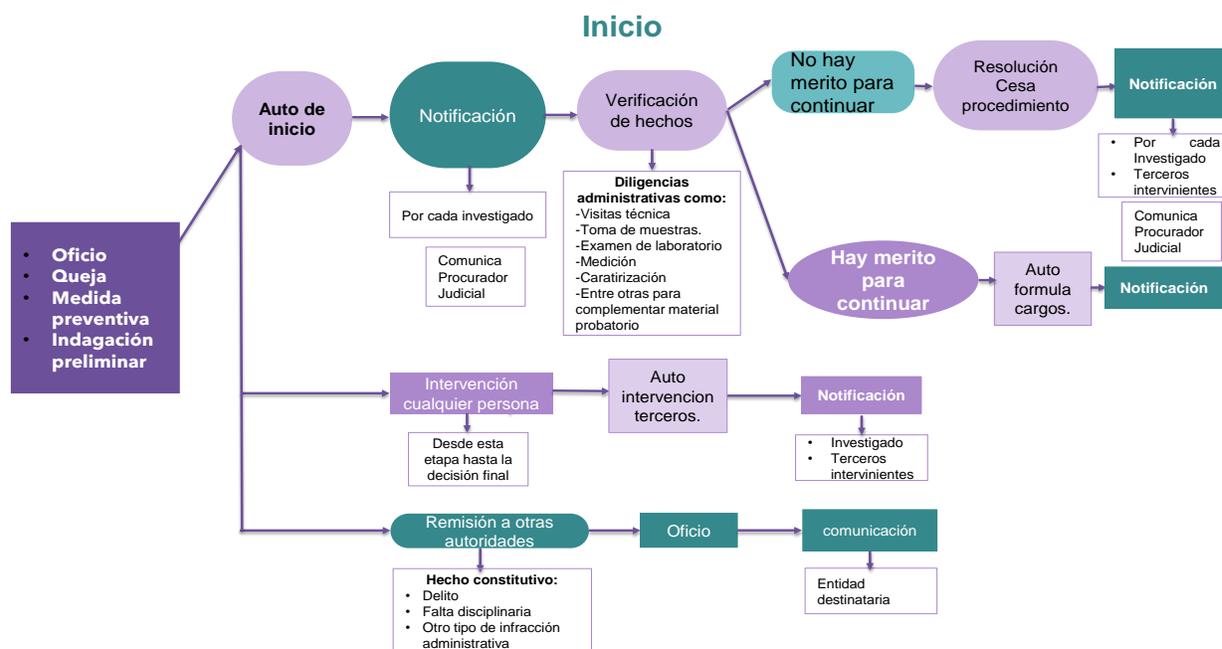
Para la verificación de los hechos, la autoridad ambiental competente podrá adelantar todas las diligencias permitidas por el ordenamiento jurídico, las cuales deberán ser determinadas

en el acto administrativo de inicio de la indagación preliminar o de los posteriores que se requieran, para ser decretadas y recaudadas dentro del mismo plazo, que sean pertinentes y conducentes para establecer la situación que justificó que se realizara esta etapa, con miras a determinar la procedencia del inicio del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio ambiental o el archivo de la actuación. A título meramente enunciativo se pueden señalar como diligencias administrativas las visitas, toma de muestras, fotografías, videos, informes técnicos, pruebas de laboratorio, declaraciones, entre otros.

5.1.4. Decisión de la indagación preliminar

La indagación preliminar concluirá con un acto administrativo que disponga el archivo de la actuación por haberse determinado que el hecho no ocurrió, que no es constitutivo de infracción o que se actuó bajo un eximente de responsabilidad. También dará lugar al archivo de la indagación preliminar la no individualización de algún presunto infractor.⁶⁹ En caso contrario, se dará por terminada la indagación preliminar con el acto administrativo que ordena el inicio de la investigación y con él, del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio.

5.2. Inicio del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio



⁶⁹ Corte Constitucional (Sentencia T 166 de 2012)

Gráfica 15. Inicio del Procedimiento administrativo ambiental sancionatorio. Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1333 de 2009 modificada por la ley 2387 de 2024.

5.2.1. Inicio del Procedimiento administrativo ambiental sancionatorio

La Ley 1333 de 2009 consagró en el título IV las etapas procesales que estructuran el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio que las autoridades ambientales deben adelantar para la imposición de las sanciones en ella establecidas. Concretamente el artículo 18 de la norma en cita, refiere el inicio del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio de oficio, a petición de parte o como consecuencia de la imposición de una medida preventiva.

5.2.2. Requisitos, expedición y comunicación del auto de inicio del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio

El auto de inicio deberá contener los siguientes elementos y requisitos:

Tabla 5. Parte motiva del acto administrativo –Iniciación del procedimiento. Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1333 de 2009.

| Parte motiva del acto administrativo- Inicio del procedimiento | |
|--|---|
| 1 | Antecedentes: forma en la que se llega a la etapa de inicio y diligencias administrativas previas Nombre e identificación del investigado Descripción de las circunstancias de tiempo, modo y lugar |
| 2 | Descripción de los hechos u omisiones constitutivas de la posible infracción a las normas ambientales o del presunto daño ambiental. |
| 3 | Identificación de los fundamentos constitucionales y legales aplicables |
| 4 | Identificación de los fundamentos legales y constitucionales que soportan la competencia de la autoridad ambiental. |

Tabla 6. Decisión – dispone y/o resuelve del acto administrativo –Iniciación del procedimiento. Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1333 de 2009, Ley 99 de 93 y Ley 1437 de 2011.

| Decisión – dispone y/o resuelve del acto administrativo - –Inicio del procedimiento | |
|---|---|
| 1. | Declarar abierto el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio en contra del presunto(s) infractor (Debe estar plenamente identificado) |

| | |
|---|--|
| 2 | Incorporar al procedimiento las diligencias administrativas surtidas en las etapas anteriores |
| 3 | Ordenar las diligencias administrativas necesarias para establecer los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales o del daño ambiental (componente objetivo de la infracción) |
| 4 | Ordenar las notificaciones, comunicaciones y publicaciones procedentes |
| 5 | Comunicar al Procurador Judicial Ambientales y Agrarios de la jurisdicción |
| 6 | Indicar la posibilidad de ejercer el derecho de intervención |
| 7 | Señalar la improcedencia de recursos frente al acto administrativo |

Este es el momento procesal oportuno para que la autoridad ambiental dé cumplimiento a su deber legal de remitir las actuaciones y pruebas recaudadas a otras autoridades, si los hechos comprobados hasta ese momento pueden constituir falta de orden penal, disciplinaria o de otro tipo en virtud de lo establecido en el artículo 21 de la ley 1333 de 2009.

5.2.3. Verificación de los hechos

A partir de la expedición del auto de inicio, la autoridad continuará con la verificación de los hechos objeto de la investigación, así como el grado de participación de los presuntos infractores, y otorgándoles la oportunidad procesal para solicitar la cesación del procedimiento, en los términos del artículo 23 de la ley 1333 de 2009. Para esta verificación la autoridad competente podrá disponer de los medios probatorios consagrados en el ordenamiento jurídico.

5.3. Cesación del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio

El artículo 14 de la ley 2387 de 2024 modificó el artículo 9 de la Ley 1333 de 2009 referente a las causales de cesación del procedimiento en materia ambiental, el cual quedará así:

ARTÍCULO 9. Causales de Cesación del Procedimiento en Materia Ambiental. Son causales de cesación del procedimiento las siguientes:

1. *Muerte del investigado cuando es una persona natural o liquidación definitiva de la persona jurídica, en el segundo caso procederá lo contenido en el artículo 9A de la presente Ley.*
2. *Que el hecho investigado no sea constitutivo de infracción ambiental.*
3. *Que la conducta investigada no sea imputable al presunto infractor.*
4. *Que la actividad esté legalmente amparada y/o autorizada.*

El párrafo del artículo citado precisó que los numerales 1º y 4º operan sin perjuicio de continuar el procedimiento frente a los otros investigados, si los hubiere, por lo que esta figura opera de manera individual respecto de los diferentes implicados en una misma investigación.

La cesación de procedimiento solo puede declararse antes del auto de formulación de cargos, excepto en el caso de fallecimiento del infractor⁷⁰, que podrá ser declarada hasta antes de la determinación de la responsabilidad.

Es relevante advertir que, frente a la demostración de estas causales de cesación, el legislador en el artículo 23 de la ley 1333 de 2009 estableció que ella procede cuando aparezca plenamente probada su ocurrencia, lo que supone la posibilidad de que la acreditación de la ocurrencia de la causal de cesación sea oficiosa o fruto de la prueba de parte.

La autoridad no podrá denegar atender y resolver una solicitud de cesación en la que se aporten las pruebas de ocurrencia de la causal invocada so pretexto de resolver su ocurrencia en la decisión de fondo, ya que justamente la oportunidad de decretar la cesación se agota con la formulación de cargos, luego podría verse comprometido el derecho al debido proceso.

La cesación del procedimiento debe ser declarada mediante acto administrativo debidamente motivado, que será notificado al presunto infractor, frente al que procede el recurso de reposición.

En caso de que existan varios investigados la cesación se declarará con respecto de quien se demuestre la causal, prosiguiendo la investigación con los restantes.

⁷⁰ Artículo 23 Ley 1333 de 2009.

El acto administrativo que ordena la cesación del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio es susceptible del recurso de reposición⁷¹, toda vez que pone fin a la actuación.

5.3.1 Requisitos del acto administrativo que decide sobre la cesación del procedimiento

El acto administrativo que declare la cesación del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio deberá contener los siguientes aspectos:

Tabla 7. Parte motiva del acto administrativo de cesación del procedimiento de la investigación sancionatoria ambiental. Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1333 de 2009.

| Parte motiva del acto administrativo cesación del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio | |
|--|--|
| 1. | Antecedentes del trámite procesal |
| 2. | Descripción precisa de la causal que da lugar a la cesación y los soportes probatorios que se pretenden hacer valer. |
| 3. | Fundamentos jurídicos de la cesación del procedimiento |

Tabla 8. Decisión - declara la cesación del procedimiento sancionatoria ambiental. Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1333 de 2009.

| Decisión- declara la cesación del procedimiento de la investigación sancionatoria ambiental | |
|---|--|
| 1. | Declarar la cesación del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental adelantado en contra del investigado |
| 2 | Ordenar las notificaciones, comunicaciones y publicaciones procedentes |
| 3 | Comunicar al Procurador Judicial Ambientales y Agrarios de la jurisdicción |
| 4 | Ordenar el archivo en el caso de que la cesación proceda respecto de todos los investigados |
| 5 | Señalar la procedencia del recurso de reposición |

5.3.2 Cesación del procedimiento y personas jurídicas

⁷¹ Artículo 23 Ley 1333 de 2009.

El artículo 9 A de la ley 2387 de 2024 se refirió a este asunto y establece:

Artículo 9A. Disolución, reorganización, reestructuración, liquidación o insolvencia. Cuando el presunto infractor incurra en una causal de disolución o prevea entrar o entre en proceso de disolución, fusión, escisión, reorganización, reestructuración, liquidación o insolvencia regulados por las normas vigentes, informará inmediatamente de la situación a la autoridad ambiental competente.

Parágrafo 1. El representante legal, liquidador o promotor de la empresa, que se encuentre en una de las situaciones descritas en este artículo, adicionalmente constituirá a favor de la autoridad ambiental las garantías que amparen el pago de las obligaciones generadas o que se puedan llegar a generar como consecuencia del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio en curso y las obligaciones originadas en la aprobación de medidas correctivas para la suspensión del proceso. Asimismo, incluirán en su pasivo contingente, los rubros o el presupuesto que permita atender dichas obligaciones. La inobservancia de lo previsto en este artículo hará responsable solidariamente en el pago de las obligaciones al representante legal, liquidador, promotor de la empresa y miembros de junta directiva o de socios.

Parágrafo 2. Las Cámaras de Comercio comunicarán a solicitud o información previa de las autoridades ambientales, el inicio del proceso de liquidación

Esta modificación busca corregir un evidente vacío legislativo, respecto a la cesación del procedimiento frente a personas jurídicas que se encuentren disueltas o en proceso de liquidación durante el proceso sancionatorio, ahora bien, hay otros supuestos que deben ser analizados, tales como:

-La persona jurídica ha desaparecido con anterioridad a la iniciación del sancionatorio, es decir, si previo a la elaboración del auto de apertura se verifica que la persona jurídica se encuentra liquidada, pues en este caso no se debe iniciar el proceso sancionatorio por cuanto la persona jurídica perdió capacidad para comparecer al proceso y no resulta pertinente formular cargos en contra de una persona que ya no existe. En este punto hay que resaltar que, de acuerdo con lo señalado por la Superintendencia de Sociedad, la pérdida de capacidad de la persona jurídica se presenta al momento de la inscripción en el registro mercantil del acta contentiva de la cuenta final de liquidación. Dicha entidad señala, en consonancia con los artículos 247 y 248 del Código de Comercio que, “solo con la inscripción en el registro mercantil del acta contentiva de la cuenta final de liquidación (no antes) la sociedad se extingue del mundo jurídico y por ende, todos sus órganos de administración y de fiscalización si existieren; esto es que a partir de ahí desaparece del tráfico mercantil como

tal y en consecuencia, no puede ejercer derechos ni asumir obligaciones, máxime que su matrícula ha de cancelarse". (subraya fuera de texto)

-Si la persona jurídica encuentra en el periodo de su liquidación patrimonial, como conserva su personalidad jurídica para realizar las actividades tendientes a su liquidación y para comparecer a un proceso judicial o administrativo, se debe proceder a su vinculación antes de la inscripción en el registro mercantil del acta final de liquidación para que quede sometida a las resultas del proceso administrativo y tiene plena aplicación el artículo 9 A de la ley 2387 de 2024 antes citado. Cumplida la comunicación de que habla el inciso primero de esta norma, la autoridad ambiental **deberá elaborar oficio dirigido a la Superintendencia de Sociedades informando sobre el proceso sancionatorio y que se emitió auto de apertura, antes de la inscripción en el registro mercantil de la cuenta final de liquidación, para que se tomen las medidas que sean necesarias para garantizar la vinculación de los acreedores, como serían las autoridades ambientales que imponen la sanción.**

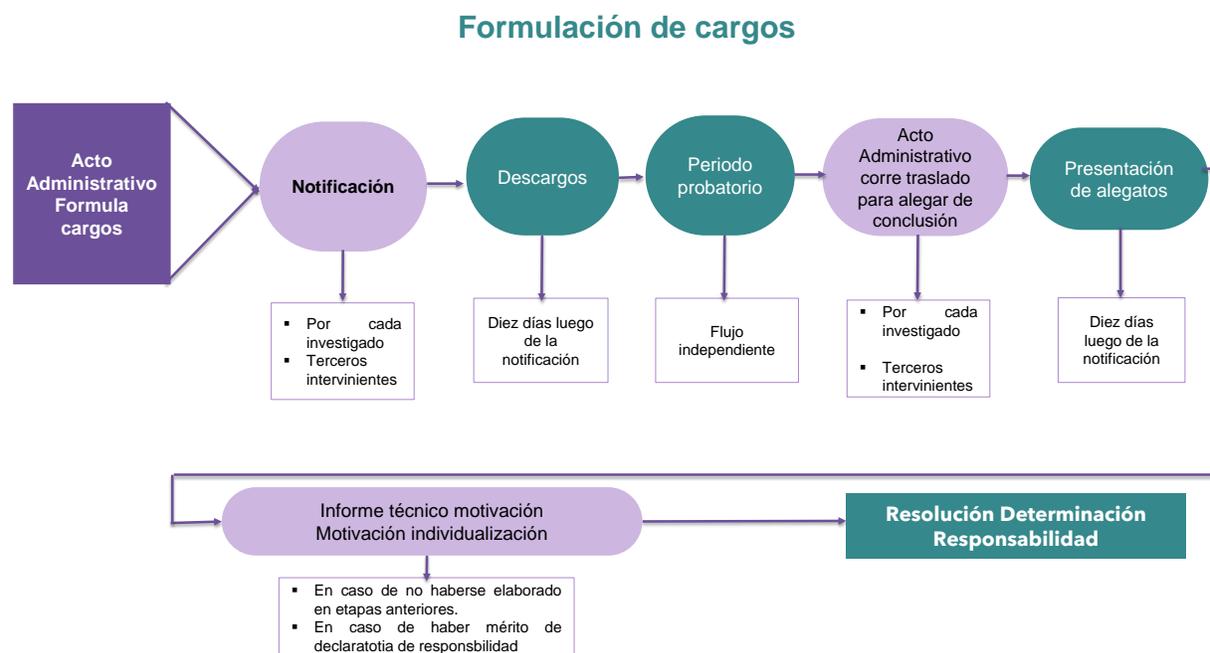
Recordemos que el liquidador debe realizar el procedimiento de liquidación, con la debida publicidad y transparencia y proceder a la publicación de los avisos que contempla el artículo 232 del Código de Comercio. De manera que, la autoridad competente debe actuar con diligencia para que el acto administrativo que pone fin al procedimiento se incluya en el inventario y se realice la reserva con la prelación debida, de manera que se pague la sanción con los activos sociales al tenor de lo establecido en el artículo 234 del Código de Comercio. En el evento en que la liquidación finalice, la reserva deberá depositarse en un establecimiento bancario, si no se realiza la respectiva reserva por parte del liquidador, el artículo 24 de la Ley 222 de 1995 señala que los administradores responderán solidaria e ilimitadamente por los perjuicios que a título de dolo o culpa causen a la sociedad, a los socios o a terceros.

Existen otras formas de desaparición de una persona jurídica como la fusión, la escisión el cambio de razón o denominación social. En la fusión, tanto por absorción o creación, una vez formalizado el acuerdo de fusión, la sociedad absorbente o creada adquiere todos los derechos y obligaciones y se hace cargo de pagar el pasivo interno y externo de las mismas. La reforma a la razón o denominación social no apareja la extinción de la persona jurídica, por lo que frente al proceso sancionatorio ambiental no se producirán efectos respecto al pago de la sanción.

En cuanto a los consorcios y uniones temporales podemos mencionar que, conforme al artículo 7 de la ley 80 de 1993, mientras en el consorcio la responsabilidad por las obligaciones emanadas de la propuesta y el contrato es solidaria para todos y afecta a todos

los miembros que la conforman; en la unión temporal las sanciones derivadas del incumplimiento del objeto contractual se imponen de conformidad con la participación y las obligaciones adquiridas por cada una de las personas que la conforman. En consonancia con lo anterior y respecto de los consorcios deberá vincularse al proceso sancionatorio ambiental a todas las personas que lo conforman en consideración a que todos responden por las obligaciones y por las sanciones que deban imponerse por la ejecución del contrato.

5.4. Formulación de cargos, descargos, pruebas y alegatos



Gráfica 15. Trámite formulación de cargos, pruebas y alegatos. Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1333 de 2009 modificada por la ley 2387 de 2024.

Agotada la etapa de inicio de investigación y existiendo mérito para continuar con la misma, al no operar ninguna de las causales de cesación de procedimiento, o en caso de flagrancia, la autoridad ambiental competente procederá a formular cargos contra el presunto infractor a través de acto administrativo debidamente motivado.

La formulación de cargos se constituye en la columna vertebral del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio, en tanto que para esta etapa de la investigación, la autoridad ambiental debe haber verificado la ocurrencia de la conducta, si esta es constitutiva o no de infracción ambiental o si el investigado actuó al amparo de una causal eximente de responsabilidad, para lo cual debió realizar todas aquellas actuaciones que estimó necesarias y pertinentes, para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios.

En razón a que, con el agotamiento de los elementos expuestos, se consolida la presunción de dolo o culpa a cargo del investigado en los términos del Parágrafo del Artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, toda vez que esta presunción a favor de la autoridad ambiental solo es posible si ella demostró un hecho previo, para el caso, el componente objetivo de la infracción ambiental, a saber, la violación de normas ambientales y/o daño al medio ambiente⁷².

La presunción del dolo o culpa a cargo del investigado no es otra cosa que una redistribución de las cargas procesales, correspondiendo probar a éste que actuó *“en forma diligente o prudente y sin el ánimo de infringir las disposiciones generadoras de prohibiciones, condiciones y obligaciones ambientales”*⁷³ en vez de corresponder aportar esta prueba a la autoridad ambiental. *“Este procedimiento de técnica jurídica adoptado por el legislador busca hacer efectivos bienes jurídicos constitucionales de vital importancia para la preservación de la humanidad como lo es la conservación del ambiente sano.”*⁷⁴

5.4.1. Requisitos, expedición y comunicaciones del acto administrativo de formulación de cargos

De acuerdo con el artículo 16 de la ley 2387 de 2024, que modifica el artículo 24 de la ley 1333 de 2009, los elementos mínimos que debe contener en el acto administrativo que formula cargos son:

Tabla 9. Requisitos, expedición y comunicaciones del acto administrativo de formulación de cargos. Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1333 de 2009.

| Parte motiva del acto administrativo de formulación de cargos | |
|---|--|
| 1. | Descripción expresa de las acciones u omisiones que constituyen la infracción |
| 2. | Identificación plena del investigado o investigados, consistente en nombre o razón social y número de identificación |
| 3. | En caso de que el hecho constitutivo de la infracción ambiental se le impute a más de una persona, determinar con claridad la forma de participación de cada una de ellas en la realización de la conducta |
| 4. | Descripción de las diligencias administrativas recaudadas |

⁷² C-595 de 2010.

⁷³ C-595 de 2010.

⁷⁴ C-595 de 2010.

| | |
|----|---|
| 5. | Adecuación típica de la conducta e individualización de las normas ambientales que se estimen violadas y/o el daño causado en relación con cada investigado |
| 6. | Descripción de las sanciones que procederían en caso de declararse la responsabilidad del o los investigados. |
| 7. | Advertir al investigado la presunción de dolo o culpa que sobre el recaer |

| Decisión - dispone y/o resuelve del acto administrativo - --Formulación de cargos | |
|---|---|
| 1. | Descripción típica de cada conducta constitutiva de infracción y por cada investigado |
| 2. | Señalar los elementos probatorios en que se sustentan los cargos |
| 3. | Indicar el plazo de 10 días para rendir descargos |
| 4. | Ordenar las notificaciones y comunicaciones procedentes |
| 5. | Señalar la improcedencia de recursos frente al acto administrativo |

En caso de que la infracción corresponda a las de daño ambiental, la autoridad competente deberá establecer su configuración en términos de lo contemplado en la responsabilidad civil extracontractual establecida en el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: el daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos.⁷⁵

El artículo 16 de la ley 2387 de 2024 modificó el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009 en dos aspectos importante en cuanto al acto administrativo que contenga el pliego de cargos:

- Deberá ser notificado al presunto infractor y en caso de que haya riesgo o afectación ambiental, estas circunstancias se deberán indicar en la motivación del pliego de cargos, así como indicar y explicar los tipos de agravantes.

-En segundo lugar, contra el acto administrativo que formula cargos no procede recurso alguno.

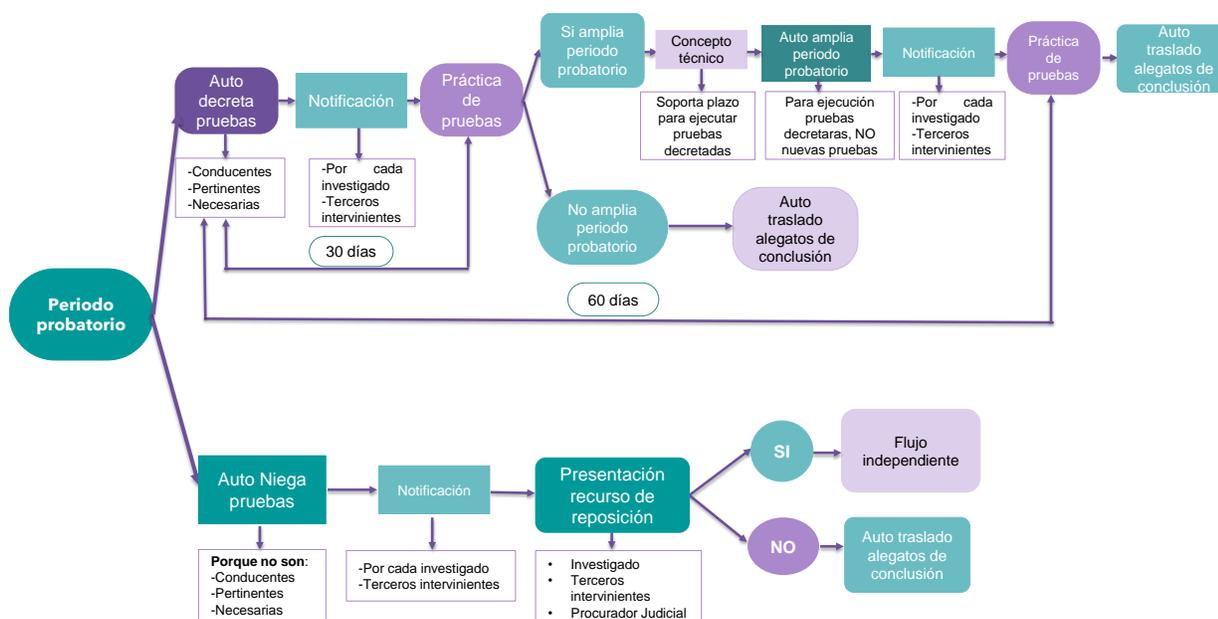
5.4.2. Descargos

Una vez notificado el pliego de cargos, el presunto infractor, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, directamente o mediante apoderado debidamente constituido, podrá

⁷⁵ Ley 1333 de 2009, Artículo 5.

presentar descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que estime pertinentes y que sean conducentes a fin de desvirtuar la presunción dolo o culpa y/o el componente objetivo de la infracción.

5.4.3. Periodo probatorio



Gráfica 16. Trámite periodo probatorio. Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1333 de 2009 modificada por la ley 2387 de 2024.

La autoridad ambiental, una vez transcurridos los 10 días para la presentación de los descargos, ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad, y podrá ordenar de oficio las que considere necesarias⁷⁶.

Los gastos que ocasione la práctica de la prueba estarán a cargo de quien la solicite⁷⁷. No obstante, al no regular la norma de manera expresa este aspecto, con el fin de garantizar el debido proceso y el derecho de defensa del presunto infractor, la autoridad ambiental debería reglamentar un procedimiento sobre la forma de cubrir los gastos que acarree la práctica de la prueba cuando esta corresponda al investigado.

⁷⁶ Artículo 26 de la Ley 1333 de 2009.

⁷⁷ Parágrafo del Artículo 25 de la Ley 1333 de 2009.

En estricto sentido, las pruebas que en esta etapa se decreten y practiquen, deberán corresponder a las solicitadas por el investigado en términos de pertinencia, conducencia y necesidad, con el fin de desvirtuar la presunción de dolo o culpa; o aquellas que estén dirigidas a controvertir los elementos del componente objetivo de la infracción.

La ley determina que se decretarán de oficio las pruebas que se consideren necesarias, sin embargo, es importante recordar que la autoridad debe tener consolidado el componente objetivo de la infracción al momento de formular cargos.

Para expedir el acto administrativo que decida sobre las pruebas, la norma no precisa plazo, solo indica que se expedirá una vez vencido el término para la presentación de descargos; contrario ocurre para la práctica de las pruebas ordenadas, definiéndose un término de treinta (30) días, el cual podrá prorrogarse por una sola vez y hasta por sesenta (60) días, caso en el cual se requerirá un concepto técnico de soporte, en el que se establezca la necesidad de un plazo mayor para la ejecución de las pruebas; se precisa que este plazo adicional es para la práctica, no para decretar nuevas pruebas. El término inicial y la prórroga, en caso de proceder, empiezan a contarse a partir de la notificación y firmeza del acto administrativo que ordena las pruebas.

En el acto administrativo que se decide sobre las pruebas solicitadas por el investigado, la autoridad ambiental deberá, por cada una de ellas, analizar su conducencia, pertinencia y necesidad en término de los cargos formulados, con el fin de decidir si se decretan o se niegan. Para el caso de las pruebas que se decreten de oficio, la autoridad ambiental de igual manera deberá motivar la conducencia, pertinencia y necesidad de cada una de estas.

Es relevante recordar los requisitos y atributos que debe tener la prueba, así, se tiene que la conducencia corresponde a que el medio probatorio propuesto sea el adecuado para demostrar el hecho; la pertinencia indica que la prueba debe tener relación con el hecho a demostrar y la utilidad precisa en que el hecho a demostrar con la prueba no este suficientemente acreditado con otra prueba⁷⁸.

Sobre el régimen probatorio, al no haber una regulación expresa en la Ley 1333 de 2009, ni en la Ley 1437 de 2011⁷⁹, corresponde remitirse al artículo 164 y siguientes del Código de General del Proceso, donde entre otras cuestiones, se establecen como medios de prueba la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez.

⁷⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Providencia del 15 de marzo de 2013. Rad. 15-001-23-31-000-2010-00-933-02. Exp.19227

⁷⁹ Ley 1437 de 2011, Artículo 2 incisos 1y 3 concordado con el Artículo 306

En el caso que la autoridad ambiental determine mediante acto administrativo motivado que se niega la práctica de pruebas solicitadas, procederá el recurso de reposición⁸⁰.

La práctica de pruebas se podrá llevar a cabo por la autoridad ambiental o esta podrá comisionar a otras autoridades⁸¹, caso en el cual, en el acto administrativo que las ordena, de manera preferente, o en acto administrativo aparte, se efectuará esta comisión, precisando la autoridad, la prueba a comisionarse y el tiempo para su práctica y remisión a la autoridad ambiental.

5.4.4. Alegatos de conclusión

Como novedad importante, hay que señalar que el artículo 8 de la ley 2387 de 2024 establece la etapa procesal de los alegatos de conclusión, así:

ARTÍCULO 8. Alegatos de Conclusión. A partir de la vigencia de la presente ley, el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio ambiental previsto en la Ley 1333 de 2009 tendrá la etapa de alegatos de conclusión de que trata el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011 o la norma que la modifique o sustituya. Los alegatos de conclusión procederán únicamente cuando se hayan practicado pruebas en el periodo probatorio previsto en el artículo 26 de la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya.

Los alegatos de conclusión cimientan su importancia como articuladores de los hechos y la forma como cada parte procesal asume los motivos de hecho y de derecho, para así forjarse por parte de la autoridad una mejor comprensión del asunto a decidir.

En pronunciamiento de la Corte Constitucional se destaca que los alegatos de conclusión no se constituyen en una instancia adicional para aportar o solicitar pruebas, por el contrario, se consolidan como el momento de cierre para exponer los últimos argumentos por parte del o los investigados⁸².

En los términos expuestos, los alegatos de conclusión como materialización del debido proceso concretan el derecho de defensa antes de que la autoridad ambiental decida sobre la responsabilidad del investigado, concediéndose a los sujetos procesales la oportunidad de ser escuchado en su análisis de las pruebas obrantes en el proceso con respecto de los hechos materia de investigación.

⁸⁰ Parágrafo, Artículo 26 de la Ley 1333 de 2009, concordado con el Artículo 76 y ss de la Ley 1437 de 2011.

⁸¹ Parágrafo, Artículo 26 de la Ley 1333 de 2009

⁸² C-107-2004.

Entendemos que esta disposición remite al artículo 48 del CPACA que establece que vencido el periodo probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos.

5.5 Determinación de la responsabilidad



Gráfica 17. Trámite para la determinación de responsabilidad. Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1333 de 2009 modificada por la ley 2387 de 2024.

Conforme al artículo 9 de la ley 2387 de 2024, que modifica el artículo 27 de la Ley 1333 de 2009 respecto a la determinación de la responsabilidad y sanción:

Dentro de los ochenta (80) días siguientes al vencimiento del término para presentar descargos o alegatos de conclusión, según sea el caso, la autoridad ambiental mediante acto administrativo motivado, declarará la responsabilidad del infractor e impondrá las sanciones y las medidas de Corrección y de compensación a las que haya lugar para la reparación del daño causado si fuere el caso. En caso de que no haya lugar a declarar la responsabilidad, la autoridad ambiental exonerará a los presuntos infractores, mediante acto administrativo motivado.

PARÁGRAFO. Si la decisión excede este periodo de tiempo, la autoridad deberá informar a la Procuraduría General de la Nación.

Habrá sanción, previo agotamiento del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio, cuando no se desvirtúa la presunción de culpa o dolo, para lo cual, el presunto

infractor tiene la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales, que deben ser valorados adecuadamente por la autoridad ambiental⁸³.

Por el contrario, en el evento de hallarse probado alguno de los eximentes de responsabilidad ambiental⁸⁴ o que no se logre determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción, con respecto a alguno o algunos de los presuntos infractores, mediante acto administrativo debidamente motivado se declarará, según el caso, exonerados de toda responsabilidad y, de ser procedente, se ordenará el archivo del expediente⁸⁵.

Es necesario considerar que cuando exista un número plural de investigados debe determinarse por cada uno de ellos los supuestos fácticos probados y las normas jurídicas en que se sustenta la autoridad ambiental para declarar su responsabilidad o exonerarlos de la misma, por tanto, puede ocurrir que la decisión sea diversa frente a uno u otro.

5.5.1. Tipos de sanciones administrativas ambientales

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 Reglamento⁸⁶. Estas se impondrán de acuerdo con la infracción ambiental y previo el agotamiento del procedimiento administrativo.

Conforme al artículo 17 de la ley 2387 de 2024 que modifica el artículo 40 de la ley 1333 de 2009 son sanciones administrativas ambientales, que se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental, las siguientes: 1. Amonestación escrita, 2. Multas hasta por cien mil salarios mínimos mensuales legales Vigentes (100.000 Salario Mínimo Mensual Legal Vigente), 3. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio, 4. Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro, 5. Demolición de obra a costa del infractor, 6. Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos,

⁸³ Ley 1333 de 2009 art.1

⁸⁴ Ley 1333 de 2009 art.8

⁸⁵ Ley 1333 de 2009 párrafo art.27

⁸⁶ Ley 1333 de 2009 art.4

elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción, 7. Restitución de especímenes de especies de flora y fauna silvestres o acuática.

El principio de proporcionalidad es aplicable cuando se trata de la imposición de sanciones ambientales, pues no todas las infracciones tienen la misma gravedad, por tanto, no admiten el mismo tipo de sanción, debiendo evaluarse tanto aspectos objetivos de la infracción como subjetivos de la conducta al momento de su determinación⁸⁷.

Todo acto administrativo que imponga una sanción deberá tener como fundamento el informe técnico en el que se determinen claramente los motivos de tiempo, modo y lugar que darán lugar a la sanción, detallando los grados de afectación ambiental, las circunstancias agravantes y/o atenuantes y la capacidad socioeconómica del infractor. Así mismo, en el evento que la infracción haya generado daño ambiental, el informe técnico deberá indicar las características del daño causado por la infracción en los mismos términos que para la responsabilidad civil extracontractual⁸⁸.

De acuerdo con el párrafo 3 de esta disposición, se tendrá en cuenta la magnitud del daño o afectación ambiental, las capacidades socioeconómicas del infractor sea persona natural o jurídica, en caso de que la multa quede como sanción deberá imponerse siempre acompañada de una o varias de las otras sanciones mencionadas en el presente artículo de acuerdo con lo considerado por la autoridad ambiental competente.

Igualmente, debe considerarse que, en cada proceso sancionatorio, la autoridad ambiental competente, únicamente podrá imponer una sanción principal, y si es del caso, hasta dos sanciones accesorias⁸⁹.

⁸⁷ Corte Constitucional. Sentencia C 703 de 2010

⁸⁸ Artículo 3 del 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 del 21 de julio de 2009 y se toman otras determinaciones.

⁸⁹ Decreto 3678 de 2010. Párrafo 3 Artículo 2

5.5.1.1 Sanción Multa

En virtud de las modificaciones introducidas por la ley 2387 de 2024 en el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio se puede imponer la sanción de multa en dos supuestos:

- Frente a las infracciones ambientales
- Frente al incumplimiento de las obligaciones o condiciones previstas en actos administrativos sin contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental

La multa, como una de las sanciones que se impone a quien es declarado responsable en un procedimiento administrativo ambiental sancionatorio, consiste en el pago de una suma de dinero por parte del infractor, que con su acción u omisión infringe normas ambientales⁹⁰.

En los términos del artículo 17 de la ley 2387 de 2024, la sanción de multa será hasta por cien mil salarios mínimos mensuales legales Vigentes (100.000 Salario Mínimo Mensual Legal Vigente), pudiendo ser impuesta como principal o accesoria⁹¹; en todo caso, la sanción de multa solo podrá ser reemplazada por servicio comunitario, cuando a juicio de la autoridad ambiental, la capacidad socioeconómica del infractor así lo amerite en los términos del artículo 21 de la ley 2387 de 2024 que modifica el artículo 49 de la Ley 1333 de 2009

El acto administrativo que imponga una sanción deberá tener el soporte normativo de un informe técnico, sin indicar el momento en que debe expedirse. En él se deben determinar claramente, para todo tipo de sanción, los motivos de tiempo, modo y lugar.

Es de señalar que los actos administrativos expedidos por las autoridades ambientales que impongan sanciones pecuniarias prestan mérito ejecutivo y su cobro se hará a través de la jurisdicción coactiva, en caso de que no sean pagadas en el plazo establecido⁹².

La imposición de multas frente al incumplimiento de las obligaciones o condiciones previstas en actos administrativos sin contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental se rige por el artículo 90 del CPACA de manera que las multas podrían oscilar entre 1 y 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes y serán impuestas con criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

⁹⁰ Ley 1333 de 2009, art. 43

⁹¹ Ley 1333 de 2009, art. 40

⁹² Artículo 7 ley 2387 de 2024 que modifica artículo 42 de la Ley 1333 de 2009

Criterios para la imposición de la multa

Los criterios para la imposición de multa como sanción por infracciones ambientales, de acuerdo con el reglamento son los siguientes⁹³:

- **B: Beneficio ilícito:** Es la ganancia o beneficio que obtiene el infractor. Este beneficio puede estar constituido por ingresos directos, costos evitados o ahorros de retrasos.

Este criterio se obtiene de relacionar la ganancia o beneficio producto de la infracción con la probabilidad de ser detectado.

- **α : Factor de temporalidad:** Corresponde a la duración de la infracción ambiental, identificando si esta se presenta de manera instantánea o continua en el tiempo.

En aquellos casos en donde la autoridad ambiental no pueda determinar la fecha de inicio y de finalización de la infracción, se considerará dicha infracción como un hecho instantáneo.

- **i: Grado de afectación ambiental:** Es la medida cualitativa del impacto a partir del grado de incidencia de la alteración producida y de sus efectos.

Se obtiene a partir de la valoración de la intensidad, la extensión, la persistencia, la recuperabilidad y la reversibilidad de la afectación ambiental, las cuales determinarán la importancia de esta.

- **i: Evaluación del riesgo:** Es la estimación del riesgo potencial derivado de la infracción a la normatividad ambiental o a los actos administrativos y que no se concreta en impactos ambientales.

- **A: Circunstancias agravantes y atenuantes:** Son factores asociados al comportamiento del infractor, al grado de afectación del medio ambiente o del área, de

⁹³ Decreto 1076 de 2015 art. 2.2.10.1.2.1

acuerdo con su importancia ecológica o al valor de la especie afectada. Se encuentran señaladas de manera taxativa en los artículos 6° y 7° de la Ley 1333 de 21 de julio de 2009.

- **Ca: Costos asociados:** Corresponde a aquellas erogaciones en las cuales incurre la autoridad ambiental durante el proceso sancionatorio y que son responsabilidad del infractor en los casos en que establece la ley. Estos costos son diferentes a aquellos que le son atribuibles a la autoridad ambiental en ejercicio de la función policiva que le establece la Ley 1333 de 2009.

- **Cs: Capacidad socioeconómica del infractor:** Es el conjunto de cualidades y condiciones de una persona natural o jurídica que permiten establecer su capacidad de asumir una sanción pecuniaria.

Los anteriores criterios para la tasación de la sanción de multa se aplican a través de metodología desarrollada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible⁹⁴.

Metodología para la tasación de la multa

La metodología para la tasación de la multa parte de los criterios establecidos previamente y de la aplicación de la siguiente modelación matemática:

$$\text{Multa} = B + [(a \cdot i) \cdot (1 + A) + Ca] \cdot Cs$$

- **B: Beneficio ilícito:** La ganancia del infractor fruto de su conducta se obtiene en relación con la capacidad que tiene la autoridad ambiental de detectar la conducta, buscando que el beneficio del infractor sea nulo. Se estima a través de las siguientes variables:

- **Y1: Ingresos directos:** Ingresos reales del infractor con la realización de los hechos. Corresponde normalmente a ingresos por venta o comercialización del producto obtenido con la infracción. Para su obtención se aplica la siguiente ecuación: $Y1 \times \frac{(1+p)}{p}$

- **Y2: Costos evitados:** Son los costos que el infractor evito al incumplir las normas ambientales o los actos administrativos, es decir las ganancias obtenidas al evitar las

⁹⁴ Decreto 1076 de 2015 art. 2.2.10.1.2.8

inversiones exigidas por la norma y se clasifican en 3 grupos: i. inversiones que debió realizar en capital; ii. Mantenimiento de inversiones y iii. Operación de inversiones. Para su obtención se aplica la siguiente ecuación: $Y2 = CE*(1-T)$, donde CE es costos evitados y T es impuestos.

- **Y3: Ahorros de retraso:** El cumplimiento de la norma ambiental y las actividades e inversiones se efectuaron con posterioridad a lo que la norma exigía; la utilidad radica en el retraso.
- **P: Consiste en la capacidad que tiene la autoridad ambiental de detectar la conducta que constituyó infracción ambiental.** Cuando la capacidad de detección de la conducta es muy baja, el monto de aplicación debe ser mayor que cuando la probabilidad de detección es muy alta, esto con el fin de desestimular la conducta. Los valores establecidos para esta variable son: i. $p=0.40$ cuando la capacidad de detección es baja; ii. $p=0.45$ cuando la capacidad de detección es media y $p=0.50$ cuando la capacidad de detección es alta.

La determinación del Beneficio ilícito (B) se obtiene entonces de la relación entre ingresos, costos y ahorros (Y1, Y2 y Y3) y la capacidad de detección de la conducta (p) a través de la siguiente relación.

$$B = \frac{Y* (1-p)}{p}$$

- **α : Factor de temporalidad:** Corresponde a la duración de la infracción ambiental, identificando si esta se presenta de manera instantánea, continua o discontinua en el tiempo; cuando la autoridad ambiental (es un hecho del cual le corresponde aportar la prueba) no pueda determinar la fecha de inicio y de finalización de la infracción, se considerará dicha infracción como un hecho instantáneo.

Este factor se encuentra acotado entre 1 y 4, representando 1 una actuación instantánea y 4 una acción sucesiva de 365 días o más.

La relación contine las variables de: i. α : factor de temporalidad y ii. d: Número de días de la infracción y se expresada a través de la siguiente función:

$$\alpha = \frac{3}{364} * d + (1 - \frac{3}{364})$$

- **i: Grado de afectación ambiental:** Es la medida cualitativa del impacto a partir del grado de incidencia de la alteración producida y de sus efectos.

La afectación ambiental, en aplicación del principio de proporcionalidad, para el cálculo del monto de la multa debe ser conforme a la gravedad de la infracción y en los casos en los

cuales se evidencie afectación ambiental, éste debe ser el elemento central de la graduación y estar ajustado a los topes establecidos por la Ley

La importancia de la afectación I se obtiene a partir de la valoración de los siguientes criterios, donde cada uno de los cuales tiene una ponderación:

- **IN intensidad:** Grado de incidencia de la acción sobre el bien protegido. Dependiendo del rango de desviación del estándar fijado por la norma por la afectación del bien objeto de protección, se calcula la ponderación en los siguientes términos:
 - rango entre 0 y 33%, ponderación 1
 - rango entre 34 y 66%, ponderación 4
 - rango entre 67 y 99%, ponderación 8
 - rango igual o superior a 100%, ponderación 12

- **EX extensión:** Se refiere al área de influencia del impacto en relación con el entorno. La ponderación se calcula virtud de rangos de área afectada:
 - Área afectada menor a una hectárea, ponderación 1.
 - Área afectada entre una y cinco hectáreas, ponderación 4.
 - Área afectada superior a cinco hectáreas, ponderación 12.

- **PE persistencia:** Se refiere al tiempo que permanecería el efecto de la infracción desde su aparición y hasta que el bien de protección retorne a las condiciones previas a la acción. La ponderación se calcula virtud del tiempo de duración del efecto:
 - Si el efecto se manifiesta menos de 6 meses, ponderación 1.
 - Si el efecto se manifiesta entre 6 meses y 5 años, ponderación 3.
 - Si el efecto dura 5 años o indefinida en el tiempo, ponderación 5.

- **RV reversibilidad:** Consiste en la capacidad del bien de protección ambiental afectado de volver a las condiciones anteriores a la afectación por medios naturales, una vez se haya dejado de actuar sobre el ambiente. La ponderación se calcula en virtud del tiempo de la asimilación de la alteración por el entorno en forma medible:
 - Asimilación de la alteración en forma medible en un periodo menor a un año, ponderación 1.
 - Asimilación de la alteración en forma medible en un periodo comprendido entre uno y diez años, ponderación 3.
 - Asimilación de la alteración superior a 10 años o que esta sea permanente, ponderación 5.

- **MC recuperabilidad:** Capacidad de recuperación del bien de protección por medio de la implementación de medidas de gestión ambiental. La ponderación se calcula en virtud del tiempo de recuperación por la implementación de medidas de gestión ambiental:
 - Recuperación en un plazo inferior a 6 meses, ponderación 1.
 - Recuperación en un plazo entre 6 meses y 5 años, ponderación 3.
 - Cuando es imposible la recuperación, ponderación 10.

En la Valoración de la importancia de la afectación, se deben tener en cuenta las afectaciones derivadas de la infracción a las condiciones socioculturales y económicas de la población relacionada y ser integradas y valoradas en cada uno de los atributos del método de Valoración de la importancia de la afectación I.

Una vez valorados los atributos, se procede a determinar la importancia de la afectación I como medida cualitativa del impacto. La calificación de la importancia está dada por la ecuación:

$$I = (3 \cdot IN) + (2 \cdot EX) + PE + RV + MC$$

El valor obtenido para la importancia de la afectación I puede calificarse de acuerdo con los siguientes rangos obtenidos de la anterior ecuación:

| | |
|--------------|---------|
| Irrelevante: | 8 |
| Leve: | 9 - 20 |
| Moderada: | 21 - 40 |
| Severa: | 41 - 60 |
| Crítica: | 61 - 80 |

En los casos en los cuales confluyan dos o más afectaciones, se procede mediante el cálculo del promedio de la importancia de aquellas afectaciones que se consideren relevantes.

Determinada la importancia de la afectación I, se procede a su conversión en unidades monetarias mediante el uso de un factor de conversión, a través de la siguiente fórmula:

$$i = (22.06 \cdot SMMLV) \cdot I$$

Conforme lo expuesto, el acervo probatorio recaudado por la autoridad ambiental recobra un interés adicional, ya que soporta la sanción de multa a imponer cuando hay declaratoria

de responsabilidad. A tal efecto, el Manual Conceptual y Procedimental de la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental, detalla la secuencia de actividades a seguirse por parte de la autoridad ambiental para valorar la importancia de la afectación.

- **i: Evaluación del riesgo:** Aquellas infracciones que no se concretan en impactos ambientales, generan un riesgo potencial de afectación. El nivel de riesgo que genera dicha acción se encuentra asociado a la probabilidad de ocurrencia de la afectación (o), así como a la magnitud del potencial efecto (m). Estas infracciones están asociadas al incumplimiento a la normatividad o de los actos administrativo, desde que este incumplimiento no se concrete en impactos ambientales.

Para este tipo de infracciones se debe analizar por parte de la autoridad ambiental los agentes de peligro presentes, que constituyen elementos potenciales de generación de afectación ambiental. Cuando la infracción genere riesgos potenciales sin la presencia de agentes de peligro, solo se evaluará la probabilidad de ocurrencia de la afectación (o).

La probabilidad de ocurrencia de la afectación (o), se calcula en funciones los siguientes criterios a los cuales se les asigna el valor correspondiente:

- Muy alta: 1
- Alta: 0.8
- Moderada: 0.6
- Baja: 0.4
- Muy Baja: 0.2

La magnitud del potencial efecto (m) o nivel potencial de la afectación se calcula igualmente en términos de criterios, los cuales están asociados al valor obtenido en la importancia de la afectación I:

| Criterio | Importancia de la afectación | Nivel potencial de impacto |
|--------------|------------------------------|----------------------------|
| Irrelevante: | 8 | 20 |
| Leve: | 9 – 20 | 35 |
| Moderada: | 21 – 40 | 50 |
| Severa: | 41 – 60 | 65 |
| Crítica: | 61 – 80 | 80 |

Una vez obtenidos los valores de la probabilidad de ocurrencia de la afectación (o), y de la magnitud del potencial efecto (m), se procede a determinar el riesgo (r) en función del producto de estas variables:

$$r = o \times m$$

El valor obtenido que representa el nivel potencial del riesgo se valora de la siguiente manera:

| Probabilidad afectación | Irrelevante | Leve | Moderada | Severo | Crítico |
|-------------------------|-------------|------|----------|--------|---------|
| Muy alta: | 20 | 35 | 50 | 65 | 80 |
| Alta: | 16 | 28 | 40 | 52 | 64 |
| Moderada: | 12 | 21 | 30 | 39 | 48 |
| Baja: | 8 | 14 | 20 | 26 | 32 |
| Muy baja: | 4 | 7 | 10 | 13 | 16 |

En los casos en los cuales confluyan dos o más infracciones que generen riesgo potencial de afectación, se procede mediante el cálculo del promedio de sus valores. En los casos en los cuales suceda más de una infracción que se concrete en afectación y riesgo, se procederá mediante el promedio simple de los resultados obtenidos al monetizar tales infracciones o riesgos

Una vez obtenido el valor del nivel potencial del riesgo (r), se procede a su monetización a través de la siguiente ecuación:

$$R = (11.03 \times SMMLV) \times r$$

- **A: Circunstancias agravantes y atenuantes:** Corresponden a los siguientes con su respectiva calificación:

Agravantes

- Reincidencia 0.2
- Infracción genere daño grave Valorada en importancia de afectación
- infracción para ocultar otra 0.15
- Rehuir responsabilidad o atribuirla a otros 0.15

- Infringir varias disposiciones con la misma conducta Valorada en importancia de afectación
- Atentar recursos naturales en área protegida o declarado en amenaza, peligro o veda 0.15
- Infracción en área especial protección ecológica 0.15
- Obtener provecho económico para si o un tercero Valorada en importancia de afectación
- Obstaculizar la acción de las autoridades ambientales 2.0
- Incumplimiento total o parcial medidas preventivas 2.0
- Infracción grave en relación con el valor de la especie afectada Valorada en importancia de afectación
- Infracciones con residuos peligro Valorada en importancia de afectación

Atenuantes

- Confesar la infracción antes del Inicio del sancionatorio, excepto en flagrancia -0.4
- Resarcir o mitigar por iniciativa propia el daño, compensar o corregir el perjuicio causado antes de inicio del procedimiento -0.4
- Que con la infracción no exista daño al medio ambiente a los recursos naturales, al paisaje o la salud humana Valorada en importancia de afectación.

En los casos en que se presenten las siguientes condiciones en cuanto atenuantes y agravantes para la imposición de la multa se tendrán en cuenta las siguientes restricciones:

| Escenario | Máximo valor |
|--|-----------------------|
| - 2 agravantes | 0.4 |
| - 3 agravantes | 0.45 |
| - 4 agravantes | 0.5 |
| - 5 agravantes | 0.55 |
| - 6 agravantes | 0.6 |
| - 7 agravantes | 0.65 |
| - 8 agravantes | 0.7 |
| - 2 atenuantes | -0.6 |
| - Suma agravantes con atenuantes | Valor suma aritmética |
| - Atenuante sin daño al medio ambiente | Valor suma aritmética |

- **Ca: Costos asociados:** Corresponde a aquellas erogaciones en las cuales incurre la autoridad ambiental durante el proceso sancionatorio y que son responsabilidad del infractor en los casos en que establece la ley. Estos costos son diferentes a aquellos que le son atribuibles a la autoridad ambiental en ejercicio de la función policiva que le establece la Ley 1333 de 2009. Los gastos que ocasione la práctica de una prueba serán a cargo de quien la solicite.

En lo que respecta a los costos para la imposición de medidas preventivas y a las medidas de restitución de especies, deberá estarse a lo dispuesto en las normas que regulan la materia

- **Cs: Capacidad socioeconómica del infractor:** Para este cálculo se tendrá en cuenta la diferenciación entre personas naturales, personas jurídicas y entes territoriales, de conformidad con las siguientes tablas

Personas Naturales

| Sisben | Capacidad de pago |
|---|-------------------|
| - 1 | 0.01 |
| - 2 | 0.02 |
| - 3 | 0.03 |
| - 4 | 0.04 |
| - 5 | 0.05 |
| - 6 | 0.06 |
| - Población especial (desplazado, indígena, desmovilizado) | 0.01 |

Para las personas naturales que no se encuentren registrados en el Sisbén, la autoridad ambiental podrá requerir al infractor documentación que certifique su nivel socioeconómico y/o consultar otras bases de datos del nivel nacional, por ejemplo, del DANE, DIAN, Registraduría Nacional del Estado Civil, entre otros.

Personas jurídicas

| Tamaño empresa | Factor ponderación |
|----------------|--------------------|
| - Microempresa | 0.25 |
| - Pequeña | 0.5 |
| - Mediana | 0.75 |
| - Grande | 1 |

Entes Territoriales

Para departamentos

| | Categoría | Factor Ponderación |
|---|------------------|---------------------------|
| - | Especial | 1 |
| - | Primera | 0.9 |
| - | Segunda | 0.8 |
| - | Tercera | 0.7 |
| - | Cuarta | 0.6 |

Para municipios

| | Categoría | Factor Ponderación |
|---|------------------|---------------------------|
| - | Especial | 1 |
| - | Primera | 0.9 |
| - | Segunda | 0.8 |
| - | Tercera | 0.7 |
| - | Cuarta | 0.6 |
| - | Quinta | 0.5 |
| - | Sexta | 0.6 |

Los departamentos administrativos, ministerios, empresas de la Nación, entidades descentralizadas del nivel nacional se establece un factor ponderador de capacidad económica igual a 1. Esto en concordancia con la naturaleza, las responsabilidades asignadas y el estatus atribuible a estas entidades

5.5.1.2 Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio

La sanción de cierre temporal del establecimiento, edificación o servicio se impondrá por la existencia de hechos o conductas contrarias a las disposiciones ambientales, de acuerdo con los siguientes criterios⁹⁵:

- a) Incumplimiento de los plazos y condiciones impuestas por la autoridad ambiental en las medidas preventivas;

⁹⁵ Artículo 5 del Decreto 3678 de 2010

- b) Incumplimiento reiterado de alguna o algunas medidas correctivas o compensatorias impuestas por la autoridad ambiental competente para hacer cesar una afectación al medio ambiente;
- c) No contar el establecimiento, edificación o servicio con los permisos requeridos por la ley o los reglamentos para su construcción o funcionamiento.

El cierre del establecimiento edificación o servicio será definitivo o temporal, en este último caso en el acto administrativo se deberá señalar el tiempo por el cual tendrá vigencia la sanción, en el que también deberán indicarse, de ser el caso, las medidas correctivas y acciones necesarias para subsanar las irregularidades que motivaron dicha sanción.

Habrà lugar al cierre definitivo por el incumplimiento de las medidas y acciones impuestas en virtud del cierre temporal por parte del infractor, previo el agotamiento del respectivo proceso sancionatorio, a través del cual se declare responsable al infractor del incumplimiento de tales medidas⁹⁶.

El cierre definitivo o temporal, podrá ser de la totalidad o parte del proceso del establecimiento, edificación o servicio, de acuerdo con los análisis técnico y jurídico que realice la autoridad ambiental y, en todo caso el sancionado podrá desarrollar lo necesario para el mantenimiento del inmueble⁹⁷.

La autoridad ambiental competente deberá tomar las medidas pertinentes para la ejecución de la sanción y se hará efectiva mediante la imposición de sellos, bandas u otros medios apropiados para asegurar el cumplimiento de la sanción.⁹⁸

5.5.1.3 Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro.

Este tipo de sanción cconsiste en dejar sin efectos los actos administrativos a través de los cuales se otorgó la licencia ambiental, permiso, autorización, concesión o registro⁹⁹ y se impondrá por la reincidencia en el incumplimiento de las medidas establecidas en dichas

⁹⁶ Parágrafo 2 Artículo 5 Decreto 3678 de 2010

⁹⁷ Parágrafo 3 Artículo 5 Decreto 3678 de 2010

⁹⁸ Ley 1333, 2009, Art.44

⁹⁹ Artículo 45 de la ley 1333 de 2009

autorizaciones ambientales, siempre y cuando dicho incumplimiento sea grave¹⁰⁰, así como por el incumplimiento de normas ambientales, según sea el caso¹⁰¹.

Las licencias, concesiones, permisos, registros y demás autorizaciones ambientales son instrumentos de prevención y control, de tal forma que se encuentran reglados y a través del acto administrativo por el cual se otorgan, la autoridad ambiental competente impone ciertos deberes a sus beneficiarios para garantizar la protección de los recursos naturales y el ambiente, de tal manera que cuando en el marco del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio ambiental se compruebe su reiterado y grave incumplimiento, dará lugar a dejar sin efectos jurídicos los actos administrativos contentivos de dichas autorizaciones, así como el incumplimiento de normas ambientales en su ejecución¹⁰².

5.5.1.4 Demolición de obra a costa del infractor

Esta sanción se define como la destrucción a costa del infractor de una obra bajo parámetros técnicos establecidos por la autoridad competente en los casos a que hubiere lugar¹⁰³. En caso de que el infractor no cumpla con la sanción de manera directa, la autoridad ambiental deberá realizar la demolición y repetir en proceso ejecutivo contra el infractor por los gastos ocasionados, según el procedimiento que para los efectos tenga previsto.

La demolición a costa del infractor se impondrá como sanción por parte de las autoridades ambientales, de acuerdo con los siguientes criterios¹⁰⁴:

- a) La obra no cuenta con los permisos exigidos por la ley o los reglamentos para su ejecución y esta afecta de manera grave la dinámica del ecosistema.
- b) La obra se esté ejecutando o se haya ejecutado con los permisos requeridos para el efecto, pero la misma no cumpla en su integridad con los parámetros o condiciones establecidos por la autoridad ambiental y se encuentre afectando de manera grave la dinámica del ecosistema.
- c) La obra se encuentre localizada al interior de un área protegida de las definidas en el Decreto 2372 del 1° de julio de 2010, siempre que este no lo permita.

¹⁰⁰ Artículo 6 Decreto 3678 de 2010

¹⁰¹ Artículo 2.2.3.2.1.1.-8 Decreto 1076 de 2015.

¹⁰² Artículo 62 Decreto Ley 2811 de 1974

¹⁰³ Artículo 46 de la Ley 1333 de 2009

¹⁰⁴ Artículo 7 del Decreto 3678 de 2010

No obstante, la autoridad ambiental podrá abstenerse de ordenar la demolición si con la ejecución de dicha sanción se deriva una mayor afectación al ecosistema o al área protegida¹⁰⁵.

5.5.1.5 Decomiso definitivo de especímenes de especies silvestres, exóticas, productos y subproductos de la fauna y la flora, elementos, medios o implementos utilizados para cometer infracciones ambientales

Esta sanción consiste en la aprehensión material y definitiva de los productos, elementos, medios e implementos utilizados para infringir las normas ambientales y se impondrá como sanción por parte de las autoridades ambientales, de acuerdo con los siguientes criterios¹⁰⁶:

- a) Los especímenes se hayan obtenido, se estén movilizándolo, o transformando y/o comercializando sin las autorizaciones ambientales requeridas por la ley o los reglamentos;
- b) Para prevenir y/o corregir una afectación al medio ambiente;
- c) Para corregir un perjuicio sobre los especímenes.

Serán también objeto de decomiso definitivo los productos, elementos, medios o implementos, tales como trampas, armas o jaulas, utilizados para la caza y captura de fauna o aquellos empleados para la realización del aprovechamiento forestal ilegal.

El decomiso definitivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer otras infracciones ambientales procederá cuando quiera que se encuentre por la autoridad ambiental que los mismos, han sido utilizados para la realización de actividades ilegales.

La autoridad ambiental que decreta el decomiso podrá disponer los bienes decomisados en algunas de las alternativas de disposición final contempladas en los artículos 52 y 53 de la Ley 1333 de 2009 o podrá disponer los bienes para el uso de la misma entidad o entregarlos a entidades públicas que los requieran para facilitar el cumplimiento de sus funciones, a través de convenios interinstitucionales que permitan verificar la utilización correcta¹⁰⁷.

La autoridad ambiental competente mediante acto administrativo debidamente motivado, podrá disponer de los individuos o especímenes de fauna y/o flora utilizados para cometer

¹⁰⁵ Artículo 7 Decreto 3678 de 2010

¹⁰⁶ Artículo 47 de la Ley 1333 de 2009

¹⁰⁷ Artículo 8 Decreto 3678 de 2010

la infracción que haya dado lugar a la imposición de decomiso definitivo a través de la liberación, decomiso definitivo o, cuando la restitución verse sobre especímenes de fauna silvestre, siempre y cuando existan los elementos de juicio que permitan determinar, que los especímenes objeto de liberación y el ecosistema en el cual serán liberados no sufrirían un daño o impacto mayor que el beneficio que pueda presentar su liberación, pero en ninguna circunstancia las especies exóticas podrán ser objeto de esta medida.

En casos muy excepcionales y sin perjuicio de las sanciones pertinentes, cuando la autoridad ambiental considere que el decomiso de especímenes vivos de fauna silvestre implica una mayor afectación para estos individuos, soportado en un concepto técnico, podrán permitir que sus actuales tenedores los conserven y mantengan, siempre y cuando se registren previamente ante la autoridad ambiental y cumplan con las obligaciones y responsabilidades que esta determine en materia de manejo de las especies a conservar.

En los eventos en los que no sea factible la liberación de los individuos, las autoridades ambientales competentes podrán disponer de estos en los Centros de Atención, valoración y rehabilitación de la fauna y flora silvestre, especialmente creados para estos efectos. También podrá colocar a disposición de zoológicos, de centros creados por la red de amigos de la fauna, establecimientos afines, fundaciones y/o entidades públicas que tengan como finalidad la investigación y educación ambiental, en calidad de tenedores, los especímenes que no sean objeto de liberación o de disposición en los centros de atención, valoración y rehabilitación.

Cuando los individuos de especies de fauna silvestre no cuenten con las condiciones para volver al medio natural, pero tengan las condiciones de salud necesarias, las autoridades ambientales encargadas podrán celebrar convenios con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, para hacer liberaciones en semicautiverio que consiste en la adecuación de un área en zonas rural o urbana –como en jardines botánicos, plazas o parques de pueblos o ciudades– donde los animales estarán libres en un medio con iguales condiciones que su medio natural, pero limitados por barreras naturales o artificiales que impidan la afectación de las poblaciones naturales y la salud pública. El alimento y cuidados necesarios para su subsistencia serán proveídos por el custodio, que además deberá velar por su bienestar.

Los individuos que a juicio de la autoridad ambiental competente tengan la calidad para ser o llegar a ser pie parental, pueden ser objeto de disposición en calidad de tenencia en zocriaderos que manejen la especie en cuestión y que se encuentren legalmente establecidos con la condición de preservarlos, no pueden ser comercializados ni donados a un tercero.

En los casos en que el material animal objeto de decomiso represente riesgos para la salud humana, animal o vegetal, la autoridad ambiental competente dispondrá el procedimiento adecuado para su destrucción o inutilización. De igual forma, se procederá en los casos en los que se haya efectuado decomiso de pieles, pelos, carne, colmillos, garras y otros productos de origen animal.

En el acto administrativo de disposición final de fauna silvestre y demás elementos restituidos, se establecerán clara y expresamente las obligaciones y responsabilidades de quien los recibe y de la autoridad ambiental que hace entrega de ellos. El incumplimiento de dichas obligaciones dará lugar a la revocatoria del acto. El acta de recibo correspondiente será suscrita por ambas partes. Se podrá acordar quién será titular de los resultados de las investigaciones o productos obtenidos a partir de dichos elementos. En ningún caso los elementos restituidos podrán ser comercializados o donados. Los costos incurridos serán a cargo del infractor y podrán ser transferidos a la persona natural o jurídica encargada de la manutención de los individuos.

5.5.1.6 Restitución de especímenes de especies de flora y fauna silvestres o acuática

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*¹⁰⁸.

*La restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestre se impondrá como sanción cuando previo estudio técnico, la autoridad ambiental determine que el mismo puede ser reincorporado a su hábitat natural de manera satisfactoria*¹⁰⁹.

Impuesta la restitución de especies silvestres de flora, la autoridad ambiental competente mediante acto administrativo debidamente motivado podrá disponer de los individuos o especímenes de flora utilizados para cometer la infracción en cualquiera de las siguientes alternativas:

¹⁰⁸ Artículo 48 de la Ley 1333 de 2009

¹⁰⁹ Artículo 9 Decreto 3678 de 2010

1º. Disposición al medio natural. Si los especímenes de flora silvestre nativa tienen las condiciones necesarias para regresar al medio natural sin sufrir menoscabo o daño, la autoridad ambiental, previo estudio, lo dispondrá. Bajo ningún motivo podrá disponerse especímenes de flora que no sea nativa en el medio natural.

2º. Disposición en Centros de Atención y Valoración, CAV. Cuando sea factible la disposición al medio natural de los individuos, la autoridad ambiental ubicará a estos en los Centros de Atención y Valoración de fauna y flora silvestres creados para estos efectos.

3º. Destrucción, incineración o inutilización. Cuando el material vegetal decomisado represente peligro para la salud humana, animal o vegetal, la autoridad ambiental dispondrá el procedimiento adecuado para su destrucción o inutilización.

4º. Entrega a jardines botánicos, red de amigos de la flora. La autoridad ambiental competente podrá colocar a disposición de jardines botánicos, de centros creados por la red de amigos de la flora, establecimientos afines y/o entidades públicas que tengan como finalidad la investigación y educación ambiental, en calidad de tenedores, los especímenes, productos y subproductos de flora que no sean objeto de disposición al medio natural o en los Centros de Atención y Valoración, CAV.

5º. Entrega a viveros u otras organizaciones de conservación como arboretums o reservas forestales. Los especímenes, productos y subproductos que a juicio de la entidad ambiental pueden ser entregados en tenencia a aquellos viveros legalmente establecidos, que los manejen debidamente, con la condición de preservarlos, más no comercializarlos ni donarlos a terceros.

6º. Entrega a entidades públicas. Los productos y subproductos maderables pueden ser entregados a entidades públicas para facilitar el cumplimiento de sus funciones estatales, a través de Convenios Interinstitucionales que permitan verificar la utilización correcta de los mismos¹¹⁰.

En el acto administrativo de disposición final de flora silvestre y demás elementos restituidos se establecerán clara y expresamente las obligaciones y responsabilidades de quien los recibe y de la autoridad ambiental que hace entrega de ellos. El incumplimiento de dichas obligaciones dará lugar a la revocatoria del acto. El acta de recibo correspondiente será suscrita por ambas partes. Se podrá acordar quién será titular de los resultados de las

¹¹⁰ Artículo 53 Ley 1333 de 2009

investigaciones o productos obtenidos a partir de dichos elementos. En ningún caso los elementos restituidos podrán ser comercializados o donados. Los costos incurridos serán a cargo del infractor y podrán ser transferidos a la persona natural o jurídica encargada de la manutención de los individuos.

Impuesta la restitución de productos del medio ambiente explotados ilegalmente que pertenecen al Estado, la autoridad ambiental competente mediante acto administrativo debidamente motivado 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 correcta¹¹¹.

Finalmente, debemos resaltar que el artículo 22 de la ley 2387 de 2024, adiciono el artículo 52 A, el cual hace referencia al seguimiento a la Disposición de los Individuos de fauna Silvestre. Según esta disposición:

La autoridad ambiental competente debe velar por la salud e integridad de los individuos de la fauna silvestre objeto de medidas de decomiso, aprehensión y/o restitución. Por tanto, adelantará las acciones tendientes a verificar, registrar y documentar su condición sanitaria durante todo el proceso de su disposición provisional y/o final, incluyendo la etapa de rehabilitación física y comportamental y el progreso de su adaptación al hábitat receptor, cuando esto aplique, así como proponer y ejecutar las acciones necesarias para corregir situaciones que comprometan o conlleven riesgo a la supervivencia y bienestar de estos individuos, entre ellas las correspondientes a la evaluación, atención, valoración y brindar el tratamiento a que haya lugar.

La omisión de esta obligación que comprometa la salud o integridad de la fauna silvestre rescatada y reubicada tendrá como consecuencia sanciones disciplinarias, sin perjuicio de las demás acciones legales a que hubiere lugar.

PARÁGRAFO. Cuando se establezca que el individuo entregado perteneciente a la fauna silvestre se encuentre en situación de vulnerabilidad por razón de una acción u omisión del tenedor al que fue entregado por parte de las autoridades ambientales, la misma autoridad ambiental deberá ordenar la reubicación inmediata.

5.5.1.7 Servicio comunitario y cursos obligatorios.

¹¹¹ Artículo 54 Ley 1333 de 2009

Esta sanción fue ajustada y modificada por el artículo 21 de la ley 2387 de 2024. Según dicha norma que modifica el artículo 49 de la ley 1333 de 2009:

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 servicio comunitario en materias ambientales en alguno de los programas, proyectos y/o actividades que la autoridad ambiental tenga directamente, o en convenio con otras autoridades, o permitir por una sola vez la asistencia a cursos obligatorios de educación ambiental. Estas medidas podrán reemplazar las multas solo cuando la capacidad socioeconómica del infractor sea insuficiente, y podrán ser complementarias en todos los casos.

PARÁGRAFO. *El Gobierno Nacional reglamentará la materia en un término no superior a seis (6) meses a partir de la expedición de la presente Ley.*

El trabajo comunitario se impondrá como sanción por parte de las autoridades ambientales, por el incumplimiento de las normas ambientales o de los actos administrativos emanados de las autoridades ambientales competentes, siempre que el mismo no cause afectación grave al medio ambiente.

Así mismo, cuando la capacidad socioeconómica del infractor así lo amerite a juicio de la autoridad ambiental, se impondrá el trabajo comunitario como sanción sustitutiva de la multa¹¹².

5.5.1.8 Amonestación escrita

Con la ley 2387 de 2024 la amonestación escrita pasa de medida preventiva a sanción. En efecto, el artículo 20 de esta ley que modifica el artículo 37 de la ley 1333 de 2009, así lo establece y determina lo siguiente:

ARTÍCULO 37. *Amonestación Pública Escrita Como Sanción. Consiste en la llamada de atención escrita a quién ha infringido las normas ambientales y ha cometido infracción ambiental, esta deberá ser publicada en la página web de la autoridad ambiental competente y en la(s) alcaldía(s) donde ocurrió la infracción, sin perjuicio de su inclusión en el RUIA. La amonestación deberá incluir la asistencia a cursos obligatorios de educación ambiental o servicio comunitario de que trata el artículo 49 de esta ley. El infractor que incumpla el servicio comunitario o la asistencia al curso será sancionado con multa equivalente hasta de cinco (5)*

¹¹² Artículo 10 Decreto 3678 de 2010

salarios mínimos legales mensuales vigentes, de conformidad con lo establecido en el artículo 90 de la Ley 1437 de 2011. Esta sanción se aplicará cuando el presunto infractor sea una persona natural y podrá reemplazar la multa sólo cuando la capacidad socioeconómica del infractor sea insuficiente.

De manera que, con base en lo anterior, la sanción de amonestación escrita es.

- Supletoria cuando la capacidad económica del infractor impida la imposición de una multa
- Cuando se impone como principal siempre irá unida a la sanción accesoria de asistencia a cursos obligatorios de educación ambiental o servicio comunitario de que trata el artículo 49 de esta ley

5.5.1.9 Sanciones accesorias y su aplicación

La Ley 1333 de 2009 establece que, en consideración a la naturaleza de las infracciones, podrán imponerse sanciones principales y accesorias y, de conformidad con parágrafo 3 del Artículo 2 del Decreto 3678 de 2010, la autoridad ambiental podrá imponer una principal y hasta 2 accesorias.

En algunos casos no basta con la imposición de una sanción de multa, sino que se requiere de la imposición de por lo menos otra sanción, consistente por ejemplo en el cierre temporal del establecimiento por no contar con los permisos ambientales requeridos para su funcionamiento, tal como lo ordena el artículo 5 del Decreto 3678 de 2010, puesto que pueden concurrir varios de los criterios allí señalados para su procedencia como: Incumplimiento de los plazos y condiciones impuestas por la autoridad ambiental en las medidas preventivas¹¹³ o no contar el establecimiento, edificación o servicio con los permisos requeridos por la ley o los reglamentos para su construcción o funcionamiento¹¹⁴.

Estos criterios resultan especialmente relevantes toda vez que, de dejarse el acto administrativo sancionatorio con la sola imposición de la multa, se pasaría por alto la relevancia de contar con los permisos ambientales requeridos para el funcionamiento de establecimientos, como si bastara con el pago de la multa para seguir haciendo uso de los recursos naturales sin contar con estos.

Es menester hacer énfasis en que la sola multa, en algunos casos, no garantiza los fines de la sanción en los términos preventivos, correctivos y sancionatorios para garantizar la

¹¹³ Literal a) artículo 5 del Decreto 3678 de 2010

¹¹⁴ Literal c) artículo 5 del Decreto 3678 de 2010

efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los Tratados Internacionales, la ley y el Reglamento y la realización del pago por parte del infractor no garantiza que las mismas no se continúen presentando.

De ahí que la autoridad ambiental competente debe hacer la valoración técnica y jurídica suficiente para determinar, dependiendo de la naturaleza y gravedad de la infracción, así como de los criterios legales y reglamentarios, el tipo de sanciones principales y/o accesorias procedentes en cada caso.

En virtud de lo establecido en el párrafo 2 del artículo 17 de la ley 2387 de 2024, que modifica el artículo 40 de la ley 1333 de 2009, el Gobierno Nacional definirá mediante reglamento los criterios para la imposición de las sanciones, definiendo atenuantes y agravantes contemplados en la Ley. Así mismo en esta reglamentación se tendrá en cuenta la magnitud del daño o afectación ambiental, y las capacidades socioeconómicas del infractor sea persona natural o jurídica. De manera que se espera, un decreto que reforme o modifique el Decreto 3678 de 2010 que es la norma que, actualmente, establece los criterios para la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009.

5.5.2 Requisitos del acto administrativo decisión de fondo

La determinación de la responsabilidad ambiental, una vez agotado el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio, se debe decidir mediante acto administrativo debidamente motivado, que contenga como mínimo lo siguiente:

Los elementos mínimos que debe contener en el acto administrativo que formula cargos son:

Tabla 10. Parte motiva del acto administrativo- que decide de fondo el procedimiento. Fuente. Elaboración propia con fundamento en la Ley 1333 de 2009 y Ley 1437 de 2011.

Tabla 10. Parte motiva del acto administrativo- que decide de fondo el procedimiento. Fuente. Elaboración propia con fundamento en la Ley 1333 de 2009 y Ley 1437 de 2011.

| Parte motiva del acto administrativo determina responsabilidad | |
|--|---|
| 1. | Antecedentes |
| 2. | Verificación de agotamiento de todas las etapas |
| 3. | Valoración probatoria |
| 4. | Análisis de alegatos de conclusión |
| 5. | Determinación de responsabilidad |

| | |
|----|--|
| 6. | Determinación y justificación de la sanción y las medidas compensatorias y/o restaurativas cuando haya lugar |
|----|--|

Tabla 11. Decisión - Resuelve del acto administrativo de fondo el procedimiento. **Fuente.** Elaboración propia con fundamento en la Ley 1333 de 2009 y Ley 1437 de 2011.

| Resuelve - dispone y/o resuelve del acto administrativo - determina responsabilidad | |
|---|---|
| 1. | Determinar la responsabilidad |
| 2. | Determinar la sanción |
| 3. | Determinar las medidas compensatorias y/o restaurativas cuando haya lugar |
| 4. | Ordenar inscripción en el RUIA |
| 5. | Señalar la procedencia de recurso de reposición |
| 6. | Ordenar las notificaciones, comunicaciones y publicaciones procedentes |

5.5.3 Medidas de compensación, restauración y/o de reparación

Según los artículos 80, 88 y 90 de la Constitución Política, ocasionado un daño o agravio a un derecho o bien colectivo, el Estado debe utilizar los medios jurídicos a su alcance para restituir o volver las cosas al estado anterior al daño, que en materia ambiental se traduce en lo que establece el artículo 80 constitucional de ordenar que el Estado además de imponer la sanción al infractor de la norma ambiental le exija la reparación de los daños causados.

Atendiendo esta directriz constitucional, de una parte, la ley 472 de 1998 establece como una de las finalidades de las acciones populares la restitutoria (art. 2) y, de otra parte, el párrafo 1 del artículo 17 de la ley 2387 de 2024, que modifica el artículo 40 de la ley 1333 de 2009 prescribe que la imposición de una o varias de las sanciones aquí señaladas no exime al Infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o los ecosistemas afectados, en consonancia con el mandato constitucional del inciso segundo del artículo 80 de la Constitución Política. DE igual manera, esta disposición reitera que las sanciones administrativas ambientales se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales, fiscales y disciplinarias a que hubiere lugar.

Ahora bien, para entender el concepto general de las medidas compensatorias hay que remitirse a las definiciones que trae el artículo 4 de la ley 2387 de 2024, que adiciona el artículo 3A en la Ley 1333 de 2009, así:

MEDIDAS DE COMPENSACIÓN: Son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados.

MEDIDAS DE CORRECCIÓN: Son las acciones dirigidas a recuperar, restaurar o reparar las condiciones del medio ambiente afectado por el proyecto, obra o actividad.

Por su parte, el artículo 2.2.2.3.1.1 del Decreto 1076 de 2015, define que se entiende por medidas de mitigación y prevención así:

Medidas de mitigación: Son las acciones dirigidas a minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente.

Medidas de prevención. Son las acciones encaminadas a evitar los impactos y efectos negativos que pueda generar un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente.

De manera que, en el acto administrativo que pone fin al procedimiento administrativo ambiental sancionatorio, además de imponer la sanción que corresponda, la autoridad tiene la obligación jurídica de identificar e imponer las medidas que estime pertinentes de acuerdo con los criterios técnicos suficientes, para compensar y/o restaurar el daño o el impacto causado por la infracción atendiendo criterios de estricta proporcionalidad¹¹⁵.

Resulta pertinente advertir, como lo hace la Corte Constitucional¹¹⁶, que una cosa es la sanción y otra las medidas compensatorias y/o de corrección o reparación. Desde el artículo 80 constitucional se distingue entre sanción y reparación del daño, y bajo este concepto se inscriben estas medidas que se traducen en una obligación de hacer, para buscar la reparación “*in natura*” del bien jurídico ambiental y volver las cosas al estado en que se encontraban antes de la infracción cuando ello sea posible.

Al respecto señala la Corte Constitucional que, las medidas compensatorias y/o de corrección o reparación no corresponden a aquellas que se desprenden de la imposición de la sanción, ni tampoco a aquellas determinadas por la ley como medidas preventivas, por cuanto: “*i) están dirigidas, única y exclusivamente, a restaurar in natura el medio ambiente afectado, buscando que éste retorne a la situación en que se encontraba antes del daño [o afectación]*”

¹¹⁵ En el derecho comparado puede mencionarse que, en España, se definen las medidas compensatorias en el Real Decreto 1131 de 1.988, por el que se aprueba el reglamento para la ejecución del real decreto legislativo de evaluación del impacto ambiental, en su artículo 11 las menciona en el siguiente sentido: “En defecto de las anteriores medidas, aquellas otras dirigidas a compensar dichos efectos, a ser posible con acciones de restauración, o de la misma naturaleza y efecto contrario al de la acción emprendida”.

¹¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-632 del 24 de agosto de 2011. M.P.: Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

ambiental, o a lograr su recuperación sustancial; (ii) las mismas se encuentran a cargo de organismos técnicos de naturaleza administrativa, y solo resultan imponibles si se demuestra la existencia de la infracción ambiental y del daño [o afectación] ocasionado al medio ambiente o a los recursos naturales; (iii) en razón a su carácter estrictamente técnico, no están definidas previamente en la ley y su determinación depende del tipo de daño [o afectación] que se haya causado al medio ambiente; (iv) cualquiera sea la medida compensatoria a adoptar, la misma debe guardar estricta proporcionalidad con el daño [o afectación] ambiental, pudiendo, en todo caso, ser objeto de los respectivos controles administrativo y judicial; finalmente, (v) tales medidas no tienen naturaleza sancionatoria, pues el fin que persiguen es esencialmente reparatorio”¹¹⁷.

Precisamente, para imponer la medida compensatoria o de corrección o reparación debe existir una plena, clara y precisa identificación del daño o riesgo ocasionado en cuanto a su magnitud, alcance, reversibilidad, etc., en el correspondiente concepto técnico que identificará las medidas proporcionales a imponer en el acto administrativo, las cuales serán objeto de seguimiento y vigilancia por parte de la autoridad ambiental que las impone. Por tal razón, la Corte Constitucional¹¹⁸ ha señalado que, es imposible una descripción o enumeración taxativa de las medidas compensatorias, por cuanto serán las valoraciones técnicas las que indiquen de acuerdo con la clase y magnitud del daño [o afectación] sufrido por el ecosistema en cada situación particular y concreta, la naturaleza, alcance y tipo de medida correspondiente para asegurar que la misma resulte equilibrada y coherente y permita cumplir el objetivo de restituir *in natura* el valor del activo natural afectado.

Como las medidas compensatorias y de reparación deben tener una base técnica y de proporcionalidad exigida por la ley y, por tanto, deben ser motivadas y no arbitrarias; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 256 de 2018 que adoptó la actualización del Manual de compensaciones Ambientales del componente Biótico teniendo en cuenta las lecciones aprendidas de años de implementación del “Manual de asignación de compensaciones por pérdida de biodiversidad”¹¹⁹ los cuales constituyen instrumentos técnicos de referencia que orientan a las autoridades ambientales en el proceso de identificar, valorar y ordenar las medidas compensatorias por infracciones ambientales.

Surge de una interpretación sistemática de la Constitución, la ley 1333 de 2009 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la imposición de medidas compensatorias y/o de

¹¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-632 del 24 de agosto de 2011. M.P.: Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-632 del 24 de agosto de 2011. M.P.: Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

¹¹⁹ Resolución 1517 de 2012

reparación o restauración en procedimientos sancionatorios ambientales, por no tener naturaleza sancionatoria, no desconoce los principios de legalidad, tipicidad, non bis ídem y la a reserva de ley, pues se busca la reparación in natura del ambiente pero, en todo caso, la identificación de las medidas a imponer debe obedecer, en cada caso concreto, a una valoración técnica del daño o el riesgo causado al medio ambiente con la infracción, y responder al principio de proporcionalidad de manera que la medida sea equilibrada y coherente con la magnitud del daño o impacto causado con la infracción.

De igual manera, y en este punto concreto se sugiere tener como criterio de interpretativo, la sentencia T-080 de 2015 de la Corte Constitucional (MP Jorge Iván Palacio P) que distingue entre acción reparadora primaria y secundaria.

-La primaria: que corresponde a la reparación in natura del ecosistema natural afectado cuando fuere técnicamente posible, por cuanto este tipo de reparación no funciona igual en todos los recursos naturales o ecosistemas,

-La secundaria: que corresponde a las medidas de reparación por equivalencia, mitigación y complementarias; cuando la anterior no sea posible por cuanto existen eventos en los cuales es sencillamente imposible restaurar el bien ambiental dañado, por ejemplo, ante la extinción de una especie, ante tales escenarios se debe propender porque las medidas favorezcan otro bien ambiental de similar naturaleza. En todo caso, se reitera, la reparación por equivalente es subsidiaria de la reparación in natura, y puede obrar de manera parcial para recuperar algunas condiciones o propiedades del bien ambiental, aunque, generalmente, se realiza en un sitio diferente al afectado teniendo en cuenta la interrelación de los ecosistemas.

5.5.4 Suspensión y terminación anticipada del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio

El ambiente constituye una parte del patrimonio de la humanidad, es fundamental para la continuidad de las especies y para el sustento de la vida en el planeta, por lo tanto su preservación es fundamental, corresponde a las autoridades públicas competentes en desarrollo de sus cometidos hacerlo, en especial, a través de medidas preventivas y restaurativas, ya para el caso de nuestro país, en la resguardo del ambiente el amplio marco normativo en protección ambiental, arranca en el artículo 80 de la CP, que dispone: “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 (...)”; es precisamente ese principio del desarrollo sostenible el catalizador que regula el equilibrio entre el indispensable progreso humano a todos sus niveles que genera impactos y la preservación ambiental.

Dado el caso cuando la prevención no cumpla su función, disuasoria, la restauración, la compensación y la corrección constituyen unas respuestas apropiadas para reparar o indemnizar, en la medida de lo posible, la afectación a los recursos que conforman el patrimonio ambiental. Conviene aclarar en lo que atañe al aparte legislativo reformativo correspondiente a la Terminación Anticipada del Procedimiento administrativo ambiental sancionatorio Ambiental, que el mismo tiene una doble naturaleza, una preventiva que evita las afectaciones, y otra restaurativa, para el evento de los detrimentos al ambiente, así entonces, en algunos casos no es necesario que exista un daño, basta la amenaza para conjurar la situación que genera el riesgo ambiental, ya en lo que atañe al daño, aflora el objetivo resarcitorio para mitigarlo, corregirlo o repararlo según sea el caso; por regla general podemos considerar al daño como un menoscabo o un perjuicio sufrido por una persona en su patrimonio o en aspectos extrapatrimoniales, como la salud y la honra, el Código Civil Colombiano, en el artículo 2341 establece: “El que ha cometido un delito o culpa, que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o el delito cometido” y en efecto, así todo daño tiene vocación de reparación, no escapando el patrimonio ambiental a esa pretensión resarcitoria, ahora bien, es de destacar que otro efecto plausible del aparte normativo en estudio, es la inmediatez en afrontar la amenaza, y también la posibilidad de que los efectos perjudiciales de la afectación no se prolonguen en el tiempo atados al correr, no pocas veces parsimonioso, de la investigación, así cobra mayor importancia esta figura, para el caso de la restauración y la reparación, ergo permite una anticipación que reduce las consecuencias del actuar antijurídico del sujeto sancionable.

Descendiendo al asunto en específico, la Terminación Anticipada del Procedimiento administrativo ambiental sancionatorio Ambiental por Corrección y/o Compensación Ambiental, es uno de los cambios de la ley 2387 del 2024, consagrado en su artículo 10, para de esta manera adicionar el artículo 18A de la Ley 1333 de 2009, esta novedosa figura en desarrollo de los conceptos de justicia restaurativa, de la indemnización integral, así como la justicia premial, institutos propios del derecho penal, admite la suspensión y terminación anticipada del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio por motivos de corrección o compensación ambiental, y a través de ella, se permite a la autoridad ambiental competente desde el mismo momento del inicio del procedimiento y hasta antes de emitir el fallo de responsabilidad del presunto infractor: suspender el ejercicio de la potestad sancionatoria, ello en virtud de petición del investigado, con el propósito de presentar una propuesta debidamente soportada en fundamentos técnicos y científicos, encaminada a corregir o compensar la afectación o el daño ambiental, todo a cargo él. Una vez presentada la propuesta por el investigado, la autoridad correspondiente, tendrá un plazo de un mes contado a partir de la radicación del escrito, para evaluar dicha propuesta, en el evento de que la autoridad investigadora requiera información adicional, así lo solicitará mediante acto administrativo para que se allegue lo solicitado, en un término no superior al establecido en el artículo 17 de la ley 1437 del 2011 o la norma que la modifique o sustituye (término máximo de un (1) mes). Contra la decisión que niega la suspensión y terminación anticipada del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio, procede el recurso de reposición el cual deberá ser decidido en un máximo de 10 días hábiles.

Así una vez tramitada la solicitud y suspendido el procedimiento, el solicitante deberá presentar dentro de los 5 días hábiles siguientes a la suspensión una propuesta a la autoridad ambiental, que incluya la garantía que ampare el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la solicitud y los costos de las medidas a implementar, dicha garantía se constituirá a favor de la autoridad ambiental; el término de suspensión será máximo de 2 años, prorrogable, hasta por la mitad del tiempo establecido es decir un año, conviene aclarar que esta prórroga se autorizará, en el evento de ser técnicamente necesaria para la evaluación implementación y verificación de las medidas. Durante la suspensión no transcurrirá el término de la caducidad previsto en el artículo 10 del régimen sancionatorio ambiental, ni el término al que se refiere el artículo 17 ibidem.

En caso de incumplimiento, durante el período de evaluación, control y seguimiento, por el presunto infractor de las medidas ofrecidas en reparación y aprobadas por la autoridad ambiental, se levantará la suspensión del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio y se continuará con la investigación.

Una vez culminada la implementación de las medidas por parte del presunto infractor, la autoridad investigadora, sí ha verificado mediante el debido seguimiento y control, que se corrigieron y o compensaron las afectaciones o daños ambientales, declarará la terminación anticipada del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio ambiental y en consecuencia se ordenará la inscripción de dicho acto administrativo, en los registros que para el efecto disponga la autoridad ambiental, con la precisión expresa de que no constituye un antecedente.

En el registro único de infractores ambientales RUIA, de que trata el artículo 57 de la ley 1333 del 2009, se dispondrá de un acápite aparte, para el registro de esta figura, ello deberá implementarse dentro de los 12 meses siguientes a la vigencia de la ley 2387 del 2024.

La autoridad ambiental competente podrá cobrarle al presunto infractor los costos en que incurrió en el desarrollo del procedimiento ambiental sancionatorio, al igual que los del servicio de evaluación y de control y seguimiento ambiental, de las medidas implementadas por el investigado.

Se consagra en la reforma, una limitante con respecto al beneficio de suspensión y terminación del procedimiento, y es que no será aplicable a presuntos infractores que hayan accedido a dicha garantía dentro de los 5 años anteriores, contados desde la firmeza del acto administrativo que declara la terminación anticipada del procedimiento, de acuerdo a la información obrante en el RUIA, este último aspecto es digno de detenernos a analizarlo, debido a que se trata del derecho punitivo del Estado, el cual entraña , una potestad de sanción, que no puede ser discrecional y está estrictamente sometida al principio de legalidad, en conjunción y desarrollo de la garantía del derecho fundamental al debido proceso del artículo 29 superior; por lo tanto la garantías propias del derecho penal, aplican

a la potestad sancionatoria, del llamado derecho penal administrativo¹²⁰ en este caso el non bis in ídem, puesto que podría a prima facie, asumirse que se otorgan consecuencias ulteriores a una conducta ya investigada, la llamada figura de la reincidencia, pero en esta materia pensamos que la libertad configurativa del legislador, para nada en este caso, afecta dicho principio¹²¹, pues se trata de una garantía que se le está dando al investigado pero limitada, y de otro lado se busca evitar el abuso de la figura pues podría darse el caso de que investigados con músculo económico, que desarrollan proyectos de gran envergadura y con lógicas condicionantes ambientales, acudan a ella con frecuencia dentro de un análisis muy propio del mundo empresarial: el de costo - beneficio.

5.5.5 La confesión

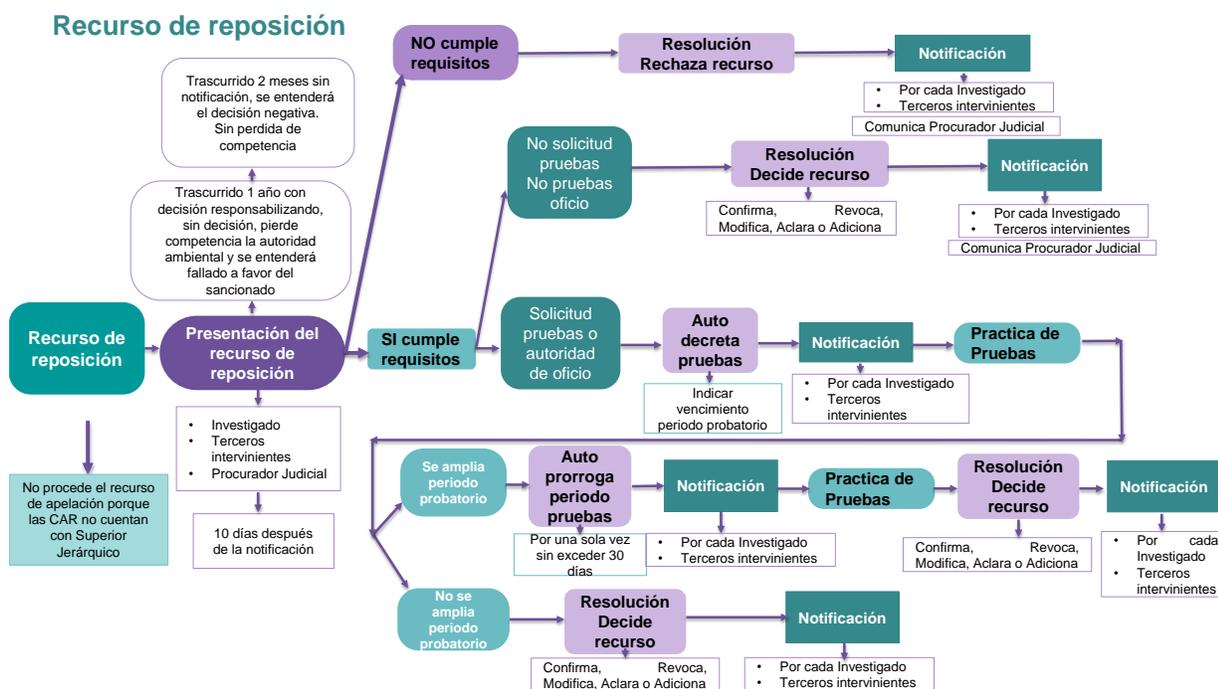
El artículo 11 de la ley 2387 del 2024. le otorga importantes beneficios a la confesión ya que, si el presunto infractor confiesa antes del inicio del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio, se hará acreedor a un beneficio de reducción del 30% del monto en la multa, ya sí la confesión se opera antes de la formulación de cargos, la reducción será del 15%, es de resaltar que la confesión no aplica para los casos de flagrancia.

En la normatividad anterior, solo se establecía reducciones del porcentaje de la multa en las confesiones realizadas antes del inicio del proceso sancionatorio, pero como causal de atenuación y al criterio del ente sancionador; ahora bien, en la anterior régimen no se atribuían consecuencias cuantitativas a la circunstancia de que el investigado confesara, únicamente era una casual de atenuación de la responsabilidad, por ende en la reforma se genera un marco tarifario para los casos de las multas, ya en el caso del trabajo comunitario –como subrogación de las multas- y su eventual reducción como consecuencia de la diminuyente punitiva, necesariamente seguirá de manera discrecional por parte de la autoridad ambiental.

¹²⁰ La Corte han destacado que cualquier medida sancionatoria debe estar sujeta a los principios de legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, juez natural, inviolabilidad de la defensa y non bis in ídem, ver Sentencia C-219/17

¹²¹ Ver Sentencia C-181/16. Corte Constitucional

5.6. Impugnación de la decisión



Gráfica 19. Trámite para el resolver el recurso de reposición. Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1333 de 2009 modificada por la ley 2387 de 2024.

5.6.1. Reglas generales de los recursos procedentes

Contra el acto administrativo que ponga fin a una investigación sancionatoria ambiental procede el recurso de reposición y siempre que exista superior jerárquico, el de apelación, los cuales deberán ser interpuestos en los términos y condiciones señalados en La Ley 1437 de 2011.¹²² Se debe precisar que también, desde el inicio, que procede contra el que niega pruebas y cesa procedimiento.

Esta referencia normativa nos remite al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, (CPACA), ley 1437 de 2011. En dicho código, la regla general en materia de recursos en los procedimientos administrativos está establecida en el artículo 75, según la cual no habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite,

¹²² Artículo 30 de la ley 1333 de 2009

preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa¹²³. De igual manera, hay que hacer una distinción importante en materia de decisiones administrativas, por cuanto de una parte, están las que impulsan el procedimiento y que no tienen recursos que se profieren por medio de autos y de otra, las decisiones de fondo y mediante las cuales se deciden aspectos sustanciales del procedimiento que se profieren por medio de resoluciones.

En consideración con lo anterior, son susceptibles de recursos, los siguientes actos administrativos:

1. Resolución por medio del cual se ordena la cesación de un procedimiento administrativo sancionatorio.¹²⁴
2. Auto que niegue la práctica de pruebas solicitadas.¹²⁵
3. Resolución por medio del cual se determina la responsabilidad en una investigación sancionatoria ambiental.¹²⁶

Contra los actos administrativos mencionados procede el recurso de reposición, lo cual resulta coherente con la naturaleza jurídica especial de las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, que no tienen superior jerárquico ante quien interponer la apelación. Esto también aplica respecto a las resoluciones que profiere la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA, que no tiene superior jerárquico, en virtud del artículo 1 del Decreto 3573 de 2011.

Finalmente, si bien el artículo 24 de la ley 1333 de 2009 establecía el principio general de procedencia del recurso de reposición en el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio esto cambió con la ley 2387 de 2024, y, por ejemplo, contra el acto administrativo que formula cargos no procede recurso alguno.

5.6.2. Condiciones y oportunidad para presentar el recurso de reposición

En cuanto a la oportunidad y requisitos para interponer recursos, en virtud de la remisión expresa del artículo 28 de la ley 1333 de 2009, se debe acudir a las reglas generales

¹²³. Al respecto Corte Constitucional, Sentencia C- 339 de 1996, MP Julio Cesar Ortiz Gutiérrez.

¹²⁴ Artículo 23, Ley 1333 de 2009

¹²⁵ Parágrafo, Artículo 26 de la Ley 1333 de 2009.

¹²⁶ Artículo 30 de la Ley 1333 de 2009

contenidas en los artículos 74, 75, 76, 77 y 78 de la Ley 1437 de 2011, y que se pueden resumir de la siguiente manera:

- La procedencia del recurso de reposición se debe indicar en el acto de notificación.
- El recurso procedente, generalmente el de reposición, deberá interponerse por el presunto infractor o los terceros intervinientes debidamente reconocidos, por escrito, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del acto administrativo, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso.
- El escrito mediante el cual se interpone el recurso no requiere de presentación personal, si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación e igualmente, podrá presentarse por medios electrónicos. En este aspecto es importante tener en cuenta, lo establecido en el artículo 10 de la ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 56 del CPACA en cuanto a la notificación electrónica.
- El recurso además de interponerse dentro del plazo legal por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido, debe expresar con claridad los motivos de inconformidad y los fundamentos de hecho y de derecho que lo sustentan, así mismo se podrán solicitar y aportar las pruebas que se pretenden hacer valer; y se deberá indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio.
- Según los artículos 78 y 79 del CPACA, el recurso deberá rechazarse si no se interpone en el término legal, no se sustenta debidamente o no se indica el nombre y dirección del recurrente, así como su dirección electrónica en caso de solicitar la notificación por ese medio.

Los actos administrativos proferidos en desarrollo del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio quedarán en firme de conformidad con el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011.

5.6.3. Silencio Administrativo en los recursos de reposición

En cuanto al término para resolver el recurso de reposición en todos los actos que procede, aplica en principio lo establecido en el artículo 86 de la Ley 1437 de 2011, el cual determina que si transcurridos dos (2) meses de interpuesto el recurso de reposición sin que se haya

notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa, plazo que se suspende mientras dure la práctica de pruebas. Sin embargo, para el caso de la Resolución que determina la responsabilidad imponiendo sanción, se aplica el término establecido en el artículo 52 *ibidem*, el cual señala que si transcurrido un año de la debida y oportuna interposición del recurso, este no se decide, se tiene como consecuencia la pérdida de competencia de la autoridad ambiental, además de entenderse fallado a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.

5.6.4. Revocatoria

En cuanto a la revocatoria de los actos administrativos proferidos en el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio, se debe acudir a las reglas generales contempladas en el CPACA por cuanto en este aspecto no existe regulación expresa en la ley 1333 de 2009. Pues bien, el artículo 93 del CPACA contempla la figura de la revocatoria directa mediante la cual la misma autoridad que profirió el acto, tiene la obligación jurídica de revocarlo cuando se reúnen los presupuestos establecidos en dicha disposición.

La revocatoria directa se activa bien de oficio o a solicitud de parte, en los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Una vez firme un acto administrativo, el administrado puede solicitar su revocatoria dentro del término que se tiene para ejercer el control jurisdiccional, lo cual se desprende de lo establecido en el artículo 94 del CPACA que indica que no procede la revocatoria directa a solicitud de parte cuando *“haya operado la caducidad para su control judicial.”* De igual manera, no opera la revocatoria directa respecto de la causal primera del artículo 93 del CPACA cuando el peticionario haya ejercido los recursos que sean procedentes.

Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de esta y contra la decisión no procede recurso¹²⁷.

A propósito de lo anterior, es pertinente señalar la existencia de la llamada oferta de revocatoria que hace la administración al administrado, cuando ya existe un proceso judicial y hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia. Esta oferta puede darse,

¹²⁷ Artículo 95 de la Ley 1437 de 2011

de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, y se requiere que haya sido analizada y aprobada por el Comité de Conciliación de la entidad¹²⁸.

Finalmente resaltar que, el efecto jurídico obvio de la revocatoria directa de un acto administrativo, es que el acto deja de existir al desaparecer de la vida jurídica; de manera que, si se trata de una resolución que impone una sanción, pues la misma ya no será aplicable.

El artículo 96 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que la revocatoria directa no genera los siguientes efectos:

1. No revive los términos para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
2. No configura el silencio administrativo.

5.7. Ejecución de las medidas preventivas y sanciones:

En cuanto a las medidas preventivas, el Parágrafo 1° del artículo 13 de la ley 1333 de 2009 establece que las autoridades ambientales podrán comisionar la ejecución de medidas preventivas a las autoridades administrativas y de la Fuerza Pública o hacerse acompañar de ellas para tal fin.

El artículo 24 de la ley 2387 que modifica el artículo 20 de la Ley 1333 de 2009 prevé el apoyo de las autoridades de policía y de las entidades que ejerzan funciones de control y vigilancia ambiental, así como con las entidades de investigación del SINA para la recolección o aporte de o auxiliar al funcionario competente cuando sea procedente en los términos de los artículos 69 y 70 de la Ley 99 de 1993

En caso de ejecución de las sanciones, se tiene el artículo 62 de la ley 1333 de 2009, establece el deber de apoyo de las demás autoridades públicas incluyendo, obviamente, las de policía para hacer efectivas las decisiones de las autoridades ambientales. Dicha norma establece:

Artículo 62. Apoyo de las entidades públicas y de las autoridades de policía. Cuando las circunstancias lo requieran, otras entidades públicas y las autoridades de policía deberán ofrecer su apoyo y acompañamiento a las autoridades ambientales.

Adicionalmente, y en virtud de lo establecido en el Artículo 42 de la ley 1333 de 2009, los actos administrativos expedidos por las autoridades ambientales que impongan sanciones

¹²⁸ Parágrafo Artículo 95 de la Ley 1437 de 2011

pecuniarias prestan mérito ejecutivo y su cobro se hará a través de la jurisdicción coactiva, en caso de que no sean pagadas en el plazo establecido.

CAPITULO 06

PUBLICIDAD Y PARTICIPACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL SANCIONATORIO

6.1. Notificaciones

La notificación es el mecanismo procesal que habilita el ejercicio del derecho de defensa, y se entiende como el acto material de comunicación, que permite poner en conocimiento de las partes o de terceros interesados las decisiones proferidas dentro del trámite administrativo; igualmente, garantiza el principio de publicidad y previene la posibilidad de afectar a alguna persona con una decisión sin que haya sido oída o sin que haya tenido la oportunidad de intervenir en el procedimiento, en este sentido, para la Corte Constitucional, la notificación no es un acto de contenido meramente formal, sino que se surte con independencia de las decisiones que se adopten al interior del asunto.¹²⁹

De acuerdo con lo expuesto, la notificación se convierte en elemento central de los procedimientos administrativos, que constituyen sin duda la adecuada instrucción, decisión y camino que debe abordarse a partir del derecho sustantivo y el procesal en salvaguarda del ejercicio del derecho.

Los actos administrativos producto de un proceso sancionatorio ambiental deben ser notificados conforme lo estipula la Ley 1437 de 2011, lo cual es ratificado para los actos administrativos de inicio de procedimiento administrativo ambiental sancionatorio¹³⁰, cesación de procedimiento¹³¹, formulación de cargos¹³², determinación de

¹²⁹ C-029 de 2021

¹³⁰ Artículo 18 de la ley 1333 de 2009; Artículo 70 de la Ley 99 de 1993.

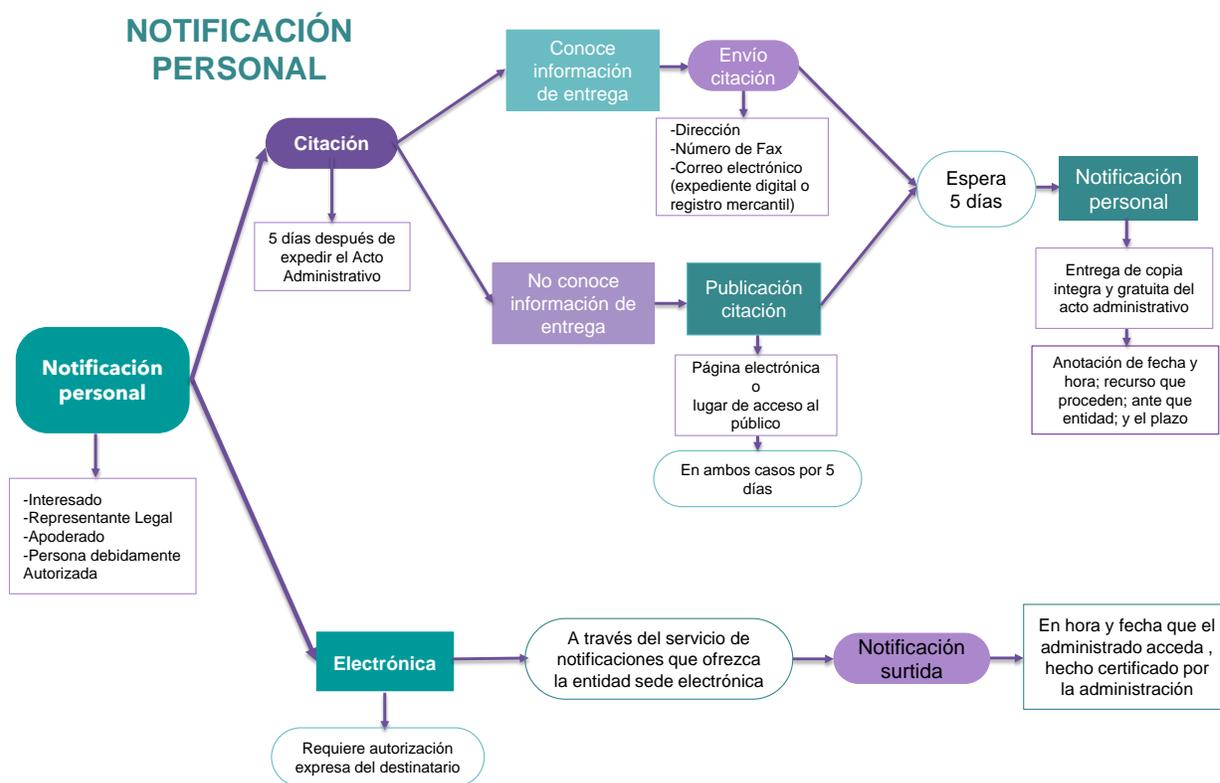
¹³¹ Artículo 23 de la ley 1333 de 2009

¹³² Artículo 24 de la ley 1333 de 2009

responsabilidad¹³³ y en general para las actuaciones sancionatorias ambientales¹³⁴ en la Ley 1333 de 2009.

La notificación que en principio se debe efectuar y materializarse es la Personal, en el evento de esta no se pueda llevar a cabo procede la notificación por Aviso, en todo caso, a falta de las dos anteriores también cabe la notificación por Conducta Concluyente. Se debe precisar que la notificación también puede realizarse electrónicamente conforme al artículo 56 del CPACA modificado por el artículo 10 de la ley 2080 de 2021. En sintonía con esta regla, el artículo 57 establece que las autoridades en ejercicio de sus funciones podrán emitir válidamente actos administrativos por medios electrónicos siempre y cuando se asegure su autenticidad, integridad y disponibilidad de acuerdo con la ley.

6.1.1. Notificación Personal



Gráfica 10. Trámite para la notificación personal. Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1333 de 2009 modificada por la ley 2387 de 2024.

¹³³ Artículo 27 de la ley 1333 de 2009

¹³⁴ Artículo 19 de la ley 1333 de 2009

La notificación personal¹³⁵ se efectúa en primera instancia a la persona que está siendo investigada, ya sea i. directamente; ii. a través de apoderado, caso en el cual se debe respetar el derecho de postulación; iii. al representante legal cuando la investigación es contra una persona jurídica; o iv. a la persona debidamente autorizada¹³⁶ por el interesado en notificarse, en este caso, la persona autorizada no podrá llevar a cabo otro tipo de diligencias, por lo tanto, cualquier manifestación que haga en relación con el acto administrativo se tendrá, de pleno derecho, por no realizada, toda vez que esta se debe realizar por el sujeto procesal o a través del abogado debidamente constituido.

En la diligencia de notificación personal, la autoridad ambiental entregará a la persona que se esté notificando, copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo objeto de la diligencia. En esta diligencia también se debe dejar constancia de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. La norma precisa como consecuencia del no cumplimiento de los anteriores requisitos durante el proceso de notificación que la misma será inválida.

Además de la forma anterior, la notificación personal para efectos del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio ambiental también podrá llevarse a cabo de manera electrónica¹³⁷, la cual se podrá adelantar solo con la aceptación previa del sujeto procesal¹³⁸ y a través del servicio de notificaciones que ofrezca la sede electrónica de la autoridad, quedando surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda a la misma, hecho que deberá ser certificado por la administración.

Con el fin de adelantar la notificación personal, se le enviará al interesado una citación¹³⁹, la cual se expedirá y enviará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto administrativo, a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, de no haber otro medio más eficaz, con el fin de que comparezca a la diligencia de notificación personal. Constancia de dicha diligencia obrará en el expediente.

En caso de no conocerse la información sobre el sujeto procesal, la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días.

¹³⁵ Artículo 67 de la ley 1437 de 2011

¹³⁶ Artículo 71 de la ley 1437 de 2011

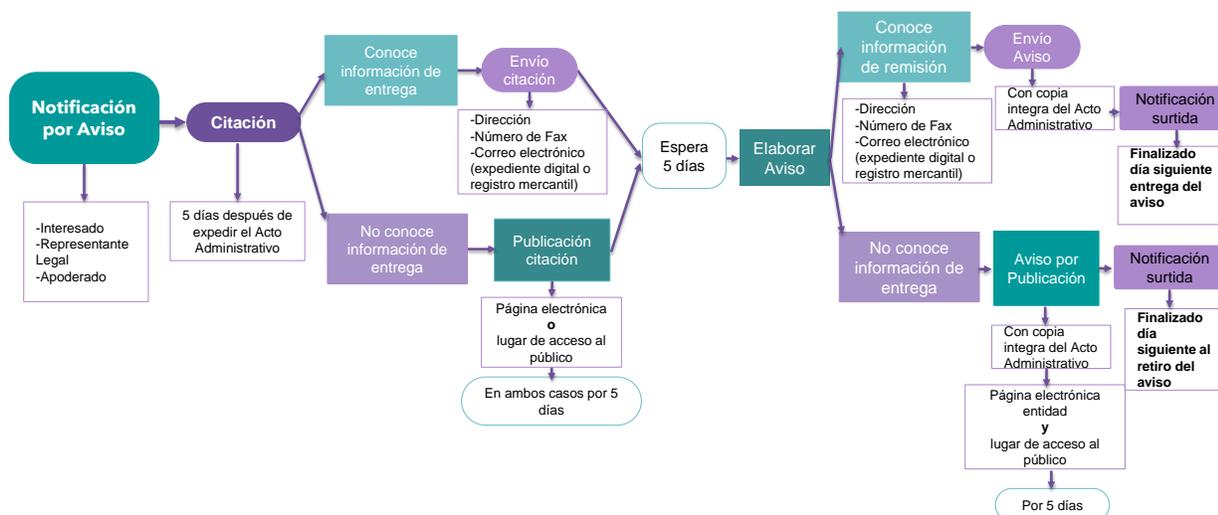
¹³⁷ Artículo 56 de la ley 1437 de 2011

¹³⁸ A menos que el uso de medios electrónicos sea obligatorio en los términos del inciso tercero del artículo 53A de la ley 1437 de 2011

¹³⁹ Artículo 68 de la ley 1437 de 2011

6.1.2. Notificación por aviso

NOTIFICACIÓN POR AVISO



Gráfica 11. Trámite para la notificación aviso.

Fuente: Ley 1333 de 2009 modificada por la ley 2387 de 2024

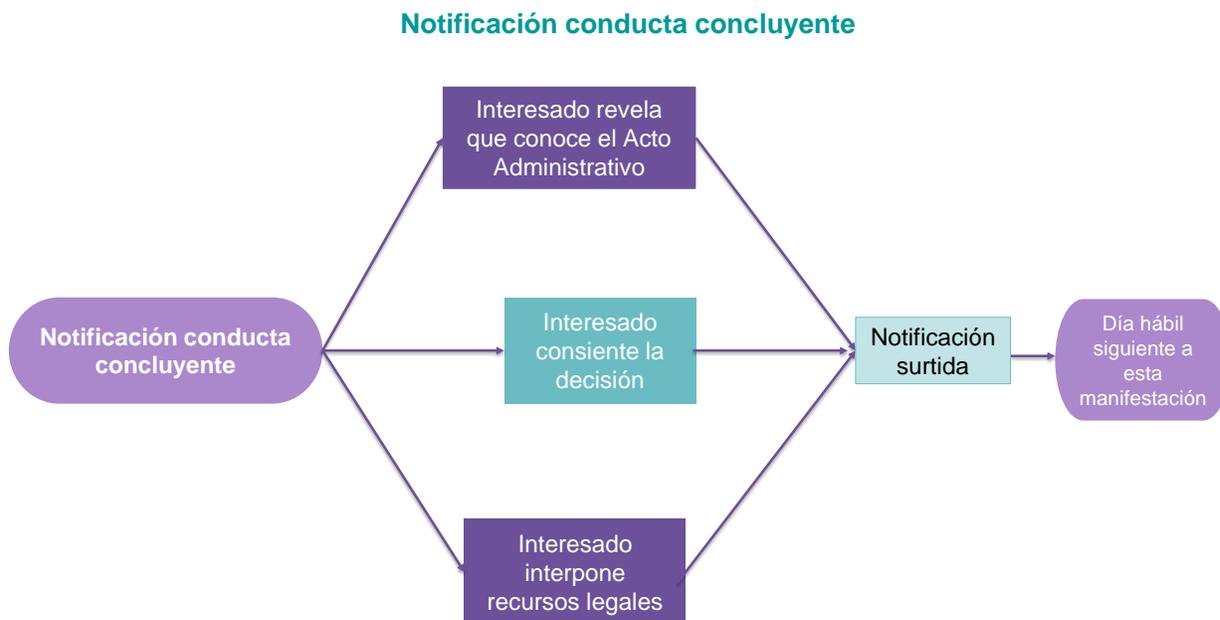
La notificación por aviso¹⁴⁰ se adelanta cuando dentro de los cinco (5) días siguientes al envío de la citación no comparece la persona citada, para lo cual se remitirá aviso a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañada de copia íntegra del acto administrativo. En el aviso se indicará i. la fecha del aviso; ii. la fecha del acto que se notifica; iii. la autoridad que lo expidió; iv. los recursos que legalmente proceden; v. las autoridades ante quienes deben interponerse; vi. los plazos respectivos; vii. y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

En caso de no conocerse la información sobre el investigado, el aviso con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad, por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.

En el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación.

¹⁴⁰ Artículo 69 de la ley 1437 de 2011

6.1.3. Notificación por Conducta Concluyente



Gráfica 12. Trámite para la notificación por conducta concluyente.

Fuente: Ley 1333 de 2009 modificada por la ley 2387 de 2024.

La notificación por conducta concluyente¹⁴¹ se consolida cuando no habiéndose surtido ninguna de las anteriores formas de notificación, o surtiéndose, no se hayan cumplido los requisitos establecidos en la norma; el investigado se entenderá notificado cuando revele que i. conoce el acto administrativo; ii. Consienta la decisión; o iii. Interponga los recursos legales.

6.2. Publicidad

En razón a que el bien objeto de protección sobre el cual se adelanta una investigación sancionatorio ambiental, corresponde al ambiente sano, del cual todas las personas tienen derecho a su goce, la Constitución Política establece que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo, no requiriéndose un interés directo e inmediato en el asunto específico¹⁴²

¹⁴¹ Artículo 72 de la ley 1437 de 2011

¹⁴² Artículo 79, Constitución Política.

En tal sentido, cuando a juicio de la autoridad ambiental que adelanta la investigación sancionatoria ambiental, el acto administrativo que se expida afecte de forma directa e inmediata a terceros que no intervinieron en la actuación y de quienes se desconozca su domicilio, ordenará publicar la parte resolutive en la página electrónica de la entidad y en un medio masivo de comunicación en el territorio donde sea competente quien expidió las decisiones. En caso de ser conocido su domicilio se procederá a la notificación personal¹⁴³.

De igual manera, la autoridad ambiental, al iniciar un procedimiento administrativo ambiental sancionatorio, además de notificarlo, procederá a su publicación, teniendo como interesado a cualquier persona que así lo manifieste con su correspondiente identificación y dirección domiciliaria¹⁴⁴. La decisión que determine la responsabilidad de quien está siendo investigado, también será objeto de publicidad¹⁴⁵. Esta publicación se efectuará en el boletín de la entidad.

6.3. Comunicaciones

La comunicación simple como forma de dar a conocer las decisiones administrativas opera para aquellos casos que así lo disponga de manera expresa la ley, como la que opera para los Procuradores Judicial Ambientales y Agrarios respecto de los actos administrativos que se aperturan y terminan los procesos sancionatorios ambientales¹⁴⁶.

En su aspecto contrario, opera cuando en los actos administrativos del proceso sancionatorio ambiental, la norma de manera expresa no dicta su notificación, como es el caso de los autos de apertura de indagación preliminar.

6.4. Intervenciones:

En consonancia con el objetivo de garantizar el derecho a la participación ciudadana en las decisiones ambientales contemplado en el artículo 79 de la C.P., reforzado con lo dispuesto en la ley 2273 de 2022, aprobatoria del Acuerdo de Escazú, la ley 2387 de 2024 en el artículo 24 que modifica el artículo 20 de la Ley 1333 de 2009 establece que:

- Iniciado el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio, cualquier persona natural o jurídica podrá intervenir para aportar pruebas o auxiliar al funcionario competente cuando sea procedente en los términos de los artículos 69 y 70 de la Ley 99 de 1993.

¹⁴³ Artículo 73 de la Ley 1437 de 2011.

¹⁴⁴ Artículo 70 de la Ley 99 de 1993.

¹⁴⁵ Artículo 29 de la Ley 1333 de 2009 concordado con Artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

¹⁴⁶ Inciso 3 del Artículo 56 de la Ley 1333 de 2009

- Cuando las personas presenten los recursos procedentes en la oportunidad procesal pertinente y cumpliendo los requisitos de ley, la autoridad ambiental competente entenderá que se trata de una solicitud de intervención y dará trámite al recurso respectivo.

- La información recaudada en las audiencias públicas ambientales de que trata el artículo 72 de la ley 99 de 1993 serán tenidas en cuenta como prueba en el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio, bajo los criterios de pertinencia, conducencia y necesidad.

Finalmente, esta disposición de la ley 2387 de 2024 contempla que, en el caso de pruebas técnicas especializadas, conceptos o modelaciones, las autoridades podrán solicitar el apoyo a universidades públicas o privadas, o expertos científicos y técnicos sin que se hubiere realizado convenio, o contrato específico para ello. En el marco de la autonomía universitaria, está decidirá las mejores condiciones para su desarrollo, siempre que sea posible.

CAPITULO 07

MECANISMOS DE INFORMACIÓN Y CONTROL EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL SANCIONATORIO

7.1. Registro de Infractores Ambientales – RUIA

El Registro Único de Infractores Ambientales –RUIA, cuenta con 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.¹⁴⁷

La información del registro **será pública y de fácil acceso para las autoridades ambientales y la comunidad en general** y será prueba suficiente para demostrar la reincidencia en sanciones ambientales. La información del RUIA deberá ser actualizada al menos una vez al mes por las autoridades obligadas a reportarla.¹⁴⁸

Todas las autoridades ambientales que sancionen a través del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio **deberán reportar la información para el registro en los términos y condiciones** que para tal efecto reglamente el Ministerio de Ambiente, y Desarrollo Sostenible. La omisión de reportar dará lugar a falta disciplinaria en los términos señalados por la ley.¹⁴⁹

Mediante Resolución No. 415 de 2010, se reglamentó el Registro Único de Infractores Ambientales –RUIA., creado mediante la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, el cual se publicará en la **Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea -VITAL**, entre otros aspectos, a la cual se puede ingresar a través de la siguiente dirección web: <http://vital.minambiente.gov.co/>.



Ilustración 1. Ventanilla integral de trámites ambientales.

Fuente. Página web <http://vital.minambiente.gov.co/>.

Debe tenerse en cuenta por las autoridades ambientales que es **obligatorio** el uso de la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea VITAL. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el responsable de administrar la Ventanilla Integral de Trámites

¹⁴⁷ Artículo 57 de la Ley 1333 de 2009

¹⁴⁸ Artículo 58 de la Ley 1333 de 2009

¹⁴⁹ Artículo 59 de la Ley 1333 de 2009

Ambientales en Línea Vital.¹⁵⁰ Que para los efectos del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio se cuenta con el módulo dl RUIA, en donde se contempla la siguiente información para consulta:

Ilustración 2. Continuación ventanilla integral de trámites ambientales. **Fuente.** Página web <http://vital.minambiente.gov.co/>.

7.1.1. Principios en el Registro Único de Infractores Ambientales 151

En el desarrollo, aplicación e interpretación del RUIA se tendrán en cuenta de manera armónica e integral los siguientes principios:

Principio de veracidad de la información: La información reportada y contenida en el Registro Único de Infractores Ambientales, deberá ser veraz, completa, exacta, actualizada y

¹⁵⁰ Artículo 124 del Decreto 2106 de 2019

¹⁵¹ Artículo 2 de la Resolución No. 415 del 1 de marzo de 2010

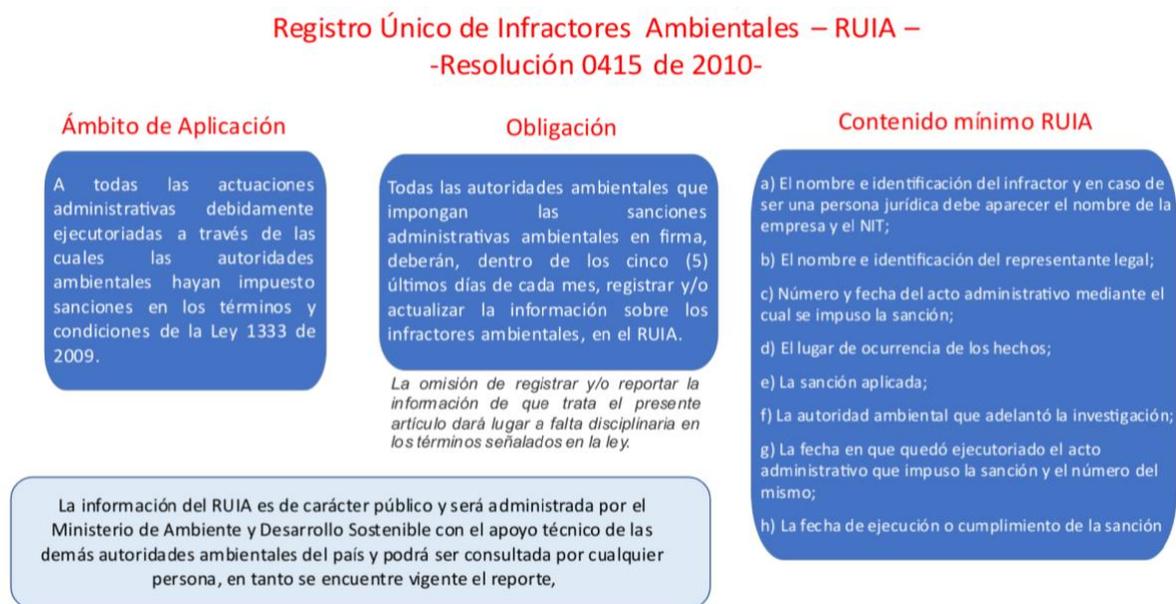
comprobable, producto de un acto administrativo debidamente ejecutoriado. Se prohíbe el registro y/o reporte de datos parciales, incompletos, fraccionados o que induzcan a error.

Principio de temporalidad de la información. Los reportes que se efectúen en el Registro Único de Infractores Ambientales –RUIA., serán de carácter temporal y estarán supeditados a los términos y condiciones en la resolución 415 de 2010.

Principio de Interpretación Integral de Derechos constitucionales. Se interpretará en el sentido que ampare los derechos constitucionales al buen nombre, a la honra y a la información.

Principio de seguridad. La información contenida en el Registro Único de Infractores Ambientales –RUIA deberá ser manejada con las medidas técnicas necesarias para garantizar la seguridad de los registros evitando adulteraciones o pérdidas.

7.1.2. Generalidades del Registro Único de Infractores Ambientales¹⁵²



Gráfica 13. Generalidades del Registro único de Infractores Ambientales. **Fuente:** Elaboración propia a partir de la Ley 1333 de 2009 modificada por la ley 2387 de 2024.

Respecto a las actuaciones administrativas debidamente ejecutoriadas a través de las cuales las autoridades ambientales hayan impuesto algunas de las siguientes sanciones en

¹⁵² Artículo 2 de la Resolución No. 415 de 2010

los términos y condiciones de la Ley 1333 de 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024, se encuentran:

- Amonestación Pública Escrita Como Sanción.
- Multas.
- Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.
- Revocatoria o caducidad de la licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro.
- Demolición de la obra a costa del infractor.
- Decomiso definitivo de especímenes y especies silvestres exóticas.
- Restitución de especímenes de fauna y flora silvestres.
- Servicio comunitario y cursos obligatorios ambientales según condiciones establecidas por la autoridad ambiental, cuando haya sido impuesta la sanción en reemplazo de una multa.

Cabe precisar que todas las personas naturales o jurídicas reportadas en el Registro Único de Infractores Ambientales –RUIA, tendrán además de los derechos constitucionales y legales los de solicitar:

- a) El retiro del reporte contenido en el RUIA, en los términos establecidos en la presente resolución.
- b) Solicitar la rectificación o actualización del reporte contenido en el RUIA.

7.1.3. Obligaciones de las autoridades ambientales que reporten en RUIA¹⁵³

Las autoridades ambientales tendrán las siguientes obligaciones con respecto al RUIA:

1. Garantizar que la información contenida en el Registro Único de Infractores Ambientales –RUIA, sea veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y producto de un acto administrativo de carácter sancionatorio debidamente ejecutoriado.
2. Garantizar la debida y oportuna atención de las consultas, quejas, peticiones o reclamos que presenten las personas reportadas en el Registro Único de Infractores Ambientales –RUIA.
3. Suministrar al reportado, copia del acto administrativo a través del cual se impuso la sanción, cuando así lo solicite.

¹⁵³ Artículo 2 de la Resolución No. 415 del 1 de marzo de 2010

4. Garantizar la debida seguridad de la información reportada en el Registro Único de Infractores Ambientales –RUIA, a efectos de impedir su deterioro, pérdida o alteración.
5. Designar a una persona o dependencia como delegado de la respectiva autoridad ambiental ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para todo lo concerniente con el Registro Único de Infractores Ambientales –RUIA.
6. Indicar en el respectivo registro individual que determinada información se encuentra en discusión por parte de su titular, cuando se haya presentado una solicitud de rectificación o actualización.

7.1.4. Permanencia del reporte

El reporte realizado por las autoridades ambientales contenido en el Registro Único de Infractores Ambientales –RUIA, se publicará desde la ejecutoria de la providencia que impuso la sanción respectiva y hasta que se cumplan:

1. Un (1) año, contado a partir del pago de la sanción de multa.
2. Un (1) año contado a partir del inicio de las actividades relacionadas con el trabajo comunitario ordenadas por la autoridad ambiental.
3. Un (1) año contado a partir de la demolición de la obra a costa del infractor.
4. Un (1) año contado a partir del cumplimiento de la sanción de cierre temporal del establecimiento, edificación o servicio.
5. Dos años (2) contados a partir del cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.
6. Dos (2) años contados desde el decomiso definitivo de especímenes y especies silvestres exóticas, adelantado por la autoridad ambiental competente.
7. Dos (2) años contados a partir de la restitución de especímenes de fauna y flora silvestres, contados desde cuando se haya cumplido con cualquiera de las siguientes alternativas según lo establecido por la autoridad ambiental competente:
 - a. Liberación del o los especímenes de fauna.
 - b. Disposición en centro de atención, valoración y rehabilitación.
 - c. Destrucción, incineración y/o inutilización.
 - d. Entrega a zoológicos, red de amigos de la fauna.
 - e. Entrega a zocriaderos.
 - f. Entrega a tenedores de fauna silvestre
 - g. Liberaciones en semicautiverio.
 - h. Disposición al medio natural.
 - i. Destrucción, incineración o inutilización.
 - j. Entrega a jardines botánicos, red de amigos de la flora.

- k. Entrega a viveros u otras organizaciones de conservación como arboretums o reservas forestales.
- l. Entrega a entidades públicas

En el caso de las **sanciones de revocatoria o caducidad de la licencia ambiental**, autorización, concesión, permiso o registro, la publicación del reporte se realizará por el término de dos (2) años contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que impuso la sanción.

En todo caso el **tiempo máximo de permanencia del reporte**, una vez cumplidas las condiciones, se contará desde la fecha en que la autoridad ambiental tiene la obligación de realizar el registro de los tiempos establecidos.

Cuando la multa se haya impuesto por incumplimiento de la normatividad ambiental y este incumplimiento no haya causado afectación al medio ambiente, el tiempo del reporte será de seis (6) meses contados a partir del pago de la multa.

7.1.5. Retiro del registro.

Las autoridades ambientales deberán, de manera permanente, verificar la fecha de cumplimiento de cada una de las sanciones reportadas en el RUIA e informar dentro de los dos (2) días siguientes tal situación para que se inicie el conteo del tiempo de permanencia del reporte, el cual una vez finalizado será retirado. No obstante, lo anterior, el reporte contenido en el RUIA, será retirado cuando medie orden emitida por una autoridad judicial o cuando el acto administrativo que impuso la sanción haya sido objeto de suspensión provisional.

Las quejas o las solicitudes de aclaración, adición, modificación o corrección referentes a la información reportada por las autoridades ambientales, deberán ser presentadas y tramitadas ante la autoridad ambiental que efectuó el reporte, la cual contará con un término máximo de quince (15) días hábiles contados desde la radicación de estas para resolverlas.

7.2. Portal de Información sobre Fauna Silvestre –PIFS–

El Portal de Información sobre Fauna Silvestre –PIFS– se encuentra a cargo del Ministerio de Ambiente y de Desarrollo Sostenible.

El PIFS deberá contener, al menos, decomisos para cada especie, el número de individuos, la fecha y lugar de su realización. El seguimiento sobre cada individuo o grupo de individuos,

CAPITULO 08

INTERVENCIÓN DE LOS PROCURADORES JUDICIALES AMBIENTALES Y AGRARIOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL SANCIONATORIO.

La organización y estructura del Estado colombiano ha determinado la existencia de unos órganos de control, dentro de los cuales se encuentra el Ministerio Público, cuyo director es el Procurador General de la Nación (art. 275 C.P.) y a quien se le ha encomendado por sí o por medio de sus delegados y agentes, entre otras, las funciones de vigilar el cumplimiento del ordenamiento jurídico, defender los intereses colectivos, en especial el ambiente, velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas, ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas e intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.¹⁵⁶

Así, el Decreto Ley 262 de 2000 por medio del cual, entre otros, se establece el régimen de competencias al interior de la Procuraduría General de la Nación, dispone en su artículo 37 que los Procuradores Judiciales ejercerán funciones preventivas y de control de gestión, disciplinarias, de protección y defensa de los derechos humanos y de intervención ante las autoridades administrativas y judiciales, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política, las leyes y cuando lo determine el Procurador General.

De conformidad con el numeral 6° del artículo 7° del Decreto 262 de 2000, es atribución del Procurador General de la Nación, “Asignar funciones especiales a las dependencias y empleos de la Procuraduría General de la Nación”. El numeral 7° del artículo 7° del mismo

¹⁵⁶ Artículo 277 de la Constitución Política de Colombia 1991

Decreto, señala que, es función del Procurador General de la Nación: “Expedir los actos administrativos, órdenes, directivas y circulares que sean necesarios para el funcionamiento de la Entidad y para el desarrollo de las funciones atribuidas por la Ley”.

El párrafo del precitado artículo establece que el Procurador General de la Nación podrá ejercer por sí, o delegar en cualquier servidor público o dependencia de la entidad, aquellas funciones atribuidas por el legislador y aquellas que están señaladas en el artículo 277 de la Constitución Política, dentro de las cuales se encuentra la defensa de los intereses colectivos, en especial el ambiente.

De otra parte, el Ministerio Público en materia ambiental será ejercido por el Procurador General de la Nación, a través del Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios; habrá treinta (30) Procuradores Ambientales como delegados del Procurador General de la Nación, los cuales serán distribuidos en los departamentos en la forma que éste señale y de ellos “Dos (2) de los Procuradores Ambientales y Agrarios, designados tendrán competencia en todo el territorio nacional.”¹⁵⁷

Sin perjuicio de lo dispuestos en las leyes que establezcan las funciones y estructura general de la Procuraduría General de la Nación y la norma que crea y organiza la jurisdicción ambiental, el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios, ejercerán además de las funciones contenidas en otras normas legales, las siguientes¹⁵⁸:

1. “Velar por el estricto cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política, las leyes, decretos, actos administrativos y demás actuaciones relacionadas con la protección del medio ambiente y la utilización de los recursos naturales. Las autoridades que adelanten procesos sancionatorios ambientales deberán comunicar a los Procuradores Judiciales II Ambientales los autos de apertura y terminación de procesos sancionatorios ambiental.”¹⁵⁹

¹⁵⁷ Artículo 55 Título VII de la Ley 1333 de 2009.

¹⁵⁸ El artículo 56 de la Ley 1333 de 2009.

¹⁵⁹ . Art. 56 de la ley 1333 de 2009.

2. Tomar parte como agentes del Ministerio Público en los procesos judiciales administrativos y de policía relacionados con temas ambientales y en los cuales su intervención esté prevista en las leyes vigentes.¹⁶⁰
3. Procurar la eficaz actuación de los organismos y entidades que integran el Sistema Nacional Ambiental, conforme a lo dispuesto en la Ley”.¹⁶¹

De todo lo anterior se concluye que, la función de Ministerio Público que le corresponde al Procurador General de la Nación, tal como lo dispone el artículo 277 de la Constitución Política, en lo que respecta a los procedimientos sancionatorios ambientales, es ejercida a través de los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios, según la organización territorial y funcional determinada por el mismo Procurador General.

La obligación para las autoridades que adelanten procesos sancionatorios ambientales de comunicar a los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios los autos de apertura y terminación de los procesos sancionatorios ambientales, tiene como propósito que estos puedan ejercer su función de intervención en el trámite administrativo sancionatorio ambiental, en calidad de Ministerio Público, con el fin de ejercer dichas funciones constitucionales, que como agentes del Procurador General de la Nación les corresponden .

Los marcos de competencia funcional y operacional dentro de los cuales debe cumplirse esta intervención, no solamente se encuentran establecidos en la ley, sino también en las resoluciones expedidas por el Procurador General, como Supremo Director del Ministerio Público, quien goza de una importante competencia de regulación normativa en la fijación de políticas y criterios de intervención, cuyas directrices deben ser acatadas por sus delegados y agentes.

El Ministerio Público tiene la calidad de sujeto procesal especial en las diferentes actuaciones judiciales y administrativas en las que interviene, cuando así lo considere necesario. El carácter especial del Ministerio Público en actuaciones como el sancionatorio ambiental, obedece a que este no tiene un interés particular en las resultados del procedimiento

¹⁶⁰ 277-7 de la Constitución Política de Colombia 1991.

¹⁶¹ 277-7 de la Constitución Política de Colombia 1991.

adelantado, sino que actúa en representación de la sociedad y en la búsqueda de la protección del ambiente sano.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado:

“A juicio de la Corte, la aludida función resume y condensa en gran medida el papel de control de la función pública y de defensa de los intereses de la sociedad, constitucionalmente asignado al Ministerio Público y, por lo tanto, su intervención en calidad -de sujeto procesal ante las autoridades judiciales, así como la que se cumple ante autoridades administrativas no es facultativa sino imperativa y cobra singular trascendencia siempre que se desarrolla en defensa de los derechos y garantías fundamentales que constituyen “el fundamento de legitimidad del orden jurídico dentro del Estado...”.¹⁶²

“La propia naturaleza del Ministerio Público indica que esa intervención en los procesos judiciales y ante las autoridades administrativas, en defensa de los derechos fundamentales y del ordenamiento jurídico que los consagra y promueve, es una función esencial suya, y lo es en tal grado que aún si faltara la previsión expresa a la que se ha hecho referencia, se desprendería “en forma tácita y natural” de varias de las restantes funciones contempladas en el artículo 277 de la Carta, valga citar, por ejemplo, las de vigilancia del cumplimiento de las leyes y decisiones judiciales, protección y aseguramiento de la efectividad de los derechos fundamentales, defensa de los intereses de la sociedad, etc., cuyo cumplimiento adecuado no sería posible sin la mentada facultad de intervención.

“Surge, entonces, de lo expuesto que la imperativa participación en los procesos judiciales y ante las autoridades administrativas es una función connatural al Ministerio Público y que al legislador atañe la regulación de la manera como en concreto ha de cumplirse ante las distintas jurisdicciones y autoridades administrativas, ya que según lo ha puesto de presente esta Corporación “incluso si no existiera la consagración expresa del ordinal 7º del artículo 277 de la Carta, sería perfectamente constitucional que la ley, a quien compete determinar lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Procuraduría (CP art. 279), hubiera consagrado esa participación del Ministerio Público en los procesos”, como aconteció bajo el imperio de la Carta Política de 1886, cuando a falta de expresa previsión constitucional de

¹⁶² Sentencias intervención Ministerio Público: Sentencia C-743/98, sentencia C-568 de 1997, Sentencia No. C-479 de 1995, Sentencia No. C-399 de 1995

esa intervención, la ley la reguló con fundamento en las funciones de promoción de la ejecución de las leyes y de las sentencias y de supervigilancia de la conducta de los empleados públicos.

“Así las cosas, la de intervención en los procesos y ante las autoridades administrativas para la defensa de los derechos y garantías fundamentales, es una función natural y obvia del Ministerio Público y, adicionalmente, obligatoria...

De acuerdo a lo anteriormente señalado, el Procurador General de la Nación o sus agentes, que para el caso del sancionatorio ambiental son el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales Minero Energéticos y Agrarios y los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios, se encuentran plenamente facultados, tanto por mandato constitucional, legal y reglamentario, para intervenir ante las autoridades administrativas en calidad de Ministerio Público, es decir, de sujeto procesal especial, que para la protección de los intereses de la comunidad y del cumplimiento del ordenamiento jurídico, podrá adelantar todas las actuaciones requeridas en los procesos que considere necesario, lo que incluye la interposición de recursos, solicitar y aportar pruebas, la solicitud de revocatoria directa, la solicitud de impulso procesal y del cumplimiento de los principios y normas, constituir en renuencia, y cualquiera otra que considera necesaria, dando cumplimiento a las formalidades propias de cada actuación en términos de oportunidad, pertinencia y necesidad.

CAPITULO 09

GUÍA TEÓRICO-PRÁCTICA SOBRE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL SANCIONATORIO -BUENAS, MALAS PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS.

9.1 Buenas, malas prácticas y lecciones aprendidas en el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio bajo la vigencia de la Ley 1333 de 2009 Modificado por la Ley 2387 de 2024.

En el análisis de la eficacia administrativa del proceso sancionatorio ambiental, se han venido presentado por múltiples académicos las diferentes falencias estructurales evidenciables en dicho procedimiento a lo largo del tiempo, especialmente en términos de violación al derecho Constitucional al Debido Proceso. Dichas fallas dieron lugar a proponer la modificación de la ley 1333 de 2009, que hoy es un hecho mediante la expedición de la ley 2387 de 2024.

En este capítulo, el lector encontrará un análisis de la aplicación de la ley 1333 de 2009, en casos resueltos por Corporaciones autónomas regionales del país, que fueron escogidas aleatoriamente por parte de la Procuraduría General de la Nación, quien con el apoyo del Programa de Prevención y Justicia ambiental de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, diseñó un instrumento de recolección de información (cuestionario y entrevista semiestructurada) que una vez diligenciado, permitió darle una revisión procedimental al sancionatorio ambiental aplicado a casos reales que se presentan en el territorio Colombiano.

Las Corporaciones autónomas regionales que participaron en este proceso constructivo, tuvieron la oportunidad de seleccionar por su propia cuenta los casos objeto de análisis, entregando copia íntegra de los expedientes, realizando una autoevaluación de su práctica procedimental; la cual fue revisada desde otra perspectiva por parte del equipo técnico

integrado por la Procuraduría General de la Nación y el Programa de prevención y justicia ambiental de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, quienes identificaron experiencias positivas y/o negativas en la aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental.

A continuación, se presentan las lecciones aprendidas extraídas de las buenas y las malas prácticas evaluadas en los casos reales mencionados, los cuales se exponen como casos hipotéticos para garantizar la reserva de la información; con el ánimo de que la presente guía sea un instrumento práctico de consulta, que permita mejorar los procedimientos a través de las lecciones aprendidas que sirven como recomendaciones para el ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental otorgada a las autoridades ambientales del país.

De acuerdo con el documento de lecciones aprendidas de la Policía Nacional, las lecciones aprendidas, suelen entenderse como productos extraídos de la experiencia acumulada sobre una actividad más o menos rutinaria, desarrollada por una organización que permite elaborar una recomendación positiva o negativa –qué hacer o qué no hacer– con miras a tener una guía de comportamiento para dar respuesta a un evento semejante.

El propósito final de las lecciones aprendidas es emplear el conocimiento de manera eficiente, es decir, hacer uso de este para responder de manera óptima frente a un hecho del que ya se tiene experiencia. La relevancia del desarrollo de las lecciones aprendidas está en que se enmarca en el campo de la gestión y la acción estratégica. No se trata de conocimiento acumulado sino de conocimiento que será usado de manera eficiente para el cambio institucional.

Una lección aprendida, es el resultado de conclusiones, evaluaciones y diagnósticos a los que se llega una vez ha sido ejecutado un programa, proyecto o política; ésta debe servir como insumo y ejemplo para otras experiencias y la ejecución de nuevas buenas prácticas.

A partir de esta lógica se genera un círculo virtuoso en el que las enseñanzas –lecciones aprendidas– de las experiencias exitosas –buenas prácticas–, se transforman en conocimiento útil para desarrollar buenas prácticas en las que se potencien los aciertos de la experiencia anterior, se eviten sus errores y, de ser necesario, se apliquen los ajustes pertinentes para adaptarlas a un nuevo contexto.¹⁶³

De acuerdo a los conceptos anteriormente expuestos, se procede a presentar cada uno de los casos seleccionados y analizados, mediante un relato de lo actuado en cada una de las etapas procesales previstas en la ley 1333 de 2009, incluyendo un análisis jurídico detallado, en el cual se registran las buenas y malas prácticas identificadas, que se traducen en

¹⁶³ Policía Nacional-Dirección General. Lecciones aprendidas en la Policía Nacional. Imprenta Nacional. Bogotá- Colombia.

lecciones aprendidas; para el caso de las experiencias positivas como una oportunidad de réplica en procedimientos análogos; y en el caso de las experiencias negativas, como una oportunidad de mejora representada en recomendaciones para evitar cometer los mismos errores en futuros procedimientos, con el ánimo de garantizar el debido proceso en las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio ambiental.

CASO No 1. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL VS PERSONA NATURAL

La Corporación Autónoma Regional adelantó proceso sancionatorio ambiental en contra de una persona natural; por la comisión de infracciones ambientales relacionadas con la tala de especímenes forestales y de cobertura vegetal de un bosque primario en un área de 163 hectáreas, y la afectación al acotamiento de una ronda hídrica.

Iniciación del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio

Relato: Mediante el auto del 12 de agosto de 2020, se generó el inicio de la investigación, el cual se fundamenta en el concepto técnico producto de la visita de inspección ocular, donde se describen los hechos y las infracciones presuntamente cometidas. Posteriormente, se remitió la citación para la notificación personal y al término de 5 días de no comparecer, se realizó la notificación por aviso a través de una empresa de correo certificado.

Buena práctica:

 La notificación se efectuó acatando las rigurosidades de ley, puesto que primero se remitió comunicación al presunto infractor para llevar a cabo la notificación personal, transcurrido 5 días del recibido de la citación, debidamente certificado por la empresa de correos y ante la no comparecencia para efectuar la notificación personal, se llevó a cabo la notificación por aviso, acompañando al oficio de copia íntegra del acto administrativo.

Lección aprendida:

 La autoridad ambiental, debe promover la implementación de la notificación electrónica enviando dentro de los oficios de citación para notificación personal, la invitación para que el infractor brinde la autorización para ser notificado al correo electrónico suministrado por el mismo, con el fin de aprovechar el uso de la tecnología en las notificaciones de los actos administrativos, para así lograr la eficacia y celeridad de las actuaciones y por ende la garantía del debido proceso.

Comunicación a otras autoridades (PNG, FGN, CGR)

Buena práctica:

 Se evidencia que la Corporación envió vía correo electrónico comunicación a la Procuraduría delegada Ambiental y Agraria, mediante oficio junto con el auto de inicio de la investigación, cumpliendo con lo dispuesto en artículo 56 de la Ley 1333 de 2009.

Solicitud de cesación de procedimiento

Relato: En el proceso sancionatorio analizado, no se invocaron causales de cesación al procedimiento adelantado.

Formulación de cargos

Relato: Mediante el auto del 06 de diciembre de 2021 se realizó la formulación de cargos, a través de un cargo único en el que se invocaron dos infracciones consistentes en el aprovechamiento forestal sin contar con la autorización y/o permiso de la autoridad ambiental para la intervención antrópica en un área de 173 hectáreas y la afectación al acotamiento de ronda hídrica en un predio rural. Realizando la imputación fáctica y jurídica, con grado de culpabilidad a título de dolo. El acto administrativo fue notificado de forma personal, el día 17 de marzo de 2022

Mala práctica:

 Si bien se mencionó la comisión de dos infracciones tanto en la imputación fáctica como en la jurídica, se evidencia el error al no individualizar los cargos en el momento de formularlos, ya que obedecen a infracciones distintas, situación que difiere a la hora de determinar la responsabilidad en la investigación.

Lección aprendida:

 La autoridad ambiental debe validar en cada caso en particular si el supuesto fáctico y constitutivo de infracción se acopla, coincide o se ve inmerso dentro de las descripciones y criterios que trae la normatividad, así deberá proceder a formular un pliego de cargos en el que se reflejen dichos criterios y se apliquen las garantías procesales; puesto que se deben formular los cargos de manera correcta identificando las acciones y/o omisiones que constituyen la infracción a la norma, los cuales a su vez deben señalar las normas vulneradas, y además imputar simultáneamente el dolo o la culpa del infractor.

Descargos y solicitud de pruebas

Relato: El día 1 de abril del año 2022, el infractor presenta escrito de descargos dentro del término legal concedido para ello, donde solicita que se le reconozca personería jurídica a su apoderado, aporta pruebas documentales para que sean aceptadas y adicionalmente solicita que se citen testigos a declarar. Al presentar los descargos el infractor ejerce su derecho de defensa y de contradicción, y mediante las pruebas aportadas y las que solicita que se decreten pretende desvirtuar los cargos formulados.

En los descargos el apoderado expone que no está demostrado que la presunta intervención de las 173 hectáreas haya ocurrido en predio de su poderdante, como tampoco que el comportamiento haya sido desplegado por su representado, tampoco se ha establecido el tiempo o la época en que se realizó la intervención y que esta se remonte a una época posterior a la adquisición del predio por parte del presunto infractor. Igualmente, señala que el informe técnico de inspección ocular no evidencia intervenciones antrópicas recientes sobre los recursos naturales en el área caracterizada.

En cuanto a la afectación a la ronda hídrica señala que no se ha demostrado que la intervención a un cuerpo de agua de escorrentía superficial haya sido realizada por su mandante y que de otra parte el cuerpo de agua se trata de un canal erosionado naturalmente por el agua que escurre por gravedad en épocas de lluvia naciendo y terminando en el mismo predio, con lo que se puede demostrar que dicha situación ya se presentaba hace mucho tiempo, incluso antes que el presunto infractor adquiriera la propiedad de predio.

Buena práctica:

👍 Los descargos brindan la posibilidad al investigado de exponer todas las circunstancias de hecho y de derecho que estime pertinente en defensa de sus intereses en relación a la infracción que le ha sido informada al inicio de la investigación.

Lección aprendida:

👍 La autoridad ambiental debe tener siempre en cuenta la manifestación del investigado a través del cual en el ejercicio del derecho de defensa responde a los cargos formulados en el auto de formulación de cargos, examinando jurídica e imparcialmente las pruebas aportadas, las solicitadas y las que se pudieran decretar de oficio con el fin de conformar un acervo probatorio que contribuya a tomar una decisión en derecho.

Práctica de probatoria

Relato: A través del auto del 29 de diciembre de 2022, se decretan y aceptan las pruebas documentales aportadas por el investigado, la práctica de las pruebas testimoniales y de oficio y la práctica de una visita técnica de verificación. Acto administrativo que se notificó personalmente al apoderado del investigado, el 17 de enero de 2023.

Lección aprendida:

 La autoridad ambiental deberá disponer de todo lo necesario para la materialización de las pruebas, así mismo, la entidad podrá limitar la práctica de pruebas cuando los elementos probatorios sean suficientes para establecer con certeza lo que se pretende probar. Para elaborar el decreto de las pruebas, la autoridad ambiental debe tener en cuenta los criterios de Conducencia, Pertinencia, Utilidad y licitud. Cuando la autoridad evidencie que requiere de otras pruebas, deberá decretarlas oficiosamente. Adicionalmente si la solicitud de las pruebas es extemporánea, la autoridad podrá decretar oficiosamente aquellas que consideren determinantes.

 La corporación debe garantizar la contradicción y controversia probatoria como pilares esenciales del derecho fundamental al debido proceso, así como debe garantizar la etapa con la finalidad de que los presuntos infractores se manifiesten y puedan concluir sus argumentos.

Cierre de etapa probatoria

Relato: Por medio del auto 26 de marzo de 2023, se “prescinde de la práctica de pruebas, se incorporan pruebas, se cierra la etapa probatoria y se corre traslado para alegatos de conclusión”, luego de haber practicado las pruebas ordenadas e incorporado pruebas adicionales al expediente provenientes de actuaciones adelantadas por la autoridad ambiental sobre los mismos hechos en relación con solicitudes realizadas por la Fiscalía para el proceso penal que cursa en la destacada para asuntos ambientales.

Mala práctica:

 Denominación incorrecta del acto administrativo al determinar que se "prescindía de la etapa probatoria" ya que claramente en la investigación se desarrolló un periodo de prueba y lo que se propuso la autoridad ambiental con el acto administrativo fue culminar el periodo probatorio dando cierre al mismo, dando traslado a la parte investigada o a los

terceros intervinientes reconocidos con interés dentro del trámite para alegar de conclusión.

Lección aprendida:

 La precisión en la denominación de los actos administrativos de acuerdo a cada una de las etapas probatorias establecidas en la ley 1333 de 2009 modificada por la ley 2387 de 2024, genera coherencia en el procedimiento, evitando confusiones y ambigüedades en el procedimiento.

Traslado para alegatos de conclusión

Relato: En el mismo auto del 26 de marzo de 2023, “se corre traslado para alegatos de conclusión”.

Buena práctica:

 Conceder el traslado de alegatos de conclusión mediante el uso del principio de integración normativa del artículo 48 de la ley 1437 de 2011, para el ejercicio del derecho de defensa y contradicción del procesado.

Lección aprendida:

 Es imperativo reconocer los alegatos de conclusión en los procedimientos sancionatorios ambientales con el fin de que los presuntos infractores puedan concluir sus argumentos y demostrar si son o no responsables de los cargos que se les formulan. Máxime cuando la ley 2387 de 2024 contempla esta etapa.

Alegatos de conclusión

Relato: A través del oficio de fecha 17 de mayo de 2023, la parte investigada allega escrito de alegatos de conclusión donde solicita que se analicen y valoren en conjunto las pruebas que hacen parte de la investigación, mantiene los argumentos mencionados en los descargos donde manifiesta que el investigado no es el responsable de los hechos por los cuales se le formularon los cargos; por lo cual solicita que se archive el proceso.

Lección aprendida:

 El escrito de alegatos debe aportar argumentos de valor a la investigación que fundamenten las pruebas que se pretendan hacer valer en la investigación, por lo cual el investigado debe emplear adecuadamente los mecanismos de defensa y contradicción con los cuales el investigado puede desvirtuar los cargos formulados.

Resolución define proceso sancionatorio

Relato: La Resolución del 16 de enero de 2024, declara la responsabilidad del investigado, estableciendo que al no ser desvirtuados los cargos formulados y al debatir el material probatorio obrante, se concluye que el investigado infringió la normativa ambiental, por lo que se declara administrativamente responsable a título de dolo. Se impone como sanción una multa y una medida de restauración ecológica. Lo anterior, considerando que la parte investigada no allegó pruebas que logran exonerarlo del cargo, y la autoridad ambiental con las pruebas recaudas comprobó actividades relacionadas con el aprovechamiento forestal sin permiso y/o autorización de la autoridad ambiental en un área de 173 hectáreas de bosque natural y el acotamiento a una ronda hídrica. El acto administrativo se notificó personalmente el 06 de febrero de 2024.

Se comunicó el acto administrativo a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, lo anterior, teniendo en cuenta que la autoridad ambiental debe comunicar a los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios los autos de apertura y terminación de los procesos sancionatorios ambientales

Mala práctica:

 Si bien existían las pruebas que brindaban la certeza de que las afectaciones ambientales en el predio rural ocurrieron, que el propietario es el investigado, y que las acciones fueron realizadas de manera progresiva en los últimos años; no se tuvo la certeza de la fecha en que ocurrieron las primeras intervenciones, lo que varió los indicadores a la hora de realizar la tasación de la multa, dando lugar a controversia a través del recurso de reposición.

 El término que se tomó la Autoridad ambiental para decidir fue de aproximados 8 meses, violando el término de 15 días previsto para la determinación de la responsabilidad y sanción, de acuerdo con lo que contemplaba el artículo 27 de la ley 1333 de 2009; norma

que fue modificada por la ley 2387 de 2024 ampliando el término para decidir a 80 días al vencimiento de los términos para presentar descargos o alegatos de conclusión.

Lección aprendida:

 El acto administrativo por medio del cual se impone una sanción debe tener como fundamento un informe técnico y en este se debe establecer con claridad las circunstancias de tiempo, modo y lugar que darán lugar a la sanción. Debe detallar los grados de afectación ambiental, las circunstancias agravantes y/o atenuantes y la capacidad socioeconómica del infractor, para determinarse la aplicación de los criterios para imponer las sanciones consagradas en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009.

Recurso de Reposición

Relato: A través del oficio del 13 de febrero de 2024, la parte investigada interpuso recurso de reposición contra la resolución que determinó la responsabilidad e impuso una sanción, solicitando la práctica de una prueba donde se hiciera un análisis de imágenes multitemporales para determinar la fecha de ocurrencia de los hechos.

Una vez revisado el recurso, la autoridad ambiental consideró pertinente y conducente tener como pruebas las mencionadas en el auto de apertura de la investigación, así como decretar la práctica probatoria solicitada por la defensa del investigado en su escrito de recurso de reposición; la cual corresponde a un concepto técnico de análisis multitemporal del área intervenida, donde se determinaron los impactos ambientales generados, de igual forma se solicitó al investigado que allegara información y documentación donde se evidenciara la titularidad y el dominio del predio rural, ya que según lo argumentado, este fue adquirido en el año 2017 fecha posterior a la primera afectación evidenciada.

Practicadas las pruebas decretadas se resolvió el recurso de reposición, mediante la Resolución del 24 de junio de 2024, donde se determinó que el investigado si era el responsable de las infracciones ambientales, pero el tiempo de ocurrencia de los hechos era inferior al establecido inicialmente. Razón por la cual se realizó una nueva tasación de la multa, arrojando como resultado una reducción en el valor económico y en la medida de restauración.

Finalmente, con relación al reporte en el Registro único de infractores ambientales (RUIA), a la fecha no se ha realizado el reporte de la sanción administrativa ambiental en este sistema de registro.

Mala práctica:

 El no reportar la sanción administrativa en el RUIA, representa un incumplimiento a lo establecido en el artículo 59 de la Ley 1333 de 2009, que ordena a todas las autoridades ambientales que impongan sanciones administrativas ambientales, la obligación de reportar la información concerniente en el mencionado sistema.

Lección aprendida:

 El recurso de reposición permite que el sancionado solicite a la autoridad ambiental evaluar las inconsistencias presentadas en el acto administrativo, con el fin de que el mismo sea revocado o reformado de acuerdo con los argumentos presentados y a las pruebas que solicita que se decreten, practique e incluyan en la investigación. Es importante que la corporación revise y analice los argumentos expuestos en el recurso de reposición y así determine la conducencia de la prueba solicitada y revise su decisión.

Lección aprendida:

 La práctica de pruebas solicitadas por el infractor en el recurso permite a la autoridad ambiental llegar a la verdad material de los hechos y tomar sus decisiones soportadas en los elementos de convicción legalmente aportados al proceso, garantizando el derecho de defensa.

CASO 2. CORPORACIÓN AUTÓNOMA X VS ESTABLECIMIENTO DE MADERAS Y

La policía Nacional junto a personal técnico de la Corporación X, el día 21 de octubre del año 2022 en actividades de prevención y control contra el tráfico de flora y fauna silvestre, en el establecimiento maderas Y, incautó 9.77m³ de la especie Brasilete, dado que conforme a la ley 1909 de 2017, todo producto de primer grado de transformación debe moverse con salvoconducto único nacional, por tanto en el establecimiento comercial debía reposar este documento que demuestra la procedencia legal del producto.

Medidas preventivas

Relato: Se legalizó medida preventiva a través de la resolución de fecha 4 de noviembre de 2022, correspondiente al decomiso preventivo del producto 9.77m³ de la especie

Brasilete y se impuso medida preventiva de amonestación escrita, consistente en la obligación de recibir capacitación sobre deforestación: Causas y consecuencias y cambio climático.

Buena práctica:

 La imposición de medida preventiva es una buena práctica en el sentido que el decomiso preventivo impide la realización de la actividad ilegal, consistente en la movilización y comercialización de productos forestales sin el cumplimiento de los requisitos legales.

 La medida preventiva impuesta al presunto infractor consistente en la obligación de recibir una capacitación permite generar conciencia sobre los efectos deforestación como un atentado al equilibrio de la naturaleza.

Iniciación del Procedimiento administrativo ambiental sancionatorio

Relato: En la misma resolución de fecha 4 de noviembre de 2022, se ordenó la apertura de la investigación ambiental, por la movilización de producto forestal correspondiente a 9.77m³ de la especie Brasilete, sin contar con autorización y/o permiso de autoridad ambiental competente, señalando los fundamentos de hecho, de derecho y técnicos que motivan la actuación.

Mala práctica:

 Vulneración al principio de celeridad y violación al debido proceso, ya que se remitió la comunicación para notificación al infractor el día 1 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico certificado, un año después de que se emitiera el auto que apertura la investigación y se usó la notificación electrónica sin que el administrado hubiera autorizado ese medio de notificación.

| |
|---|
| <p>Comunicación a otras autoridades (PNG, FGN, CGR)</p> |
| <p>Buena práctica:</p> <p> En el artículo sexto de la Resolución de fecha 4/11/2022, se ordenó la comunicación a la Procuraduría ambiental y agraria.</p> |
| <p>Solicitud de cesación de procedimiento</p> |
| <p>No se presentaron solicitudes de cesación de procedimiento.</p> |
| <p>Formulación de cargos</p> |
| <p>Relato: En el auto de 14 de diciembre de 2023, se formula el pliego de cargos, en el que se consigna un cargo único en contra de un único infractor, por el aprovechamiento ilícito del producto forestal correspondiente a 9.77 metros cúbicos de la especie brasilete sin contar con la autorización de autoridad ambiental competente transgrediendo los artículos 2.2.1.1.7.8, 2.2.1.2.22.3, 2.2.1.1.13.1, 2.2.1.1.13.6 y 2.2.1.1.13.8 del Decreto 1076 de 2015, indicando las sanciones aplicables contempladas en el artículo 40 de la ley 1333 de 2009. En la parte resolutive se conceden los 10 días que establece la ley para presentar descargos, aportar y solicitar la práctica de pruebas.</p> <p>La comunicación para llevar a cabo la notificación personal del auto de formulación de cargos se llevó a cabo mediante oficio del 15 de febrero de 2024.</p> <p>Buena práctica:</p> <p> Se destaca como buena práctica el análisis preciso y concreto de los fundamentos de hecho y técnicos que dan lugar a invocar las normas violadas y las sanciones previstas discriminadas en caso de decisión desfavorable para el investigado.</p> <p>Mala Práctica:</p> <p> Ausencia de mención de la modalidad en que se formulan los cargos, sea a título de dolo o culpa, lo que, aunque no es requisito esencial en esta etapa procesal, permite fundamentar la inversión de la carga de la prueba y posibilita el ejercicio del derecho de defensa del investigado.</p> |

| |
|--|
| <p>Descargos</p> <p>En el presente caso no se presentaron descargos ni se hicieron solicitudes probatorias.</p> |
| <p>Traslado para alegatos de conclusión</p> <p>Relato: Mediante auto de fecha 29 de febrero de 2024 se corrió traslado para la presentación de alegatos de conformidad con lo dispuesto en los artículos 47 y 48 de la ley 1437 de 2011, el cual fue comunicado mediante certificación de fecha 1 de marzo de 2024.</p> <p>Buena práctica:</p> <p>👍 Pese a que la ley 1333 de 2009 no contemplaba la etapa de alegatos de conclusión, la presente autoridad ambiental realiza la integración normativa de los artículos 47 y 48 de la ley 1437 de 2011, actuación garantista del debido proceso y del derecho de defensa del presunto infractor.</p> <p>Lección Aprendida:</p> <p>👍 La ley 2387 de 2024 modificatoria de la ley 1333 de 2009, contempla puntualmente en su artículo 8 la etapa de alegatos de conclusión, los cuales procederán únicamente cuando se hayan practicado pruebas en el periodo probatorio previsto en la ley sancionatoria ambiental.</p> |
| <p>Alegatos de conclusión</p> <p>En el presente caso no se presentaron alegatos de conclusión, ni se hicieron solicitudes probatorias.</p> |
| <p>Resolución define proceso sancionatorio</p> <p>Relato: Mediante la Resolución del 31 de mayo de 2024, se levantó la medida preventiva en relación con el decomiso preventivo de productos forestales maderables, se declaró responsable al infractor por el aprovechamiento ilícito del producto forestal correspondiente a 9.77m³ de la especie Brasilete, sin contar con autorización y/o permiso de autoridad ambiental competente, transgrediendo lo estipulado en los artículos 2.2.1.1.7.8, 2.2.1.2.22.3, 2.2.1.1.13.1, 2.2.1.1.13.6 y 2.2.1.1.13.8 del Decreto 1076 de 2015. Como consecuencia se le impuso la multa correspondiente y se ordenó el decomiso definitivo del producto incautado.</p> <p>El día 7 de junio de 2024 se remitió al infractor sancionado oficio de comunicación a efectos de notificar la decisión mediante correo electrónico al que se adjuntó la decisión.</p> |

En el expediente obra constancia de fecha 27 de junio de 2024 que da cuenta de la ejecutoria de la resolución de conformidad con lo establecido en artículo 87 del CPACA.

Buena práctica:

 Comunicación de la resolución sancionatoria a la Procuraduría delegada ambiental y Agraria, en cumplimiento del artículo 57 de la ley 1333 de 2009 modificada por la ley 2387 de 2024.

 Reporte de la sanción en el RUIA el día 17/07/2024.

Mala práctica:

 Notificar los autos y resoluciones al infractor vía correo electrónico sin que este lo hubiere autorizado como lo exige el CPACA, puesto que a pesar de que hay constancia de las citaciones a su correo electrónico, no se observa ninguna intervención en ejercicio del derecho de defensa del infractor, ni en los descargos, ni en los alegatos de conclusión, ni en la interposición de recursos, por lo que se genera la incertidumbre de si se efectuó una efectiva notificación.

Recurso de Reposición y decisión

Contra la resolución de sanción no se impuso recurso de reposición.

CASO No 3. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL VS EMPRESA

A continuación, se expone el caso adelantado por la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible X, iniciado a instancias de persona particular que el día 05 de junio de 2019, presenta queja a la Autoridad Ambiental, manifestando que su vivienda, colinda en la parte posterior con una torre de comunicaciones y desde hace seis meses, cada vez que llueve se le inunda la casa con agua lluvia y residuos de ACPM generados por la planta de tratamiento de la torre.

Medidas preventivas

Relato: En el expediente analizado, no se encuentran impuestas medidas preventivas.

Lección aprendida:

 Las medidas preventivas son herramientas legales que deben ser usadas por quienes tienen facultades preventivas conforme al artículo 2 de la Ley 1333 de 2009, con el fin de salvaguardar los recursos naturales en cumplimiento del deber constitucional que recae sobre el estado, por tanto, las autoridades ambientales deben ser más minuciosas en el análisis de la necesidad de imponerlas y en caso de no ser necesario procurar argumentar la falta de necesidad de la misma, para definir la ausencia de riesgos generados por determinada conducta.

Remisión a otras autoridades

Relato: Los hechos motivo de la investigación, fueron comunicados a la PGN y la FGN en cumplimiento del Artículo 21 y 56 de la Ley 1333 de 2009, mediante correo electrónico de fecha 20 de septiembre del año 2022.

Buena Práctica:

 Se comunicó el inicio de la acción sancionatoria a la Procuraduría judicial Agraria y Ambiental, como cumplimiento al Artículo 56 de la Ley 1333 de 2009, así como también se pone en conocimiento de la FGN vía correo electrónico de la conducta presuntamente asociada a un delito ambiental, como lo ordena el Artículo 21 de la Ley 1333 de 2009.

Lección aprendida:

 El deber de comunicar estas actuaciones a otras instituciones permite contribuir a la conservación del medio ambiente, conforme a las competencias de cada institución. Es necesario remitir la información oportuna en los momentos procesales correctos, para cumplir con el requisito del artículo 21 de la Ley 1333 de 2009.

Indagación preliminar

Relato: Con el Auto del 1 de diciembre de 2021, se inicia indagación preliminar, acudiendo a esta etapa, aun teniéndose certeza de la comisión de la infracción e identificado al presunto responsable de la misma, es decir teniendo mérito para iniciar el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio ambiental, toda vez que se realizó visita de inspección al lugar objeto de denuncia y se emitió el concepto técnico del 27 de junio de 2019, en el que se consignó que “Existe una presunta infracción en el área donde se ubica la antena, debido al manejo inadecuado de los residuos de hidrocarburos, evidenciando traza de los mismos sobre el suelo del área de la antena, incumpliendo lo establecido en el artículo 8 del Decreto 2811 de 1974 que dispone que entre los factores que deterioran el ambiente, se encuentra la contaminación del suelo y que de acuerdo al Decreto 1076 de 2015 la actividad de realizar vertimientos debe contar con el respectivo permiso.

El día 22 de abril de 2022, cuatro meses después del mencionado auto, durante la vigencia de la etapa de indagación preliminar, se hace nueva visita técnica, pero solo hasta el 14 de noviembre de 2022, se ordena cerrar la indagación preliminar, e iniciar proceso sancionatorio ambiental por la infracción de realizar vertimientos al suelo sin tratamiento previo e instrumento de manejo ambiental, conforme indebido manejo de hidrocarburos, acto administrativo que fue notificado de manera electrónica a la empresa Y.

Malas Prácticas: De manera inicial se destacan 3 situaciones a título de malas prácticas que ponen en riesgo la seguridad jurídica del proceso:

 **Improcedencia de etapa procesal:** La indagación preliminar se inició con conocimiento pleno de la identidad del presunto infractor, previa comprobación de conducta contraria a la normatividad ambiental considerada infracción, lo que permite concluir que no se cumplió con el fin de la figura de la indagación preliminar, pues ya se contaba con los elementos que permitían iniciar directamente la investigación sancionatoria ambiental.

 **Incumplimiento de términos procesales:** Se apertura indagación preliminar por más de seis (6) meses, rebasando los términos perentorios dados por el artículo 17 de la Ley 1333 de 2009 para esta actuación en particular, puesto que esta etapa dio inicio el 1 de diciembre de 2021 y el acto de cierre data de 14 de septiembre de 2022, habiendo transcurrido nueve (09) meses.

 **Indebida Notificación:** La notificación de los autos del 1/12/2021 “por medio del cual se da inicio a la indagación preliminar “y del Auto del 14/09/2022 “mediante el cual se cierra la indagación preliminar”, se realizó de manera electrónica conforme a lo consagrado en la modificación que hiciera la Ley 2080 de 2021 a la Ley 1437 de 2011, pero esta se surtió de manera indebida toda vez que no se contaba con la autorización para notificación electrónica y no se certificó recibido por parte de la administración.

Lecciones aprendidas:

 La indagación preliminar es improcedente cuando se tiene pleno conocimiento de los hechos constitutivos de la presunta infracción y está plenamente identificado el responsable de la conducta.

 Los términos de las etapas procesales previstas en la ley 1333 de 2009 deben acatarse de manera estricta, por tanto, el término de indagación preliminar es de seis (6) meses, vencidos los cuales debe tomarse la decisión de apertura de la investigación o archivar el caso.

 La notificación del acto administrativo es el acto que brinda al mismo “nacedero jurídico”, por tanto, su realización, debe contar con el lleno de los requisitos legales dispuestos por la norma para tal efecto. En el caso de las notificaciones electrónicas la norma es precisa en exigir que el administrado haya autorizado esta clase de notificación.

Iniciación del Procedimiento administrativo ambiental sancionatorio

Relato: Mediante el auto del 14/09/2022, se ordena el inicio de investigación sancionatoria, donde se realiza narrativa de los hechos jurídicamente relevantes, soportado en las conceptos técnicos de las visitas realizadas al lugar de los hechos, se realiza la identificación del presunto infractor, se determina la normatividad que se considera presuntamente transgredida como infracción ambiental, se relacionan los elementos probatorios con los que se cuenta y se realiza la notificación electrónica del auto de inicio.

Se realizan las correspondientes comunicaciones a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación de la actuación que da apertura a la investigación sancionatoria.

Buena práctica:

 El auto de inicio del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio ambiental, refleja claridad en los hechos constitutivos de infracción por los cuales se adelanta la actuación administrativa, determinan claramente la normatividad presuntamente transgredida con fundamento probatorio, comunica a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría judicial y agraria, ordenando notificar personalmente al presunto infractor, concediéndole la oportunidad procesal al investigado para solicitar la cesación de considerarlo pertinente.

Mala Práctica:

 La notificación se llevó a cabo de manera electrónica al correo notificaciones judiciales de la empresa Y, sin contar con la autorización previa del administrado para notificar por este medio como lo exige la ley 1437 de 2011 modificada por la ley 2080 de 2021.

Lección aprendida:

 La correcta notificación de los actos administrativos producidos al interior del proceso sancionatorio ambiental garantiza el derecho fundamental al debido proceso del investigado, la ausencia de alguno de las formalidades legales para que se surta la notificación, vulnera los derechos de contradicción y defensa del infractor.

Solicitud de cesación de procedimiento

Relato: En el proceso sancionatorio analizado, no se invocaron causales de cesación al procedimiento adelantado.

Formulación de cargos

Relato: La formulación del pliego de cargos, se realizó mediante el auto de fecha 18 de octubre de 2022, en el que incluyen los hechos jurídicamente relevantes, que dieron lugar al procedimiento administrativo, soportado en los conceptos técnicos y las actuaciones previas que dan cuenta de las generalidades de la presunta infracción investigada relacionándolas como elementos de prueba.

En el acto administrativo se ordena conceder el término de 10 días contados a partir de la notificación para efectos de rendir descargos y solicitar o allegar las pruebas que

considere pertinente para el ejercicio del derecho de defensa; sin embargo, la notificación nuevamente se realiza por medio electrónico sin contar con la autorización del administrado o constancia de la notificación.

Buena práctica:

 Aunque no fue solicitada por el investigado la cesación del procedimiento, se le concedió un espacio prudente entre el inicio del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio y la formulación de cargos, para dar lugar a una eventual cesación del procedimiento.

Malas Prácticas: En esta etapa procesal, se aprecian las siguientes malas prácticas.

 **Indebida Notificación:** La notificación es requisito indispensable para la existencia del acto administrativo en virtud del principio de publicidad, más cuando la formulación de cargos habilita el derecho de contradicción inmerso en el debido proceso, a través de la presentación de descargos. Al no estar autorizada en el proceso por el investigado la notificación electrónica, no se puede establecer la materialidad real de la misma.

 **Desconocimiento de requisitos del auto de formulación de cargos:** La acumulación de más de un artículo presuntamente infringido en el texto del auto, sin simplificar de manera detallada y concreta la conducta cometida que genera la infracción desatiende lo ordenado por el artículo 24 de la ley 1333 de 2009, el cual ordena que 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.

Lecciones aprendidas:

 La formulación del Pliego de cargos debe estar simplificada a su máxima expresión, cada cargo debe explicar en detalle la norma infringida, conforme a los hechos relevantes que determinan la acción u omisión que genera la infracción en relación con la conducta individualizada de cada uno de los infractores y la eficacia de esta etapa está dada por la efectiva notificación con el lleno de los requisitos legales.

 Si bien es cierto, aunque la norma de formulación de cargos no indica que es indispensable la calificación de la culpabilidad en el pliego, la doctrina ha considerado que consignar en el auto si los cargos se formulan a título de culpa o a título de dolo con los

argumentos que se cuenta para ello, garantiza el debido proceso y el derecho de defensa, puesto que el infractor tendrá mayores elementos para desvirtuar la presunción que pesa en su contra.

Descargos y solicitud de pruebas

No se presentaron descargos ni se aportaron o solicitaron pruebas para ser practicadas.

Práctica de pruebas

Relato: Mediante el auto del 13 de diciembre de 2022, se aborda la etapa probatoria, bajo la figura del “decreto de pruebas”; en el auto se expresa que en razón a que la Empresa Y, pese haber sido notificada en debida forma, no presentó descargos, ni presentó solicitudes probatorias y la autoridad ambiental cuenta con actos administrativos que son pruebas suficientes para decidir, opta por llenar el vacío de la Ley 1333 de 2009 que no contempla como proceder cuando no haya lugar a la práctica probatoria, con lo dispuesto en el artículo 278 del Código General del Proceso que establece que se podrá dictar sentencia anticipada cuando “no hubiere pruebas por practicar”, para lo cual se deberá correr traslado por el término de 10 días para que se presenten los alegatos de conclusión.

Traslado para alegatos de conclusión

Relato: Mediante el auto del 13 de diciembre de 2022, se abre y se cierra la etapa probatoria y se concede traslado para alegatos de conclusión, decisión que nuevamente se notifica por medio de correo electrónico al infractor, sin contar con la previa autorización del mismo para realizar este acto procesal por este medio, ni contar con constancia del recibido del mensaje de datos por parte del infractor.

Buena Práctica:

 La autoridad ambiental cierra la etapa probatoria y concede traslado para alegatos de conclusión, realizando la integración normativa de los artículos 47 y 48 de ley 1437 de 2011 a la ley especial 1333 de 2009 que no contenía esta etapa antes de la modificación que hiciera la Ley 2387 del 25 de julio de 2024.

Mala Práctica:

 La acumulación de actuaciones o etapas procesales, tales como práctica probatoria, cierre de etapa probatoria y traslado para alegatos de conclusión, en un solo auto administrativo es inconveniente, máxime cuando cada etapa tiene fines distintos y su agotamiento es presupuesto de la garantía del derecho al debido proceso.

Lección aprendida:

 La fusión de etapas procesales del sancionatorio ambiental es improcedente, pues afecta garantías del debido proceso, por ello debe ser un auto por medio del cual se apertura la etapa probatoria y otro por medio de la cual se cierra y se corra traslado para la presentación de alegatos de conclusión.

Alegatos de conclusión

Relato: La parte investigada no presenta escrito de alegatos de conclusión.

Resolución define proceso sancionatorio

Relato: El 24 de agosto del año 2023, la autoridad ambiental expide la Resolución, mediante la cual se adopta decisión definitiva de primera instancia en el proceso de referencia, imponiendo como sanción única una multa.

Buena práctica:

 En la resolución de sanción, hay una descripción clara de los hechos y actuaciones desarrolladas en el proceso, así como también se relacionan los elementos principales de las certezas técnicas que hacen parte de la investigación, como pruebas relevantes que fundamentan la decisión.

 Además, la proyección de la sanción principal cumple con el requisito del artículo tercero del Decreto 3678 de 2010, y los elementos de análisis de dosimetría de la sanción destacan desde el artículo cuarto de la misma norma, como se evidencia en el concepto técnico.

Mala Práctica: Se resaltan malas prácticas en el análisis de los elementos de justificación de la sanción de tipo multa.

 Factor de temporalidad: Es clara la autoridad ambiental en determinar la fecha de inicio de la investigación, pero no la de terminación, y se justifica el factor de temporalidad en el análisis técnico así: “En el caso de la Empresa Y, la conducta irregular se considera instantánea”, ahora bien, analizando los valores aplicados, se determina como factor de temporalidad el máximo, es decir 365 días, valor contrario al que debería adoptarse, generando un incremento en el valor de la multa, sin una justificación clara.

 Beneficio ilícito: Se justifica su valor desde el concepto de costo evitado así: “Para el cálculo esta variable se determinó por no iniciar ante la Corporación los trámites ambientales respectivos, no tener la estructura (dique de contención) terminado con el fin de evitar ...(.), anterior se estima que la empresa Y en cuanto a los gastos evitados, aproximadamente seis millones de pesos (\$6.000.000) MICTE.”, en el entendido que este concepto se determina como la ganancia que se obtiene al evitar las inversiones exigidas por la norma que sean necesarias para prevenir un grado de afectación ambiental, no se detalla de manera concreta el origen de estos valores, dando a entender que es un valor injustificado.

 Importancia de la afectación: Al analizar un punto tan importante como este, se encuentran incongruencias que generan preocupación, pues en todos los criterios (Intensidad (IN), Extensión (EX), Persistencia (PE), Reversibilidad (RV), Recuperabilidad (MC)), se habla de un cargo de movilización (Ej. “En el cargo formulado se relaciona la actividad de movilización, la cual se constituye en un mero incumplimiento a la normatividad ambiental, se imposibilita definir el grado de Intensidad”), caracterizando incluso de “Irrelevante” la conducta, que a todas luces implica una contaminación a recurso suelo, por el vertimiento de combustible.

 Agravantes: No son considerados.

Los anteriores comentarios, de ser procedentes, darían lugar a un valor diferente en la ponderación de la multa, viciando la firmeza del acto administrativo de carácter particular, con vocación de decisión definitiva.

 La autoridad ambiental, no consideró la sanción desde los demás parámetros dados en el artículo 4 de la Ley 1333 de 2009, descartando las funciones preventivas, compensatorias, etc.; toda vez que se podrían considerar acciones adicionales en favor del ambiente, que no fueron previstas.

Lección aprendida:

 La decisión definitiva no solo debe ser pensada como una carga económica al sancionado, las funciones de aplicación de la sanción van de la mano con el deber constitucional del estado de salvaguardar el ambiente y proteger el patrimonio de la nación como lo determina la Ley 99 de 1993.

 El analizar los requisitos, del artículo 4 del Decreto 3678 de 2010, obliga a la autoridad ambiental a ser claro y legalista para con el investigado, de cuáles son los criterios en los cuales se ponderan los valores aplicados en la formula, e incluso se hace una recomendación a los profesionales sustanciadores, para ser más cuidadosos a la hora de apoyarse en documentos similares

Notificación de Resolución que define proceso sancionatorio

Relato: Para efectos de notificación, el día 28 de agosto de 2023, la autoridad ambiental remitió al correo electrónico de notificaciones judiciales de la empresa Y la Resolución del 24 de agosto del año 2023.

Mala Práctica:

 Indebida notificación: La decisión sancionatoria se remitió nuevamente a una dirección de correo electrónico que no había sido autorizada por el investigado para los efectos de este proceso sancionatorio ambiental.

Lección aprendida:

Las notificaciones deben ser realizadas cumpliendo el lleno de los requisitos legales para evitar la procedencia de los recursos y nulidades procesales por violación al debido proceso.

Comunicación a Procuradores ambientales y agrarios

Relato: La Resolución del 24 de agosto de 2023, mediante la cual se adopta decisión definitiva de primera instancia en el proceso de referencia se comunicó a la Procuraduría ambiental delegada para asuntos ambientales y agrarios vía correo electrónico el 28 de septiembre del año 2023.

Buena práctica y lección aprendida:

 Remitir de manera oportuna el acto administrativo definitivo a la procuraduría, es una práctica ajustada a derecho, que habilita al Ministerio Público, para ejercer de manera debida sus competencias, previo a la ejecutoria del acto administrativo definitivo.

Recurso

Relato: El sancionado presentó recurso de reposición el día 1 de septiembre de 2023 por “indebida notificación” de los actos administrativos a lo largo del proceso sancionatorio ambiental, lo que le impidió ejercer su derecho al debido proceso en términos de defensa y contradicción.

Resolución Resuelve Recurso

Relato: A la fecha de elaboración del presente análisis, no se ha resuelto el recurso de reposición instaurado contra la decisión sancionatoria ambiental, estando próximo a vencer el término de un año que concede el artículo 52 del CPACA para resolverlo.

Lección aprendida:

 Si las autoridades ambientales no deciden y notifican los recursos interpuestos dentro del año siguiente a su “debida y oportuna interposición” (CPACA, art. 52), se configura la pérdida de competencia y el silencio administrativo positivo, por lo que quien “ha recurrido la decisión sancionatoria queda exonerado de responsabilidad administrativa” (C. Const., ibidem). Lo anterior significa que el acto sancionatorio “se entiende revocado” (C. E., S. de Consulta y Servicio Civil, Cpto. 2424, dic. 19/19).

CASO No 4. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL VS PERSONA NATURAL

En la ventanilla única de la Alcaldía del Municipio X, Se presenta queja por tala y quema el día 21 de febrero de 2017, en un predio de la jurisdicción administrativa de la Corporación ambiental X.

Indagación preliminar

Relato: La Corporación X asignó a un profesional para realizar una visita de inspección ocular, la cual se llevó a cabo el 17 de marzo de 2017. Durante la visita, se recopiló evidencia sobre los hechos denunciados, y se emitió un concepto técnico en menos de 30 días, el cual fue traslado al denunciante, mediante comunicación oficial. En dicho concepto, la profesional identificó plenamente y de manera directa a una persona natural como el responsable de la infracción. Además, el concepto sugiere la "donación" de 500 especies arbóreas, lo cual es un uso incorrecto del término en el contexto jurídico de compensación y corrección.

Buena práctica.

 La visita de inspección ocular se realizó de manera oportuna, y el concepto técnico fue emitido rápidamente dentro de los plazos de la indagación preliminar. Esto refleja una gestión eficiente en la recolección de pruebas y permite una pronta valoración de los hechos denunciados en procura de la protección del medio ambiente.

Mala Práctica.

 El concepto técnico emitido por la profesional incluyó afirmaciones sobre la responsabilidad del investigado antes de la apertura formal de la investigación, lo cual vulnera el derecho al debido proceso. Además, el término "donar" 500 especies arbóreas es incorrecto y genera confusión en cuanto a las medidas de compensación. Finalmente, correr traslado del concepto técnico al denunciante es inapropiado, ya que esta es una pieza de trámite y no una decisión de fondo.

 La existencia de una ventanilla única en territorios alejados o de difícil acceso, facilita a los ciudadanos la presentación de denuncias ambientales, promoviendo el ejercicio de sus derechos y deberes de manera efectiva.

Lección aprendida.

 Los conceptos técnicos emitidos durante la indagación preliminar deben emplear un lenguaje cauteloso, utilizando términos como "presunto" o "posible" cuando se refieran a responsables, salvo en casos de flagrancia o confesión. Los conceptos técnicos no deben implicar juicios de responsabilidad antes de la apertura formal del proceso y no deben ser trasladados al quejoso, ya que no son decisiones definitivas.

Inicio del Proceso sancionatorio

El 17 de agosto de 2017, se emitió el auto que dio inicio al procedimiento administrativo ambiental sancionatorio contra el presunto infractor identificado plenamente, formulando cargos y abriendo la etapa probatoria en un solo acto administrativo.

El mencionado auto se denominó auto de inicio, de formulación de cargos y de apertura de la etapa probatoria, incluyó las acciones y omisiones, así como las normas transgredidas, sin especificar si las conductas fueron cometidas con dolo o culpa y los agravantes, lo que puede llegar a afectar el derecho de defensa del investigado.

La citación para notificación al presunto infractor se realizó mediante comunicación del 10 de septiembre de 2020. Sin embargo, la notificación personal no se logró, ya que el

documento no fue reclamado según la certificación de la oficina de correspondencia certificada 4/72. Posteriormente, se realizó la notificación por aviso, tanto en la página web de la Corporación X como en su cartelera oficial de acuerdo con lo establecido en la Ley 1437 de 2011.

Mala Práctica.

 Remitir la comunicación para citar a notificación personal 3 años después de la fecha de expedición del auto, cuando de acuerdo con lo previsto en el artículo 68 de la Ley 1437 de 2011, el envío de la citación se debe hacer dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se debe dejar constancia en el expediente.

 La unificación del auto de inicio, la formulación de cargos y la apertura de la etapa probatoria en un solo acto administrativo, aunque podría justificarse por economía procesal, vulnera las garantías del debido proceso, puesto que impide que el investigado se acoja a figuras como la confesión o la solicitud de cesación del procedimiento, ya que estas debían presentarse antes de la formulación de cargos. Además, la unificación genera confusión jurídica, pues el auto de inicio no admite recursos, mientras que el auto de apertura de pruebas sí lo permite, afectando el derecho de defensa del investigado.

 Falta de especificación de elementos clave en la formulación de cargos, como la presencia de dolo, culpa o agravantes, lo que limita el conocimiento pleno del cargo imputado y la adecuada preparación de la defensa.

Buena práctica.

 La notificación del auto de inicio, formulación de cargos y apertura de la etapa probatoria se realizó cumpliendo estrictamente con lo estipulado en la Ley 1437 de 2011 (CPACA), agotando la notificación personal y el aviso en la web de la entidad. Esto demuestra la correcta aplicación de los mecanismos legales para garantizar que el presunto infractor tenga conocimiento del proceso y pueda ejercer su derecho a la defensa.

Lección aprendida.

 Cada etapa procesal en el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio debe agotarse y emprenderse mediante actos administrativos independientes para garantizar claridad en los efectos jurídicos y asegurar las oportunidades procesales del presunto infractor. Unificar actos como el inicio del proceso y la formulación de cargos reduce las

posibilidades de recurrir decisiones y acogerse a oportunidades de defensa como la confesión o la cesación del procedimiento.

 La formulación de cargos debe incluir detalles específicos sobre si las conductas fueron realizadas con dolo o culpa y si existen agravantes, garantizando que el investigado conozca con claridad la acusación y pueda ejercer su defensa de manera efectiva.

 Es fundamental fortalecer los procedimientos de notificación de actos administrativos para cumplir con los plazos estipulados por la ley. La demora en la notificación genera inseguridad jurídica y afecta la efectividad de los procesos sancionatorios, subrayando la importancia de implementar mecanismos que garanticen el cumplimiento oportuno de los términos procesales.

Remisión a otras autoridades (PGN, FGN, CGR)

Relato: Mediante oficio del 2 de septiembre de 2020, remitido por correo electrónico, se comunicó a la Procuraduría Ambiental y Agraria sobre el auto de apertura de fecha 17 de agosto de 2017, que inició un proceso sancionatorio ambiental y formuló cargos contra un presunto infractor.

Mala Práctica.

 La notificación a la Procuraduría se realizó tres años después de fechado el Auto de Apertura, lo que constituye una dilación injustificada y transgrede los principios de eficacia y celeridad que deben regir la administración pública. Además, la falta de una orden expresa en el auto de inicio para notificar a la Procuraduría disminuye las garantías del debido proceso y limita la capacidad de actuación de los organismos de control para intervenir oportunamente.

Lección aprendida.

 La notificación a la Procuraduría Ambiental y Agraria sobre el inicio del proceso sancionatorio ambiental refleja un reconocimiento de la importancia de mantener informados a los organismos de control. Esta acción contribuye a la transparencia y permite que la Procuraduría ejerza su rol de vigilancia y control en los procesos sancionatorios ambientales, lo cual fortalece el principio de publicidad y contribuye al debido proceso.

Descargos y solicitudes probatorias

En el presente caso no se presentaron descargos ni solicitudes probatorias.

Cierre de la etapa probatoria

Relato: Mediante auto del 23 de noviembre de 2021, se ordenó el cierre de la etapa probatoria, argumentando que no se presentaron descargos ni se solicitaron pruebas adicionales por parte del investigado. El acto fue notificado por "estado" el 24 de noviembre de 2021, de acuerdo con el artículo tercero del auto, que indicaba notificar en los términos de los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

Mala Práctica.

 El Auto de Cierre de la Etapa Probatoria fue notificado mediante el uso del "estado," un mecanismo de notificación que no es aplicable en procedimientos administrativos sancionatorios ambientales regulados por la ley 1333 de 2009 y el CPACA (Ley 1437 de 2011). El uso de este método, contemplado en el artículo 295 del Código General del Proceso, no se ajusta al procedimiento administrativo sancionatorio, que exige notificación personal o por aviso según los artículos 40 y 67 del CPACA.

Lección aprendida.

 La correcta aplicación de las normativas sobre notificación de actos administrativos en procesos sancionatorios ambientales es fundamental para garantizar el derecho al debido proceso de los investigados. El uso indebido de métodos de notificación que no son compatibles con la legislación especial aplicable, como la notificación por "estado," puede generar nulidades y dilaciones en el proceso, afectando la eficiencia y la eficacia de la administración de justicia ambiental. La normativa aplicable, la Ley 1333 de 2009, establece que las notificaciones se deben realizar según lo estipulado por la Ley 1437 de 2011 (CPACA), lo que ayuda a unificar criterios y evitar interpretaciones erróneas.

Alegatos de conclusión

Relato: Mediante auto del 24 de noviembre de 2021 "se corre traslado para los alegatos de conclusión...", ordenando en su parte resolutive notificar por aviso.

Mala Práctica.

 El auto que corre traslado para alegatos de conclusión se notificó por medio de aviso en lugar de notificación personal. Al tratarse de un acto administrativo con efectos jurídicos particulares, la notificación debe hacerse en primera medida de manera personal. Solo si la notificación personal no es posible, se puede recurrir a la notificación por aviso.

La omisión de la notificación personal en este caso limita la efectividad del derecho de defensa del investigado.

Buena práctica.

 Aunque para la época de aplicación normativa no estaba prevista la etapa de alegatos de conclusión, que ya si lo está con la expedición de la ley 2387 de 2024, se valora positivamente su inclusión en el proceso sancionatorio aplicando directamente el CPACA. Esta etapa proporciona garantías adicionales para los investigados al permitirles presentar argumentos finales antes de la decisión administrativa.

Lección aprendida.

 La correcta notificación personal es crucial para garantizar el derecho del investigado a presentar alegatos de conclusión y ejercer su derecho a la defensa. La notificación por aviso puede no alcanzar al investigado de manera efectiva, comprometiendo la integridad del proceso.

 La Ley 2387 de 2024, establece que el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio incluirá la etapa de alegatos de conclusión y que estos alegatos procederán solo cuando se hayan practicado pruebas en el período probatorio, refuerza la necesidad de implementar claramente esta etapa en el proceso sancionatorio. La modificación normativa proporciona una base más sólida para garantizar las garantías procesales, mejorando la transparencia y la equidad en el proceso sancionador.

Tasación de la multa

Relato: El auto de tasación de la sanción, fue emitido el 1 de febrero de 2022. En este auto, se designó a un profesional para elaborar un informe técnico sobre la calificación de la sanción, la cual se realizó sin considerar la situación socioeconómica del infractor. La notificación del auto se realizó por “estado” el mismo día.

Mala Práctica.

 La notificación del auto se realizó por “estado,” un método no aplicable al proceso sancionatorio ambiental, lo que compromete la validez de las actuaciones y vulnera los derechos del investigado. Además, se decretó una prueba adicional fuera de la etapa probatoria, limitando el derecho del investigado a conocer y controvertir dicha prueba.

Buena práctica.

 Se destaca la aplicación de los criterios del Decreto 3678 de 2010 para la tasación de las multas, que asegura que la sanción se determine de manera fundamentada y proporcional a la infracción cometida.

Lección aprendida.

 Es fundamental seguir las normativas vigentes en cuanto a los métodos de notificación y las etapas procesales para garantizar el debido proceso y los derechos de defensa del investigado. Las pruebas deben ser ordenadas en la etapa probatoria para que el investigado pueda controvertirlas.

 Ajustar la metodología de tasación de sanciones y los métodos de notificación conforme a las normativas vigentes. La implementación de la Ley 2387 de 2024, que define los términos de compensación y corrección y proporciona nuevas opciones para el infractor, debe ser considerada para mejorar la equidad y justicia en el proceso sancionatorio ambiental.

Resolución que define el proceso sancionatorio ambiental

Relato: La Resolución del 23 de marzo de 2022, resuelve de fondo el proceso sancionatorio ambiental al declarar una infracción, imponer una sanción y dictar otras disposiciones. La comunicación de esta decisión se remitió vía correo electrónico el día 26 de abril de 2022 y no se cuenta con constancia de recibido o autorización de notificación vía correo electrónico.

Mala Práctica.

 Indebida notificación, puesto que la decisión definitiva debió notificarse de manera personal y en caso de agotar esta opción sin resultados positivos, la notificación procedente era el aviso, puesto que la notificación electrónica solo es viable cuando el infractor lo ha autorizado de conformidad con lo dispuesto en la ley 1437 de 2011.

 La decisión sancionatoria no fue comunicada a la Procuraduría delegada para asuntos ambientales minero energéticos y agrarios tal y como lo establece el artículo 56 de la ley 1333 de 2009.

Lección aprendida.

 La debida notificación de las decisiones conforme a los lineamientos del CPACA (Ley 1437 de 2011), permite que el infractor tenga acceso a la información y ejerza efectivamente su derecho de defensa, para este caso a través del recurso de reposición para controvertir los argumentos de la decisión sancionatoria.

 La comunicación de la decisión a la Procuraduría es un componente esencial para garantizar la legitimidad y transparencia en los procesos sancionatorios ambientales. Es fundamental que las autoridades ambientales integren sistemáticamente este deber en sus procedimientos para evitar problemas legales y garantizar el respeto a los derechos de los investigados.

Recurso de Reposición

Relato: El día 27 de mayo de 2022, el sancionado presentó recurso de reposición por indebida notificación de los autos de inicio, de formulación de cargos, de traslado de alegatos y de la resolución por la cual se le impuso una sanción por una infracción ambiental, argumentando violación a su derecho de defensa y contradicción. A la fecha de análisis del caso 10/09/2024 no se ha resuelto el recurso de reposición.

Mala Práctica.

 La principal mala práctica en este caso es la ausencia de una resolución que atienda el recurso de reposición presentado el 27 de mayo de 2022; lo que genera la pérdida de competencia para decidir y configura el silencio administrativo positivo que se presenta cuando no se ha resuelto el recurso oportunamente interpuesto dentro del año siguiente a su interposición de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 de la ley 1437 de 2011.

Lección aprendida:

 Es crucial que las entidades cumplan con los plazos legales para la resolución de los recursos de reposición. La falta de respuesta a tiempo no solo perjudica los derechos del administrado, sino que también afecta la confianza en la administración pública y atenta contra los recursos naturales y el medio ambiente. Esta situación subraya la importancia de implementar controles internos efectivos, como herramientas tecnológicas de control que generen las alertas de vencimiento de términos para decisión.

Registro RUIA

Relato: La resolución de la sanción impuesta no incluyó en su parte resolutive una orden de registro del infractor en el RUIA. Se verificó en el RUIA mediante el número de cédula

de la persona natural sancionada estableciendo que no existía un registro en dicha plataforma para el infractor en cuestión.

Mala Práctica:



La principal mala práctica en este caso es la falta de registro del infractor en el RUIA. La sanción impuesta no incluyó la instrucción explícita para registrar al infractor en la plataforma, lo que contraviene la Ley 1333 de 2009. Esta omisión impide el seguimiento adecuado de las infracciones ambientales y la trazabilidad de los infractores, limitando el control y la gestión de las conductas infractoras por parte de las autoridades ambientales.

Lección aprendida:



Es fundamental que las autoridades ambientales aseguren el registro de todos los infractores en el RUIA. El registro en esta plataforma es crucial para mantener la trazabilidad de las infracciones y para la adecuada gestión de la información sobre los infractores ambientales. La inclusión explícita de esta instrucción en las resoluciones sancionatorias garantiza una gestión más eficaz y transparente del control ambiental.

A partir de los casos analizados y de los estudios académicos realizados sobre la materia, de manera general se presentan las siguientes buenas, malas prácticas y lecciones aprendidas evidenciadas en cada una de las etapas del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio.

| Medidas preventivas | | |
|--|---|--|
| Buena práctica | Mala Práctica | Lección aprendida |
| Las medidas preventivas siempre se pueden conjugar con un auto de apertura de indagación preliminar, y/o con un auto de formulación de cargos, aquí no hay limitación. | Poca aplicabilidad de este instrumento de prevención, por lo cual no se está cumpliendo con la función de prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho | Las medidas preventivas pueden ser aplicadas antes del inicio del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio o durante el Proceso sancionatorio. |
| Remisión a otras autoridades (PGN, FGN, CGR) | | |
| Buena práctica | Mala Práctica | Lección aprendida |
| Comunicar y remitir los actos administrativos de inicio y de finalización del | Ausencia de comunicación y remisión de los autos de inicio y finalización PAS a los | La comunicación y remisión del auto de inicio y finalización con copia de los |

| | | |
|--|---|---|
| PAS a la Procuraduría General de la Nación. | Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios. | mencionados autos y resoluciones del PAS a los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios es obligatoria y no facultativa. |
| Compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación y colaborar eficazmente con el ente acusador en el procesamiento de los delitos ambientales. | Abstenerse de comunicar a la Fiscalía General de la Nación las infracciones que puedan constituir delitos ambientales y no apoyar con la obtención de elementos materia de prueba de carácter técnico ante los requerimientos del ente investigativo. | La articulación y coordinación de la investigación entre la autoridad ambiental y las fiscalías destacadas para la protección de los recursos naturales, genera colaboración armónica y eficaz en el intercambio de información con vocación probatoria que redunde en la protección a los recursos naturales y el medio ambiente. |
| Auto de indagación preliminar | | |
| Buena práctica | Mala Práctica | Lección aprendida |
| Dar apertura a la indagación preliminar solo cuando sea necesario para establecer que la conducta constitutiva de infracción ambiental ocurrió y verificar si existen o no causales de exclusión de responsabilidad. | Expedir el auto de indagación preliminar cuando hay prueba suficiente de la infracción y está plenamente identificado el autor. | El auto de indagación preliminar no es obligatorio, no siempre las autoridades ambientales expiden auto de indagación preliminar, no hay una violación del debido proceso, si a un usuario le inician un sancionatorio, si antes no habían hecho un auto de indagación, el auto de indagación preliminar solo es discrecional cuando la autoridad quiere hacerlo. |
| Cumplir con el término de indagación preliminar prevista para seis meses. | Iniciar indagación preliminar por más de los 6 meses que establece la norma, para | El auto de indagación preliminar no activa la |

| | | |
|---|--|--|
| | ordenar el archivo de la investigación por no haber encontrado mérito o iniciar el sancionatorio. | caducidad de la facultad sancionatoria ambiental. El auto de archivo de la indagación preliminar no tiene efecto de cosas juzgada. |
| Notificar el auto de indagación preliminar, al igual que se notifica el auto de inicio del PAS, a fin de que el presunto infractor pueda confesar antes del inicio formal del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio. | Dejar de notificar el auto de indagación preliminar, impidiendo que el infractor pueda confesar o pronunciarse sobre las razones de la indagación. | Aunque ni la ley 1333 de 2009 ni su modificación con la ley 2387 de 2024, contempla la obligación de notificar el auto de indagación preliminar al presunto infractor, resulta una acción garantista del derecho de defensa por parte de la autoridad ambiental. |

| Iniciación del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio | | |
|--|--|---|
| Buena práctica | Mala Práctica | Lección aprendida |
| Realizar de manera independiente la apertura del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio y la formulación de cargos. | Realizar en un mismo auto la apertura del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio y la formulación de cargos invocando el principio de economía procesal. | Realizar en un mismo auto la apertura del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio y la formulación de cargos es violatorio del derecho de defensa del infractor, pues son etapas que se deben tramitar de manera independiente por ser de carácter autónomo. |
| Iniciar el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio mediante un auto, al ser un acto de trámite contra el cual no proceden recursos. | Iniciar el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio mediante una resolución, pues en | Lo óptimo es denominar al acto administrativo por medio del cual se da inicio al sancionatorio ambiental como auto de inicio, pues no es correcto dentro de la |

| | | |
|--|--|--|
| | esta etapa procesal no se está tomando una decisión de fondo sino de trámite. | teoría del acto administrativo denominarlo resolución ya que no es una decisión de fondo. |
| Notificación del auto de inicio | | |
| Buena práctica | Mala Práctica | Lección aprendida |
| Enviar citación por correo certificado a la dirección del presunto infractor para que comparezca a la autoridad ambiental a notificarse de manera personal del auto de inicio, invitándolo a suministrar su correo electrónico y a autorizar la notificación por este medio para garantizar la publicidad del acto administrativo y la celeridad en las actuaciones. En caso de que no comparezca dentro de los días siguientes, proceder a enviar aviso adjuntando copia del acto administrativo. | <p>No llevar a cabo la notificación conforme lo ordena la ley 1333 de 2009 en concordancia con la ley 1437 de 2011.</p> <p>Notificar por correo electrónico al presunto infractor, sin que este haya autorizado este tipo de notificación de conformidad con lo previsto en el artículo 56 de la ley 1437 de 2011.</p> | <p>Las autoridades ambientales deben seguir estricta y rigurosamente las reglas de notificación previstas para este auto, e impulsar el uso de la tecnología para publicitar los actos administrativos, evitando de esta manera violaciones al debido proceso y futuras eventuales nulidades.</p> <p>Los actos administrativos deben ser notificados una vez expedidos, evitando dilaciones injustificadas del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio.</p> |
| Cesación de Procedimiento | | |
| Buena práctica | Mala práctica | Lección aprendida |
| Analizar la existencia en el proceso sancionatorio ambiental de alguna de las causales de cesación de procedimiento, para concederla en caso de estar probada. | Desconocimiento de las causales y la aplicabilidad de cesación de procedimiento. | Estas causales son opcionales para el usuario, no es obligatorio invocarlas, no es estratégico en algunas oportunidades. |
| | Omisión de la autoridad ambiental de pronunciarse sobre las solicitudes de cesación de procedimiento. | La autoridad ambiental debe determinar si aparece plenamente demostrada o no alguna de las causales establecidas en el artículo 9 de la Ley 1333 de 2009, caso |

| | | |
|---|---|--|
| | | en el cual ordenará cesar el procedimiento mediante acto administrativo motivado o en su defecto, dar continuidad a la actuación administrativa (si existe mérito para ello). |
| Auto de formulación de cargos | | |
| Mala práctica | Buena práctica y Lección aprendida | |
| Formulación del mismo cargo contra varias personas. | El análisis de los cargos debe hacerse de manera individual, porque la responsabilidad se debe analizar de manera individualizada y no de manera colectiva, así el cargo sea el mismo para varios de los infractores. | |
| En el cargo no se discriminan específicamente los artículos de las normas violadas. | Discriminar en cada uno de los cargos contra cada uno de los infractores individualizados, la relación de las normas específicamente violadas. | |
| No se incluye el título de imputación (culpa o dolo) lo que dificulta el ejercicio del derecho de defensa en la inversión de la carga de la prueba. | Incluir en el auto de formulación de cargos la modalidad de imputación (culpa o dolo), para garantizar el derecho de defensa. | |
| No se consignan en el auto los agravantes, pero al final en la decisión se sorprende con los agravantes para efectos de tasar la multa. | Los agravantes deben incluirse en el auto de formulación de cargos, para garantizar el debido proceso y el derecho de defensa. | |
| Descargos | | |
| Buena práctica | Mala práctica | Lección aprendida |
| La norma no indica como se deben presentar los descargos, pero una buena práctica es que contengan: 1.- Persona a la que está dirigido. 2.- radicado del proceso. 3.- legitimación en la causa. 4.- referirse a la oportunidad legal. 5.- Presentar las pruebas que se incorporan con el | No se está ejerciendo el derecho de defensa y de contradicción correctamente ya que muchos de los investigados no son asesorados jurídicamente y por el desconocimiento jurídico y técnico no ejercen de forma adecuada su defensa. | En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se deben adelantar 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. |

| | | |
|--|---|---|
| <p>escrito de descargos, o solicitar a la autoridad la práctica de pruebas. 6.- Notificaciones y firma.</p> <p>Al ser recepcionados los descargos, la autoridad ambiental realiza un concepto jurídico, el cual es incluido en la investigación.</p> | | |
| Práctica de pruebas | | |
| Mala práctica | Buena práctica y Lección aprendida | |
| <p>No se decretan pruebas de oficio, la autoridad ambiental se limita a decretar las pruebas solicitadas por el investigado.</p> | <p>Decretar de oficio la verificación de los hechos y demás pruebas que se consideren útiles, conducentes y pertinentes.</p> | |
| <p>Falta de debate probatorio, no se garantiza la imparcialidad al ser "juez y parte"</p> | <p>Garantizar el debate probatorio y generar mayor recolección de pruebas que hagan parte del acervo probatorio a evaluar para tomar la decisión que en derecho corresponda y practicarlas en el término establecido por ley.</p> | |
| <p>Poca vinculación de material probatorio para la investigación y decisión.</p> | | |
| <p>Se supera el término concedido por la ley para la práctica probatoria sin justificación alguna.</p> | | |
| Cierre de la práctica probatoria | | |
| Buena práctica y Lección aprendida | | |
| <p>Siempre debe ordenarse el cierre de la etapa probatoria luego de su práctica. En caso de no haber periodo probatorio se emite el auto que prescinde del periodo probatorio.</p> | | |
| Alegatos de conclusión | | |
| Buena práctica | Mala práctica | Lección aprendida |
| <p>Otorgar en el procedimiento la etapa de alegatos de</p> | <p>Adelantar el procedimiento administrativo ambiental</p> | <p>En el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio se debe</p> |

| | | |
|--|---|--|
| <p>conclusión, contemplada en el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio general de la ley 1437 de 2011 en virtud de principio de la integración normativa, pese a que la ley 1333 de 2009 no la establecía; vacío jurídico que hoy queda superado con la ley 2387 de 2024 que trae esta etapa.</p> | <p>sancionatorio sin conceder esta etapa, violando el derecho de contradicción y defensa del infractor.</p> <p>Presentar los alegatos de conclusión sin hacer un análisis profundo de la actuación administrativa, repitiendo lo presentado en los descargos.</p> | <p>garantizar la etapa de alegatos de conclusión, para que el administrado pueda cerrar su argumentación técnica, fáctica y jurídica, sobre su responsabilidad o para manifestar el allanamiento a cargos y la confesión,</p> <p>Los alegatos de conclusión representan la anticipación de los argumentos que van a ser el fundamento del recurso de reposición.</p> |
|--|---|--|

| <p>Resolución define proceso sancionatorio.</p> | |
|--|---|
| <p>Mala práctica</p> | <p>Buena práctica y Lección aprendida</p> |
| <p>No se está verificando de forma correcta la capacidad socioeconómica del infractor.</p> | <p>Establecer formas o instrumentos para determinar la capacidad socioeconómica del infractor y emplearla a la hora de realizar la tasación de la multa.</p> |
| <p>Inadecuada aplicación del principio de tipicidad pues no hay congruencia entre los cargos formulados y las sanciones aplicadas.</p> | <p>Aplicación del principio de tipicidad estricta para que consecuentemente, se acate el principio de congruencia.</p> |
| <p>Las autoridades ambientales bajo la ley 1333 de 2009, tenían 15 días hábiles para decidir, término que se superaba excesivamente para tomar la decisión.</p> | <p>Con la modificación a la ley 1333 de 2024 mediante la ley 2387 de 2024 se amplía el término que tiene la autoridad ambiental para resolver esta etapa del procedimiento ambiental sancionatorio a 80 días.</p> |
| <p>Las autoridades ambientales al realizar la tasación de la multa no están teniendo en cuenta determinar factores como el beneficio ilícito, los agravantes, los atenuantes, etc.</p> | <p>Se hace necesario actualizar la guía de metodología de tasación de multas.</p> |
| <p>Incumplimiento de la función compensatoria de la sanción ambiental, pues no se garantiza la restauración ecológica ambiental impuesta como</p> | <p>Imposición de sanciones diferentes a la multa, e imposición de medidas compensatorias impuestas al infractor.</p> |

| | |
|--|---|
| sanción o con el producto de los dineros recaudados con las multas. | |
| La mayoría de las infracciones que se identifican y procesan, son por infringir la normatividad ambiental y no por daño ambiental. | Con la definición que trae la ley 2387 de 2024, se espera identificar y establecer técnica y jurídicamente el daño ambiental para su aplicabilidad. |
| Recurso de reposición y resolución | |
| Mala práctica | Buena práctica y Lección aprendida |
| El investigado y la autoridad se limitan a repetir los argumentos expuestos en las etapas anteriores (descargos y alegatos de conclusión), sin aportar ni controvertir eficientemente los cargos formulados. | En esta etapa debe realizarse tanto por parte del infractor cuando presenta el recurso, como por parte de la autoridad ambiental cuando lo resuelve, un análisis más exhaustivo y detallado de la sanción aplicada. |
| La autoridad ambiental no resuelve el recurso de reposición dentro del término de un año que prevé el artículo 52 de la ley 1437 de 2011, perdiendo así la competencia para resolver, originando la figura del silencio administrativo positivo. | La autoridad ambiental revisa y analiza los argumentos expuestos en el recurso de reposición, y los resuelve en el término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. |
| Mala práctica | Buena práctica y Lección aprendida |
| Incumplimiento y/o retraso del reporte de las sanciones en el RUIA. | Designación de un funcionario de la autoridad ambiental que se encargue de realizar el registro y actualización de la información del RUIA dentro de los cinco (5) últimos días de cada mes. La ley 2387 de 2024 modificatoria de la ley 1333 de 2009, estableció que el Registro Único de Infractores Ambientales - RUIA de que trata el artículo 57 de la presente ley, tendrá un apéndice especial en el que se inscribirán las decisiones que declaran la terminación del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio de que trata el presente artículo en un término de 12 meses a partir de la vigencia de la presente Ley. |

Pronunciamientos jurisprudenciales aplicables al Procedimiento Administrativo a Ambiental Sancionatorio.

En la casuística del capítulo anterior, se evidencian las malas prácticas que venían realizando algunas Autoridades ambientales, en desarrollo del procedimiento ambiental sancionatorio estipulado en la Ley 1333 de 2009, las cuales obedecían a una interpretación errónea de la ley, por la falta de integración normativa con la ley 1437 de 2011, la cual en el capítulo III artículos 47, 48 y 49 de la Ley 1333 de 2009 dispone que “Los procedimientos administrativos sancionatorios no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de la Parte Primera. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes”.

Con la promulgación de la ley 2387 del 25 de julio de 2024, por medio de la cual se modifica el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio, se espera que estas malas prácticas no se sigan repitiendo, puesto que la nueva ley llena los vacíos procedimentales que ya suplía la ley 1437 de 2011, pero que en la mala práctica no se aplicaban.

En este acápite, se presentan extractos de sentencias de la jurisdicción contencioso administrativa aplicables a las etapas del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio en vigencia de la ley 1333 de 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024. En los pronunciamientos analizados, se resuelven asuntos en los que se debatieron malas prácticas, en las que venían incurriendo algunas de las autoridades ambientales, las cuales con base en las acertadas consideraciones jurídicas del Consejo de Estado y los Tribunales, se convierten en lecciones aprendidas, susceptibles de aplicación.

A continuación, el lector encontrará el enunciado que identifica la buena práctica en garantía del derecho constitucional del debido proceso, la identificación de la sentencia, el código QR que permite la descarga del contenido completo del pronunciamiento para mayor comprensión del asunto, el tema objeto de análisis y las consideraciones jurídicas de las que se extraen las lecciones aprendidas.

Las medidas preventivas son actos definitivos susceptibles de control jurisdiccional.

| | |
|-----------------------------------|---|
| Identificación: | <p>Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera Consejera Ponente: Nubia Peña Garzón Actora: Empresa Metropolitana de Aseo S.A. E.S.P. Demandado: Corporación Autónoma Regional del Caldas Radicación: 17001233100020070038303 Fecha: diecisiete (17) de junio de dos mil veintidós (2022)</p> |
| Código QR |  |
| Tema: | <p>El acto que impone una medida preventiva de contenido ambiental sí es susceptible de control jurisdiccional.</p> |
| Consideraciones jurídicas: | <p>Las medidas preventivas ambientales (i) no tienen la naturaleza jurídica de sanción, (ii) su ejecución y efectos deben ser inmediatos debido a su carácter preventivo, y (iii) deben ser adoptadas mediante acto administrativo debidamente motivado.</p> <p>Los actos administrativos por los que se impone una medida preventiva ambiental o aquellas que impongan una sanción, son actos definitivos y, en consecuencia, son susceptibles de control judicial mediante la nulidad y restablecimiento del derecho.</p> |

El auto de apertura de investigación y el auto de formulación de cargos son dos etapas independientes del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio.

| | |
|------------------------|---|
| Identificación: | <p>Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo Sección primera Consejero Ponente: OSVALDO GIRALDO LÓPEZ Actor: Sociedad de acueducto, alcantarillado y aseo de Barranquilla. Demandando: Corporación Autónoma Regional del Atlántico Radicación número: 08001-23-31-000-2011-01455-01 Fecha: 15 de agosto de 2019</p> |
|------------------------|---|

| | |
|-----------------------------------|---|
| <p>Código QR</p> |  |
| <p>Tema:</p> | <p>Violación al debido proceso por consignar en un mismo acto administrativo el auto de apertura de investigación y el auto de formulación de cargos, siendo dos etapas autónomas e independientes que prevé la ley 1333 de 2009.</p> |
| <p>Consideraciones jurídicas:</p> | <p>La solicitud de cesación del procedimiento es la primera oportunidad que tiene el presunto infractor para ejercer su derecho de defensa ante la autoridad ambiental, ya que, entre otras, le permite alegar que la conducta es inexistente, está legalmente amparada o fue cometida por un tercero.</p> <p>Aunque la Ley 1333 de 2009 no dispuso un plazo mínimo entre iniciar el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio y formular cargos, solo hasta antes de agotar la etapa de apertura le es dable al presunto infractor solicitar la cesación anticipada, circunstancia que impide que en un mismo acto se provea sobre la apertura de investigación y formulación de cargos.</p> <p>Así, ambas actuaciones difieren en su forma de notificación, como para iniciar el procedimiento administrativo, el artículo 19 de la Ley 1333 de 2009 previó que la comunicación de las actuaciones se hará según el procedimiento determinado en el CCA, esto es, de forma personal o por fijación por estado durante los diez días. Mientras que, para la formulación de cargos, el Legislador dispuso el acto que contenga el pliego será notificado de forma personal o a través de edicto por el plazo de cinco (5) días calendario, el cual permanecerá fijado en la Secretaría Legal o la dependencia que haga sus veces.</p> <p>En conclusión, las fases de iniciación y formulación de cargos difieren tanto en su objeto como en el procedimiento para su adopción, por ende, su expedición debe realizarse en actuaciones separadas, ello a efectos de garantizar que sean respetadas las formas propias de cada acto y el diseño que el Legislador previó a efectos de que sean debidamente garantizados los derechos de defensa y de contradicción del presunto infractor.</p> |

Los alegatos de conclusión son una etapa del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio.

El Procedimiento administrativo ambiental sancionatorio contemplado en la Ley 1333 de 2009 disponía en el Título IV artículos del 17 al 30 las etapas procesales del mismo así: 1.- Indagación preliminar. 2.-Iniciación del proceso sancionatorio. 3.- Formulación de cargos, 4.- Descargos, 5.- Práctica de pruebas y 5.- Determinación de la responsabilidad e imposición de sanciones.

De lo anterior, se extrae que las etapas, inicialmente contempladas por el régimen sancionatorio ambiental, carecen de la oportunidad para presentar alegatos de conclusión, situación que se puede evidenciar en el artículo 27 de la Ley 1333 de 2009, que establece que a la presentación de descargos o al vencimiento del periodo probatorio, mediante acto administrativo motivado se declara o no la responsabilidad del presunto infractor.

Algunas autoridades ambientales, no conceden al presunto infractor alegatos de conclusión; por considerar que el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio ambiental es un régimen sancionatorio especial al que no la aplican las reglas del régimen sancionatorio general dispuestas en la primera parte de la ley 1437 de 2011 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”; apreciación errada, que se traduce evidentemente en una mala práctica en el procedimiento.

A contrario sensu, otras Corporaciones Autónoma Regionales, en virtud del principio de integración normativa, ejecutan una buena práctica al acatar lo dispuesto en el artículo 47 de la ley 1437 de 2011 que establece que los preceptos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, aplicarán en lo no regulado por leyes especiales; por ende, no hay lugar a dudas, que en el procedimiento sancionador ambiental, se deba conceder la etapa de alegatos de conclusión, que otorga el artículo 48 de la mencionada ley, en los siguientes términos “vencido el periodo probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos.

No obstante lo anterior, con la promulgación de la Ley 2387 de 2024 esta situación queda zanjada pues en su artículo 8 se expone claramente que “A partir de la vigencia de la presente ley, el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio previsto en la Ley 1333 de 2009 tendrá la etapa de alegatos de conclusión de que trata el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011 o la norma que la modifique o la sustituya. Los alegatos de conclusión procederán únicamente cuando se hayan practicado pruebas en el periodo probatorio previsto en el artículo 26 de la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya” (Subrayado fuera de texto)

| | |
|------------------------|---|
| Identificación: | Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo Sección primera Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés |
|------------------------|---|

| | |
|--|---|
| | <p>Actor: Reforestadora Sinú Demandando: Corporación Autónoma de los Valles del Sinú y del San Jorge Radicación número: 23001-23-31-000-2014-00188-01 Fecha: 17 de noviembre de 2017</p> |
| <p>Tema:</p> | <p>Violación al debido proceso, por omitir el adelantamiento de etapas como los alegatos de conclusión en el procedimiento administrativo sancionatorio.</p> |
| <p>Código QR</p> |  |
| <p>Consideraciones jurídicas:</p> | <p>“En vista de la importancia que para el ejercicio del derecho de defensa revisten los alegatos de conclusión en cualquier tipo de proceso, la CVS no puede pretender que se siga en forma irreflexiva «[...] el principio de legalidad en materia de procedimiento administrativo ambiental sancionatorio [...]», para dejar de aplicar una disposición legal protectora de garantías integrantes del debido proceso administrativo, como lo son, en este caso «[...] (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico [...] (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción [...]»</p> <p>La Sala resalta que las garantías integrantes del debido proceso administrativo imponen, ante el vacío que existe en la Ley 1333 frente a la etapa de alegatos de conclusión, la aplicación del artículo 47 del CPACA (...) haciendo a su vez aplicable el artículo 48 del CPACA que contempla la etapa de alegatos de conclusión (...)”</p> <p>En esta Sentencia, el Consejo de Estado manifiesta que le asiste razón al juzgador de primera instancia debido a que el no correr traslado para la etapa de alegatos de conclusión vulnera el derecho de defensa y contradicción, así, esta omisión es una violación al debido proceso administrativo y al no regular la Ley 1333 de 2009 esta etapa dentro del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio, resulta aplicable el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011 CPACA.</p> |

| | |
|--|---|
| <p>Identificación:</p> | <p>Tribunal Administrativo de Antioquia Sala Quinta de Oralidad Sentencia No. 066 del 10 de abril de 2023 Nulidad y Restablecimiento del derecho Radicado: 05001 23 33 000 2021 00889 00 Magistrada Ponente: Liliana P. Navarro Giraldo</p> |
| <p>Tema:</p> | <p>Violación al debido proceso, por omitir el adelantamiento de etapas como los alegatos de conclusión en el procedimiento administrativo sancionatorio.</p> |
| <p>Código QR</p> |  |
| <p>Consideraciones jurídicas:</p> | <p>“Como se dilucidó en el marco normativo ut supra, la Ley 1333 de 2009 no contempla la etapa de los alegatos de conclusión dentro del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio, pues en esta ley, la etapa de descargos es la única oportunidad que tiene el presunto infractor para ejercer su derecho de contradicción y defensa antes de que la autoridad ambiental profiera la decisión sancionatoria. En tal virtud, es necesario acudir al principio de integración normativa para suplir dicho vacío con el procedimiento administrativo sancionatorio general regulado por el CPACA -el cual contempla dentro de su estructura la etapa de alegaciones finales- de conformidad con las razones que se exponen a continuación (...)</p> <p>Como antes se consideró, con la expedición del CPACA se debe aplicar el principio de integración normativa que con claridad se estipula en el artículo 47 de ese compendio normativo, en el sentido de que las disposiciones de la parte primera de dicho código se aplicarán en lo no previsto a las normas especiales que establezcan procedimientos sancionatorios, como es el caso de la Ley 1333 de 2009. En armonía con ello, la doctrina ha referido que, las actuaciones administrativas sancionatorias se rigen por la parte primera del CPACA, regla de integración y prevalencia interna, esto es, por: a) el procedimiento administrativo general, común y principal; b) por las reglas especiales del procedimiento administrativo sancionatorio; en lo no previsto específicamente en el PAS se aplicará el procedimiento general del CPACA”.</p> |

| | |
|--|---|
| | <p>En conclusión, el Tribunal Administrativo de Antioquia es enfático en señalar que, ante la carencia de la etapa de alegatos de conclusión en la norma especial, en este caso el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio ambiental Ley 1333 de 2009, es necesario suplir este vacío con la norma general Ley 1437 de 2011 CPACA que contempla el procedimiento administrativo, situación que concuerda con el artículo 3 de la Ley 1333 de 2009 que señala que son aplicables al procedimiento administrativo ambiental sancionatorio ambiental los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas.</p> |
|--|---|

La competencia para para establecer metodologías de tasación de multas radica en el Ministerio de ambiente y Desarrollo Sostenible.

| | |
|--|---|
| <p>Identificación:</p> | <p>Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo Sección primera Consejero Ponente: Carlos Alberto Moreno Rubio Actor: Carlos Andres Echeverry Restrepo Demandando: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC Radicación número: 11001- 0324-0002016-00457-00 Fecha: 05 de abril de 2017</p> |
| <p>Tema:</p> | <p>La competencia para establecer la metodología para la tasación de multas consagradas en la Ley 1333 de 2009 radica en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Incompetencia por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales.</p> |
| <p>Código QR:</p> |  |
| <p>Consideraciones jurídicas:</p> | <p>El artículo 40 parágrafo 2 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 preceptúa: El Gobierno Nacional definirá mediante reglamento los criterios para la imposición de las sanciones de que trata el presente artículo, definiendo atenuantes y agravantes. Se tendrá en cuenta la magnitud del daño ambiental y las condiciones socioeconómicas del infractor.”</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>Dicho artículo materializa el principio de legalidad que rige la competencia para establecer la metodología para la tasación de multas, en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por lo que las demás autoridades ambientales no pueden hacerlo pues no están facultadas legalmente para ello.</p> <p>Con base en el principio de rigor subsidiario, las entidades que conforman el Sistema Nacional Ambiental (SINA) pueden expedir normas de policía ambiental más severas que las expedidas por órganos de superior jerarquía en aras de proteger el medio ambiente. De dicho artículo [63 de la ley 99 de 1993] se desprenden tres tipos de normas que se pueden expedir en virtud del principio de rigor subsidiario a saber: i) las relacionadas con la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables; ii) las concernientes a la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, y iii) las que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa</p> <p>Como se advierte, dentro de las hipótesis que regula el artículo en comento, no se establecen normas de carácter sancionatorio, sino normas encaminadas a la protección del medio ambiente.</p> <p>Como se advierte, es ajeno a la finalidad del principio en comento la imposición de multas, por cuanto estas buscan sancionar conductas que previamente han ocasionado un daño al medio ambiente.</p> |
|--|--|

El silencio Administrativo positivo aplica en el procedimiento administrativo sancionatorio, respecto de los recursos no resueltos dentro del término legal.

Otra de las principales malas prácticas que se observaron en los casos analizados fue el vencimiento de los términos legales establecidos para adelantar las etapas procesales y para resolver el recurso impuesto contra la sanción administrativa ambiental, evidenciando que ante el último presupuesto, procede el silencio administrativo positivo en los términos consagrados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, conforme el concepto que se resume a continuación.

| | |
|--|--|
| <p>Identificación:</p> | <p>Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil Consejero Ponente: Oscar Darío Amaya Navas Radicación: 11001-03-06 –000-2019-00110-00 Fecha: 13 de diciembre de 2019</p> |
| <p>Tema:</p> | <p>Aplicación del silencio Administrativo positivo respecto de los recursos en el procedimiento administrativo sancionatorio.</p> |
| <p>Código QR</p> |  |
| <p>Consideraciones jurídicas:</p> | <p>El silencio Administrativo positivo se produce cuando vencido el plazo establecido en la ley no se ha emitido y notificado decisión expresa que decida la solicitud o recurso, evento en el cual la ley dispone que se tenga como resuelto de manera favorable o concedido lo pedido por el interesado en la solicitud o recurso que ha presentado. Debe aclararse que este opera de manera excepcional, solamente en aquellos casos y condiciones señalados en una norma especial.</p> <p>En nuestro ordenamiento jurídico el silencio administrativo está previsto en el artículo 84 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contenciosos Administrativo en los siguientes términos:</p> <p>ARTÍCULO 84: SILENCIO POSITIVO: Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva.</p> <p>Los términos para que se entienda producida la decisión positiva presunta comienzan a contarse a partir del día que se presentó la petición o recurso.</p> <p>El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocación directa en los términos de este código.</p> <p>Conforme a la anterior disposición, esta clase de silencio administrativo solo tiene ocurrencia en aquellos casos en que expresamente lo prevé el legislador. Cuando la administración no emite decisión y la notifica dentro del plazo concedido para ello se entiende que lo reclamado es favorable al peticionario, respuesta que se entiende inmersa en el acto ficto o presunto que se genera.</p> |

| | |
|--|---|
| | <p>El artículo 85 estableció un trámite para invocar el silencio administrativo positivo en los siguientes términos:</p> <p>ARTÍCULO 85 PROCEDIMIENTO PARA INVOCAR EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO.</p> <p>Las personas que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizarán la constancia o copia de que trata en artículo 15 junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto.</p> <p>La escritura y sus copias auténticas producirán todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así.</p> <p>La norma en comento prevé un procedimiento con la finalidad de hacer valer la decisión ficta positiva no solo ante las propias autoridades, sino también ante terceros, para lo cual se debe protocolizar la copia del escrito de petición presentado y de los anexos, junto con la declaración jurada de no haber sido notificada decisión dentro del término previsto.</p> <p>Por tanto, la escritura pública que contiene la protocolización constituye un mero trámite y un medio probatorio para quien pretenda hacer valer sus consecuencias, en el sentido de poder acreditarlo.</p> <p>Además, cabe precisar que el requisito de protocolización no es de carácter esencial para que tenga ocurrencia el silencio administrativo positivo, ya que este opera de jure, es decir que al vencimiento del término que se señale en la norma, sin que se hubiere proferido y notificado decisión alguna, surge el acto presunto, lo que significa que no es necesario que lo invoque el interesado para que se deba tener como decidido el acto a su favor.</p> <p>De otro lado, el artículo 86 ibidem, establece el denominado silencio administrativo procesal que tiene ocurrencia respecto de los recursos administrativos, el cual puede ser negativo, y, excepcionalmente, positivo, cuando así lo disponga el ordenamiento jurídico.</p> <p>ARTICULO 86 SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LOS RECURSOS:</p> |
|--|---|

| | |
|--|---|
| | <p>Salvo lo dispuesto en el artículo 52 de este Código, transcurrido un plazo de dos meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ello, se entenderá que la decisión es negativa.</p> <p>El plazo mencionado se suspenderá mientras dure la práctica de pruebas.</p> <p>La ocurrencia del silencio administrativo negativo previsto en este artículo no exime a la autoridad de responsabilidad, ni le impide resolver siempre que no se hubiera notificado auto admisorio de la demanda cuando el interesado haya acudido ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.</p> <p>Por lo anterior debe entenderse que la decisión es negativa de los recursos interpuestos, cuando transcurrido un plazo de dos meses contados a partir de la presentación de los mismos, no se ha notificado una decisión respecto de ellos. Tal conclusión excluye lo previsto en el artículo 52 CPACA, como se analizará a continuación.</p> <p>EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO RESPECTO DE LOS RECURSOS EN PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS</p> <p>Con la entrada en vigor del Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el artículo 52 se consagró un evento de ocurrencia del silencio administrativo positivo relativo a los recursos en los procesos administrativos sancionatorios, norma cuyo tenor literal es el siguiente:</p> <p>Artículo 52 CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA: Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caducas a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.</p> |
|--|---|

| | |
|--|--|
| | <p>Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.</p> <p>La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria.</p> <p>El precepto transcrito regula dos figuras jurídicas: i.-) La caducidad de la facultad sancionatoria y ii.) El silencio administrativo positivo respecto de recursos en el procedimiento administrativo sancionatorio.</p> <p>Sobre la caducidad de la facultad sancionatoria, las autoridades cuentan con el plazo de tres años contados a partir de la ocurrencia de la conducta u omisión que pudiere ocasionar la infracción, tiempo durante el cual la administración debe proferir y notificar el acto que impone la sanción.</p> <p>De otra parte, el legislador estableció diferente plazo para que la administración resolviera los recursos interpuestos contra el acto sancionatorio, un (01) año contado a partir de su debida y oportuna interposición, el que difiere sustancialmente del término previsto en el artículo 86 de la referida codificación, que prevé un lapso de dos (02) meses para para la resolución de los recursos, evento este en el cual sin que se hubiera emitido y notificado decisión, los mismos se entenderán negados.</p> <p>Ante el incumplimiento del plazo concedido a la administración para resolver recursos interpuestos en el proceso administrativo sancionatorio, el legislador previó tres consecuencias jurídicas, así: i.) La pérdida de competencia de la administración o del funcionario encargado de resolverlos, ii.) el recurso se entiende resuelto a favor del recurrente (Silencio administrativo positivo) y iii.) La responsabilidad disciplinaria del funcionario que debía decidirlos.</p> |
|--|--|

CONCLUSIONES

Se condensaron las respuestas que brindaron algunas autoridades ambientales al cuestionario diseñado para recolectar la información obrante en este acápite, en los siguientes términos:

¿Cuáles son las dificultades en la ejecución del proceso ambiental sancionatorio (especificando si las dificultades son de orden jurídico, operativo y/o técnico) y como podrían subsanarse?

🗨️ Dificultad de tipo operativo, pues por el alto cúmulo de expedientes y el poco recurso humano técnico y jurídico con el que cuenta la planta de personal de las Corporaciones, se presenta dificultad en la evaluación efectiva de todos los procesos existentes.

🗨️ Dificultad de orden Jurídico, que se refleja al momento de tipificar una conducta como daño ambiental, por carecer de una línea base respecto de los recursos naturales existentes en la jurisdicción; generándose grandes desafíos para lograr evaluar daños como contaminación y afectación por intervenciones forestales, y en general, para la demostración de la existencia de daños ambientales, pues operativamente no se cuenta con la disponibilidad de recursos para la demostración del daño, situación que se subsanaría con apoyo interinstitucional para lograr trabajar de forma conjunta aprovechando las fortalezas de cada entidad.

🗨️ Imposibilidad de identificación y ubicación plena de algunos de los presuntos infractores para efectuar las respectivas notificaciones, toda vez que en muchas ocasiones por residir en zona rural y no brindar la información certera o completa a los agentes de policía o a los funcionarios que realizan las visitas técnicas, se torna difícil adelantar las notificaciones de los distintos actos administrativos proferidos pese a agotar distintas formas de localizarlo, lo cual conlleva retrasos e impedimentos para continuar con las etapas subsiguientes del procedimiento.

🗨️ Existencia de distorsión en el análisis preventivo antes que el correctivo, ya que no se tiene criterio unificado sobre la superación del hecho para no dar continuidad al procedimiento administrativo ambiental sancionatorio, situación que se subsanaría con directrices corporativas con visión preventiva sin generar riesgo jurídico y técnico en el actuar de los funcionarios.

🗨️ Desconocimiento jurídico y técnico en materia de decreto y práctica de pruebas; siendo necesario fortalecer al personal mediante procesos de capacitación y establecimiento de guías internas en materia probatoria.

🗨️ Falta de unidad de criterios entre las Corporaciones para adelantar el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio y falta de capacitación por parte del Ministerio para la tasación de las multas en materia ambiental.

🗨️ Dificultades de acceso a determinados lugares del territorio por temas de orden público, falta de acompañamiento de las fuerzas militares y/o judicial (Fiscalía) para la captura e individualización de los presuntos infractores y dificultad en el ingreso a predios privados.

¿Cuáles son las buenas prácticas que como Autoridad Ambiental está implementando en la aplicación de cada una de las etapas del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio?

👍 Aplicación de las distintas etapas del procedimiento, garantizando el debido proceso sancionatorio ambiental, con cumplimiento estricto de sus respectivos términos, a fin de que los investigados tengan su derecho de contradicción y defensa, acudiendo para ello a suplir los vacíos de la ley 1333 de 2009 con la ley 1437 de 2011, lo que queda superado y se subsana con las modificaciones traídas por la ley 2387 de 2024.

👍 Construcción de herramientas de seguimiento y reporte de los procedimientos sancionatorios ambientales con el fin de agilizar la búsqueda de los expedientes sancionatorios y contar con la información de asequible.

👍 Conformación de la Mesa de Sancionatorios.

BIBLIOGRAFÍA

- (22 de 3 de 2013). Obtenido de <http://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/563/509...>
- Amparo, P. I. (22 de 03 de 2013). *Universidad del Rosario* . Obtenido de <http://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/563/509...>
- Republica de Colombia. (21 de Julio de 2009). Ley 1333 de 2009. *Por la cual se establece el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, Colombia.
- Republica de Colombia. (25 de Julio de 2009). Ley 2387 de 2024. *Por la cual se establece el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, Colombia.
- Sentencia C-703, Expediente D-8019 (Corte Constitucional de Colombia 6 de Septiembre de 2010).

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

AMBIENTAL SANCIONATORIO

Ley 1333 de 2009 modificada por la ley 2387 de 2024



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**



Naciones Unidas
Oficina contra
la Droga y el Delito