



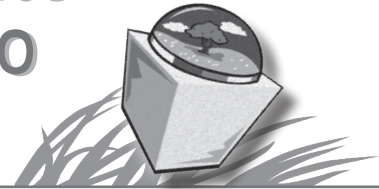
OBSERVATORIO
LEGISLATIVO

Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olóza

Con el apoyo de la fundación
Konrad Adenauer Stiftung

EM
La Suma de Todos
CONSEJERÍA DE INMIGRACIÓN
Comunidad de Madrid

Procedimiento sancionatorio ambiental



CONTEXTO

OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

HOJA DE VIDA DEL PROYECTO

- ➔ **Nombre:** "por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones".
- ➔ **Número:** 1333 de 2009.
- ➔ **Fecha de sanción presidencial:** 21 de julio de 2009.

www.icpcolombia.org

A lo largo de las últimas décadas la relación entre desarrollo económico y medio ambiente ha cobrado una importancia capital debido a la rápida degradación de algunos ecosistemas, provocada por un modelo de explotación intensiva de los recursos naturales que resulta insostenible tanto a mediano como a largo plazo. Esto, en la medida en que el medio natural, al tiempo que constituye la base para la producción y la vida, es el receptor de los desechos de las actividades productivas y de consumo, lo que implica una tensión constante entre la satisfacción de las necesidades presentes y futuras.

De esta tensión ha surgido la concepción de desarrollo sostenible, como un enfoque que promueve el crecimiento económico y el bienestar de la sociedad, sin agotar la base de recursos naturales renovables ni deteriorar el medio ambiente, garantizando el derecho de las generaciones futuras a la satisfacción de sus propias necesidades¹, el cual se encuentra sustentado en múltiples convenios internacionales como la Declaración de Río, la Agenda 21, la Convención sobre cambio climático y la Convención sobre biodiversidad, entre otras.

En Colombia el modelo de desarrollo sostenible comenzó a tomar fuerza a partir de la Constitución de 1991, con el reconocimiento de los derechos y deberes ambientales, y los procesos de apertura económica y de globalización. Estas dinámicas permitieron dar un viraje al modelo de crecimiento endógeno que predominó durante la mayor parte del siglo XX, soportado en patrones de producción y consumo que implicaban altos costos ambientales –vertimiento de aguas residuales, emisiones atmosféricas descontroladas, deforestación acelerada, destrucción de ecosistemas regulados y producción de residuos tóxicos– que debían ser asumidos por el conjunto de la sociedad y no por quienes los generaban².

No obstante, la introducción de un nuevo esquema institucional con la Ley 99 de 1993, por medio de la cual se creó el Sistema Nacional Ambiental (Sina)³, estableció mayores regulaciones en torno a las licencias ambientales y tasas retributivas, así como mayores recursos para la gestión ambiental y sanciones a la infracción de normas ambientales, lo que permitió fortalecer la reglamentación tendiente a la protección de los recursos naturales y crear instrumentos para la prevención y control de las actividades que pudieran ocasionar el daño o deterioro del medio ambiente, imponiendo un costo directo a los agentes por la producción de externalidades ambientales negativas.

Dentro de las medidas que se integraron a la gestión ambiental, se encuentran las sanciones administrativas y medidas preventivas derivadas de la infracción de normas ambientales, las cuales buscan prevenir prácticas que atenten contra el medio ambiente, generando un efecto disuasivo en los agentes ante la amenaza de su imposición. Sin embargo, la ausencia de una reglamentación clara en torno a la aplicación de dichos instrumentos ha impedido su correcto funcionamiento, por lo que se hace necesario establecer con claridad las reglas de procedimiento para la imposición de sanciones y medidas preventivas ambientales. En este contexto, en julio de 2009, fue sancionada la Ley 1333 que establece la titularidad del poder sancionatorio ambiental, define las medidas preventivas y sanciones en materia ambiental, identifica las características del procedimiento sancionatorio, crea sistemas de información sobre infracciones, precisa las alternativas para la disposición final de especímenes decomisados, entre otras disposiciones.

1 Ley 99 de 1993.

2 Sánchez Pérez, Germán. "Desarrollo y medio ambiente: una mirada a Colombia". En: <http://www.fuac.edu.co/revista/M/seis.pdf>, consultado el 20/01/2010.

3 Para mayor información, consulte el Boletín 104 y 105 del Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política en www.icpcolombia.org

Los grandes temas del proyecto



1 POTESTAD SANCIONATORIA EN MATERIA AMBIENTAL

El Estado tiene la titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental, la cual se ejerce a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR); las Corporaciones de Desarrollo Sostenible; las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos⁴ y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, de acuerdo con las competencias

establecidas para cada una de ellas en la normativa ambiental.

Dicha potestad se materializa por medio del procedimiento sancionatorio ambiental, el cual tiene un carácter administrativo y por tanto debe regirse por los principios constitucionales y legales establecidos para este tipo de actuaciones, así como por los principios de política ambiental contenidos en la Ley 99 de 1993.

2 CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO SANCIONATORIO

La facultad sancionatoria ambiental del Estado se ejerce a través de sanciones administrativas y medidas preventivas. Las primeras, tienen una función correctiva y compensatoria que permite garantizar el cumplimiento efectivo de los principios ambientales establecidos en las normas nacionales e internacionales. Por su parte, las medidas preventivas buscan impedir que continúe ocurriendo un hecho que atente contra el medio ambiente. La aplicación de estas sanciones se deriva de la existencia de infracciones en materia ambiental, es decir, acciones u omisiones que violen la normatividad ambiental vigente –Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993, Ley 165

de 1994, entre otras–, u ocasionan daños al medio ambiente.

La aplicación de sanciones administrativas tiene lugar cuando se demuestra que ha existido una infracción ambiental, para ello es necesario comprobar que ha ocurrido un daño al medio ambiente, verificar la existencia de culpa o dolo en la generación del daño y la existencia de un nexo causal entre los dos. En este sentido, la ley establece que en materia de infracciones ambientales, se presume la culpa o dolo del infractor y es su responsabilidad desvirtuar la acusación, lo que le otorga la carga de la prueba al infractor. De esta manera, las infracciones ambientales dan

Cuadro 1. Algunos principios de política ambiental - Ley 99 de 1993

- Desarrollo económico y social sostenible.
- Protección prioritaria y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad.
- Prevalencia del derecho humano a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.
- Protección especial de fuentes hídricas y priorización de la utilización del agua para el consumo humano sobre usos alternativos.
- Formulación de políticas ambientales con base en información técnica y científica.
- Incorporación de costos ambientales y uso de instrumentos económicos que permitan la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y la conservación de recursos naturales renovables.
- Coordinación para la protección y recuperación ambiental entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

Cuadro 2. Condiciones que varían la calificación de responsabilidad en los procedimientos sancionatorios ambientales

■ Condiciones agravantes:

1. Reincidencia del infractor.
2. Generación de daño grave al medio ambiente, los recursos naturales, al paisaje o la salud humana.
3. Atribución de la responsabilidad a otros agentes.
4. Incumplimiento de medidas preventivas en materia ambiental.
5. Obtención de provecho económico para sí o un tercero.
6. Comisión de una infracción para ocultar otra o transgresión de varias disposiciones legales con la misma conducta.
7. Que la acción atente contra recursos naturales ubicados en áreas protegidas, de especial importancia ecológica o afecte de manera grave a una especie.

■ Circunstancias atenuantes:

1. Confesión de la infracción a la autoridad ambiental antes del inicio del procedimiento sancionatorio.
2. Mitigación o resarcimiento por iniciativa propia del daño causado antes del inicio del proceso.
3. Que la infracción no haya ocasionado un daño al medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.

■ Circunstancias que eximen de responsabilidad a los infractores:

1. Eventos de fuerza mayor o caso fortuito de acuerdo con la Ley 95 de 1980.
2. Acciones cometidas por un tercero.
3. Sabotaje o acto terrorista.

■ Causales de cesación del procedimiento sancionatorio:

1. Muerte del investigado.
2. Inexistencia del hecho objeto de investigación.
3. Que la actividad esté legalmente autorizada o amparada.
4. Que la conducta investigada no sea imputable al presunto infractor.

lugar a medidas preventivas y si el infractor no desvirtúa la presunción de culpa o dolo, debe ser sancionado definitivamente.

Las acciones sancionatorias ambientales pueden interponerse en cualquier momento –siempre que persistan las condiciones que originaron la infracción– y sólo caducarán pasados veinte años desde el hecho generador. Sin embargo, las sanciones ambientales que no sean ejecutadas perderán fuerza ejecutoria, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo en los siguientes casos:

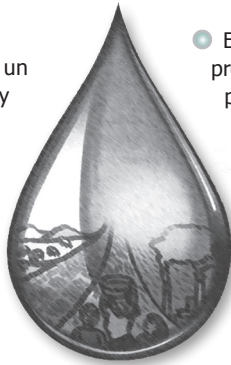
- Ⓜ Suspensión provisional de la sanción.
- Ⓜ Cuando los fundamentos de hecho o de derecho de la sanción desaparezcan.
- Ⓜ Cuando no se efectúen los actos necesarios para ejecutar las sanciones en un período de cinco años.
- Ⓜ Cuando se cumpla la condición resolutoria a la que se encuentre sometida la sanción, o cuando ésta pierda su vigencia.

4 El artículo 60 de la Ley 99 de 1993 otorga a los municipios, distritos y área metropolitanos con población igual o superior a un millón de habitantes, las funciones atribuidas a las CAR en lo concerniente al medio ambiente urbano.

3 MEDIDAS PREVENTIVAS

Las medidas preventivas tienen el objetivo de evitar que ocurra un hecho, se realice una actividad o exista una situación que ponga en peligro el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana. Para la imposición de medidas preventivas, la autoridad ambiental competente debe proceder de oficio o a petición de parte, para comprobar el hecho denunciado y establecer la necesidad de imponer medidas preventivas, mediante un acto administrativo motivado. En casos de flagrancia, la autoridad ambiental debe imponer medidas cautelares y –de requerirse– medidas preventivas inmediatas, así como levantar un acta en la que se expliquen las motivaciones de las medidas, la cual debe ser legalizada mediante un acto administrativo.

Las medidas preventivas tienen un carácter inmediato, preventivo y transitorio, se aplican sin perjuicio de las sanciones a las que hubiere lugar por la existencia de una infracción ambiental y no procede ningún recurso contra éstas. Su ejecución puede comisionarse a las autoridades administrativas, a la Fuerza Pública o solicitar



su acompañamiento. Cuando en el marco de una medida preventiva haya lugar al decomiso de especímenes, productos o implementos, estos deberán ponerse a disposición de la autoridad ambiental. Si los productos incautados son peligrosos o perecederos, se debe entregar a la autoridad el acta mediante la cual se dispuso su destrucción, incineración o entrega.

Una vez legalizada la medida preventiva, la autoridad ambiental debe evaluar si existen méritos para iniciar un proceso sancionatorio. Si no lo hubiere se levantará la medida preventiva y en caso contrario, sólo se eliminará la medida si se comprueba la desaparición de las causas que la originaron⁵.

Existen diferentes tipos de medidas preventivas que pueden ser establecidas por la autoridad ambiental según la gravedad de la infracción:

1. Amonestación escrita: consiste en una llamada de atención escrita al presunto infractor de normas ambientales, siempre que no haya puesto en grave peligro los recursos naturales, la salud de las personas o el paisaje.

Esta amonestación puede incluir la obligación de atender a cursos de educación ambiental y su incumplimiento puede ser sancionado con una multa equivalente a cinco Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV).

2. Decomiso o aprehensión preventiva de especímenes, elementos, productos y subproductos de fauna y flora silvestre: se trata de la retención temporal de productos, especímenes de fauna y flora, equipos, medios, vehículos, materias primas o implementos utilizados para cometer una infracción ambiental o que resultan de ésta.

3. Suspensión de obra o actividad: tiene lugar cuando la realización de una actividad u obra pueda provocar daño o poner en peligro el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana, o cuando no se cuente con los permisos ambientales necesarios.

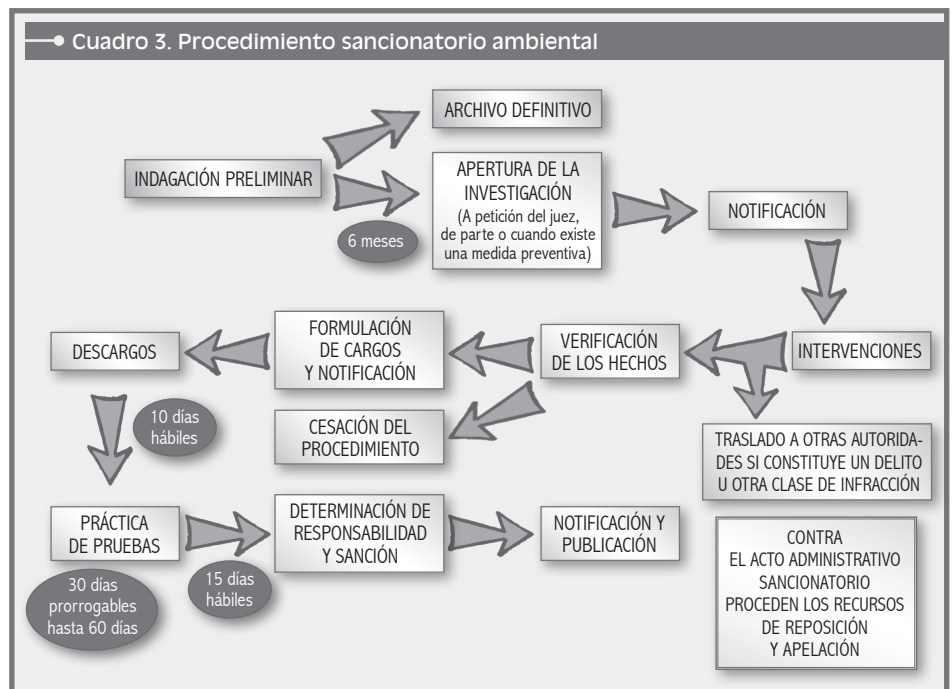
Las medidas preventivas pueden ser impuestas también sobre agentes o bienes extranjeros, siempre que estos se encuentren dentro del territorio nacional.

4 PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL

El procedimiento sancionatorio ambiental está compuesto por diez etapas, en las que se busca determinar si en efecto un agente ha incurrido en una infracción y en caso afirmativo, imponer la sanción correspondiente como se muestra en el cuadro 3.

Una vez determinada la responsabilidad de un agente por una infracción ambiental, la autoridad competente debe imponer al infractor una sanción de acuerdo con la gravedad de la acción u omisión. Las sanciones pueden ser:

- Multas diarias por un valor de hasta cinco mil SMMLV.
- Cierre temporal o definitivo del servicio, establecimiento o edificación.
- Revocatoria o caducidad de las licencias ambientales, concesiones, permisos o registros.
- Demolición de la obra.
- Decomiso definitivo de especímenes o elementos utilizados para cometer la infracción.
- Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres que pertenecen al Estado y que se hayan aprovechado sin autorización o violando las regulaciones existentes.



Trabajo comunitario del infractor en materias ambientales.

Los criterios para la imposición de dichas sanciones, condiciones atenuantes y agravantes, serán definidos por el gobierno nacional, para

lo cual se tendrá en cuenta la magnitud del daño ambiental y las condiciones socioeconómicas del infractor. Las sanciones ambientales se aplican sin perjuicio de las demás acciones civiles, penales y disciplinarias a las que haya lugar.

- Cuando se presente el decomiso preventivo de especímenes de fauna y flora silvestre, y la autoridad ambiental no cuente con los elementos necesarios para su mantenimiento, se procederá a ubicar a los individuos provisionalmente en Centros de Atención y Valoración (CAV), hogares de paso, zoológicos, jardines botánicos y otros sitios adecuados para tal efecto. En caso de que los especímenes o elementos decomisados representen un peligro para la salud o el medio ambiente, la autoridad ambiental deberá proceder a destruirlos o inutilizarlos, previa suscripción de un acta en la que consten dichos procedimientos.
- En el caso del decomiso o aprehensión de animales, la autoridad ambiental que dicte la medida podrá proceder –teniendo en cuenta las condiciones y características– a ordenar la liberación o semicuativierio, disposición en

CAV, entrega a zoológicos, redes de amigos de la fauna, zoológicos o tenedores de fauna silvestre. En cualquiera de los casos, el acto administrativo mediante el cual se efectuó deberá contener las obligaciones y responsabilidades de quien los recibe y de la autoridad ambiental que los entrega, la cual deberá vigilar el buen estado de los animales entregados y si es necesario, podrá revocar su custodia.

- Con respecto a la disposición final de especies silvestres de flora, la autoridad ambiental podrá autorizar mediante acto administrativo cualquiera de las siguientes acciones: disposición al medio natural o en CAV; destrucción, incineración o inutilización; entrega a jardines botánicos; redes de amigos de la flora; viveros; organizaciones de conservación; reservas forestales o entidades públicas.

- Con el objeto de velar por el cumplimiento estricto de la normatividad relacionada con la protección del medio ambiente y la utilización de los recursos naturales, la ley dispone que la función de Ministerio Público en materia ambiental será ejercida a través de un procurador delegado para asuntos ambientales y agrarios, así como treinta procuradores judiciales ambientales y agrarios, asignados en los departamentos. Todas las autoridades que adelanten procedimientos sancionatorios ambientales deben comunicar a los procuradores judiciales ambientales y agrarios sobre los autos de apertura y terminación de los procesos.
- Por otra parte, se crea el Registro Único de Infractores Ambientales (Ruia) a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que deberá ser reglamentado en un plazo de seis meses a partir de la expedición de la Ley. El Ruia contendrá información acerca del infractor ambiental, las características de la infracción y las sanciones aplicadas. Esta información, que deberá ser actualizada como mínimo una vez por mes por las autoridades ambientales, es de carácter público y debe ser de fácil acceso para las autoridades ambientales y la comunidad.
- De igual forma, se crea el Portal de Información sobre Fauna Silvestre (Pifs) a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el cual contendrá información acerca de los decomisos de cada especie; un seguimiento de los individuos que han sido entregados, su estado, lugar de destino, localización y un listado de los lugares de recepción y rehabilitación, así como información sobre los estudios de fauna silvestre realizados por autoridades ambientales e institutos de investigación. Al igual que el Ruia, el Pifs debe ser actualizado al menos una vez al mes y su información será pública y de fácil acceso.
- Finalmente, la Ley 1333 dispone que las autoridades de policía, antes de control, las entidades que hacen parte del SINA, los entes territoriales y las autoridades ambientales deberán crear comités para el control del tráfico ilegal de especies silvestres y evitar su aprovechamiento o comercialización en el ámbito nacional e internacional.

6 <http://www.siac.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=354&catID=69>, ingreso 20/01/2010.

Cuadro 4. Normatividad ambiental colombiana ⁶	
■	Decreto 2811 de 1974. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
■	Ley 29 de 1992. Aprueba el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la Capa de Ozono, suscrito el 16 de septiembre de 1987.
■	Ley 29 de 1992. Aprueba el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la Capa de Ozono, suscrito el 16 de septiembre de 1987.
■	Ley 165 de 1994. Por la cual se aprueba el “Convenio sobre Diversidad Biológica”, elaborado en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992.
■	Decreto 1277 del 21 de junio de 1994. Por el cual se organiza y establece el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM).
■	Decreto 1600 del 27 de Julio de 1994. Por el cual se reglamenta parcialmente el Sistema Nacional Ambiental (Sina), en relación con los Sistemas Nacionales de Investigación Ambiental y de Información Ambiental.
■	Decreto 2915 de 1994. Por el cual se organiza la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, se asignan funciones y se dictan otras disposiciones.
■	Ley 373 de 1997. Por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro de agua.
■	Ley 388 de 1997. Ley de Desarrollo Territorial.
■	Ley 430 de 1998. Ley de Residuos Peligrosos.
■	Ley 629 de 2000. Se aprueba el “Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”.
■	Decreto 216 de 03 de Febrero de 2003. Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Este nombre marca una nueva dimensión para el sector, al integrar lo ambiental con lo relativo a la vivienda y el desarrollo territorial.
■	Decreto 1200 del 20 de abril de 2004. Por el cual se determinan los instrumentos de planificación ambiental y se adoptan otras disposiciones.
■	Decreto 1323 del 19 de abril de 2007. Por el cual se crea el Sistema de Información del Recurso Hídrico (SIRH).
■	Resolución 0964 de junio de 2007. Sobre los indicadores mínimos que deben ser considerados para el seguimiento y evaluación de las gestiones corporativas así como los instrumentos de planificación regional, los Planes de Gestión Ambiental Regional (PGAR), los Planes de Acción Trienal (PAT) y el Presupuesto anual de rentas y gastos (PARG).
■	Ley 1333 de 2009. Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.