

ÁNGELA MARÍA AMAYA ARIAS
EDUARDO JOSÉ DEL VALLE MORA

*La función compensatoria de la sanción ambiental y su
incoherente aplicación normativa y fáctica**

Sumario: Introducción. I. Las sanciones en materia ambiental. A. Las funciones de la sanción en materia ambiental. a. Función preventiva. b. Función correctiva. c. Función compensatoria. B. Descripción de las sanciones que se encuentran en la Ley 1333 de 2009, con especial énfasis en la multa. a. Multas diarias hasta por 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes. b. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio. c. Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro. d. Demolición de obra a costa del infractor. e. Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción. f. Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres. g. Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental. C. Reflexiones adicionales sobre las sanciones. II. Aplicación práctica de la sanción en el marco del proceso sancionatorio ambiental. A. La persona natural es investigada y durante el proceso sancionatorio la persona fallece. B. La persona natural es investigada y el proceso culmina con una declaratoria de responsabilidad ambiental junto con la respectiva imposición de la sanción ambiental, así como la medida compensatoria correspondiente. C. La persona jurídica es investigada y durante el proceso sancionatorio ambiental entra en proceso de liquidación. D. La persona jurídica es investigada y el proceso culmina con una declaratoria de responsabilidad ambiental junto con la respectiva imposición de la sanción ambiental, así como la medida compensatoria correspondiente. III. La destinación de las multas en sede administrativa. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

El derecho al medio ambiente sano, reconocido como derecho colectivo a partir de la Constitución de 1991, plantea una serie de retos para el ordenamiento jurídico del país, el cual implica la primacía del interés general sobre el particular, lo que requiere de una estructura institucional, normativa y procesal que efectivamente garantice la protección de dicho interés

* Queremos agradecer a María Daniela de la Rosa, monitora del Departamento de Derecho del Medio Ambiente, por su apoyo en la búsqueda de información para la elaboración del presente artículo, así como por su colaboración en la investigación con las autoridades ambientales.

jurídico. Así, con el fin de garantizar un medio ambiente sano y de velar por la protección y uso sostenible de los recursos naturales y del medio ambiente, además de una estructura jurídica sustantiva, se requiere de instrumentos coercitivos que permitan la protección de este derecho, por medio de la sanción de conductas que atenten contra sus componentes¹. Este mecanismo es el procedimiento sancionatorio establecido en la Ley 1333 de 2009, que tiene por finalidad la investigación y la sanción de las infracciones ambientales, entendidas como aquellas acciones u omisiones que constituyan violación de las normas y/o actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Tal como señala la norma, también será constitutiva de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente y a los recursos naturales.

Como se puede observar, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 de la misma Ley 1333 de 2009, la finalidad de este procedimiento es sancionar la comisión de infracciones ambientales, con lo que, además de corregir al infractor y prevenir la comisión de nuevas infracciones, se busca compensar las afectaciones causadas al medio ambiente.

No obstante, hemos encontrado que en la práctica –y en la misma norma– no hay una coherencia entre el espíritu de la ley y lo que sucede en la realidad; y, como se verá, lo anterior no obedece a las decisiones de los operadores del Derecho, sino a la ley y a la forma como están diseñados los mecanismos jurídicos para garantizar ese interés colectivo superior. Existen diversas cuestiones problemáticas alrededor de este procedimiento, concretamente en relación con la función de la sanción ambiental, las inconsistencias existentes a la hora de aplicar de manera práctica la sanción en el marco del proceso sancionatorio, y la destinación que tienen las multas, destinación desafortunadamente alejada de una finalidad compensatoria.

Teniendo lo anterior como punto de partida, esta investigación se estructura en tres partes: el primer acápite busca analizar en detalle las funciones en materia sancionatoria ambiental, y concretamente se revisará su finalidad compensatoria; seguidamente se hará una breve descripción de las sanciones que se encuentran establecidas en la Ley 1333 de 2009, con especial énfasis en la multa.

1 Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 2010.

En el segundo acápite se concretará el estudio de la imposición de las sanciones en los procesos sancionatorios ambientales, en particular frente a las posibles condiciones que puede tener el infractor ambiental, por medio de la identificación de cuatro situaciones que se pueden presentar en el marco del proceso sancionatorio ambiental frente a la capacidad que podría poseer o no el presunto infractor –tratándose de personas naturales o jurídicas– en el momento de tener que asumir la investigación y/o la imposición de la sanción una vez ha sido declarado como responsable.

Por último, en el tercer acápite se analizará concretamente la destinación que tienen en la práctica los valores de las multas impuestos en el marco del procedimiento sancionatorio ambiental, para lo cual se realizó una investigación consultando a 38 autoridades ambientales, de las cuales a la fecha de elaboración del presente documento habíamos recibido respuesta de 24, es decir, del 65 %, lo que resulta ser una interesante muestra. De esta manera pudimos verificar en las prácticas con las autoridades ambientales si cuentan o no con una destinación específica de los recursos que provienen de las multas para financiar actividades de remediación y/o restauración ambiental en los casos en que no haya a quien imputarle un daño ambiental o en los eventos en que habiendo a quien imputarle un daño ambiental el presunto infractor no tiene los medios y recursos para reparar dicho daño.

I. LAS SANCIONES EN MATERIA AMBIENTAL

En este primer acápite del artículo comenzaremos por indagar acerca de la función de la sanción en materia ambiental, con el fin de precisar aspectos especiales que la diferencian de otro tipo de sanciones administrativas; concretamente revisaremos su finalidad compensatoria. Posteriormente, se hará una breve descripción de las sanciones que se encuentran establecidas en la Ley 1333 de 2009, con especial énfasis en la multa.

En el marco de la potestad sancionatoria de la Administración, y con el ánimo de garantizar la conservación, preservación, protección y el uso sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales, se ha impuesto la necesidad de formular, diseñar e implementar diferentes procedimientos de tipo administrativo, cada uno con unas funciones particulares y específicas. En el mismo orden de ideas, y dando cuenta de la necesidad de prevenir el daño ambiental, se han establecido normas de naturaleza coercitiva frente

a la comisión de actuaciones contrarias a la protección ambiental; y si bien existen antecedentes del régimen sancionatorio desde la Ley 23 de 1973^[2], es con la Ley 1333 de 2009 que se establece un verdadero procedimiento sancionatorio ambiental, que busca “prevenir la ocurrencia de situaciones que atenten contra el medio ambiente y los recursos naturales renovables, e imponer a los infractores de las normas ambientales generales o de los actos administrativos de carácter particular y concreto mediante los cuales se otorgan licencias, permisos, concesiones o autorizaciones, las medidas preventivas y sancionatorias”³ establecidas en la normatividad.

Así las cosas, y de acuerdo con los principios constitucionales establecidos para este tipo de actuaciones⁴, la Administración tendrá la facultad de sancionar a quienes infringen el ordenamiento jurídico, y en materia ambiental son las autoridades ambientales las que tienen la potestad sancionatoria, la cual se concreta “a partir del daño ocasionado al medio ambiente o de la verificación del supuesto de hecho previsto en la norma, que luego de un procedimiento determinado en la ley trae como consecuencia la asignación de la sanción correspondiente”⁵.

A. LAS FUNCIONES DE LA SANCIÓN EN MATERIA AMBIENTAL

De acuerdo con el artículo 4 de la Ley 1333 de 2009, las sanciones administrativas en materia ambiental tienen “una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los tratados internacionales, la ley y el reglamento”. A continuación, se puntualizarán los aspectos más importantes de cada una de estas funciones.

2 ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS, “La potestad sancionadora de la administración en la Ley 1333 de 2009”, en *Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 34.

3 *Ibid.*, p. 42.

4 *Cfr.* EDUARDO DEL VALLE MORA. *Aplicación de los principales principios constitucionales y legales en el régimen sancionatorio ambiental colombiano*, Brigard & Urrutia, Bogotá, 2014.

5 MARÍA DEL PILAR GARCÍA PACHÓN y CAROLINA MONTES CORTÉS. “El procedimiento para la imposición de sanciones de la nueva Ley 1333 de 2009”, en *Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 185.

a. FUNCIÓN PREVENTIVA

En primer lugar, debe destacarse “la naturaleza marcadamente preventiva de la potestad sancionatoria de la administración como instrumento para evitar la comisión de infracciones que atenten contra bienes jurídicos cuya protección le ha sido asignada al legislador”⁶, entre ellos, los valores ambientales. Además, “la sanción administrativa incorpora un valor educativo y ejemplarizante de carácter institucional, toda vez que enfatiza las necesarias exigencias de responsabilidad, compromiso y profesionalismo en el ejercicio de actividades que afectan al interés de la comunidad y que, por consiguiente, presuponen una carga especial de responsabilidad e idoneidad”⁷. De esta manera, podría decirse que la sanción (en su enfoque preventivo) tendrá una finalidad similar a la de la medida preventiva, consistente en “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” (artículo 4), con la diferencia de que la sanción se impondrá una vez finalizado el procedimiento sancionatorio y confirmada la responsabilidad del investigado, mientras que la medida preventiva no implica *de facto* la apertura del proceso sancionatorio ambiental y la declaratoria de responsabilidad del presunto infractor.

Si bien son claras las importantes diferencias entre la pena y la sanción administrativa, resulta útil traer algunas precisiones sobre la función de la pena de la doctrina penalista, con el fin de identificar elementos que permitan determinar las finalidades de la función preventiva. De acuerdo con las teorías relativas de la pena, esta tiene diferentes fines: el efecto intimidatorio (prevención general negativa), la corrección (prevención especial positiva), y hacer al autor inofensivo (prevención especial negativa). En cuanto a la prevención general negativa, según Feuerbach, mediante la pena se tiene que conseguir que el sujeto logre un contrapeso frente a los impulsos que le invitan a delinquir⁸. Si trasladamos estas afirmaciones al tema que nos ocupa, podemos afirmar, *mutatis mutandis*, que la función preventiva de la sanción busca que se superen los impulsos de acciones contrarias a la ley en

6 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación 1454 del 16 de octubre de 2002.

7 Consejo de Estado, Sección 2, Sentencia 6214 del 9 de julio de 2000.

8 HEIKO H. LESH. *La función de la pena*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000, p. 42.

materia ambiental, generando en la colectividad y en el mismo individuo presuntamente infractor la amenaza de un mal mayor que el beneficio obtenido con la realización de dicha conducta.

b. FUNCIÓN CORRECTIVA

En relación con la función correctiva, el Consejo de Estado ha señalado que las sanciones administrativas están encaminadas a reprimir la realización de acciones u omisiones antijurídicas en las que incurren tanto los particulares como los funcionarios públicos⁹. La doctrina española se ha referido a esta característica general de la sanción administrativa como el “carácter punitivo de la sanción”, entendida como *el castigo previsto por el ordenamiento para ser impuesto por la Administración*, concepto reiterado por la jurisprudencia española al señalar que lo esencial de las sanciones administrativas es *su función represiva, retributiva o de castigo*¹⁰. Es decir, la función correctiva de la sanción consiste en su carácter de castigo, cuya finalidad inmediata, precisa y deliberada es causar un mal o un daño al responsable¹¹. Teniendo en cuenta lo anterior,

el concreto mal que se pretende irrogar no pretende necesaria, directa ni primordialmente ser útil para los intereses generales lesionados o puestos en peligro por el sancionado; no pretende protegerlos, restablecerlos, satisfacerlos o realizarlos. Desde este punto de vista, la sanción es inútil para los intereses generales. El mal que la norma quiere que se cause al sancionado no pretende restituir la realidad conforme al derecho, ni restablecer el orden quebrantado ni la realidad física alterada, ni compensar los daños causados ni imponer la conducta lícita o conveniente para los intereses generales [...]¹².

Siguiendo las teorías penalistas mencionadas en el acápite anterior, en este caso nos encontraríamos ante lo que dicha doctrina denomina prevención especial positiva, la cual busca “evitar la comisión de nuevos comportamien-

9 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 11001-03-06-000-2013-00401-00 (2164) del 5 de junio de 2014.

10 MANUEL REBOLLO PUIG. “El concepto de sanción administrativa”, en *Derecho Sancionatorio Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014, p. 124.

11 *Ibidem*, p. 125.

12 *Ibidem*.

tos punibles por parte de quien ya ha transgredido el ordenamiento”¹³. Se trata entonces de una función dirigida a corregir al infractor, para evitar que vuelva a reincidir en este tipo de conductas. Lo anterior, aplicado al derecho administrativo, consiste en que la sanción tenga por finalidad impedir a su destinatario que continúe realizando “el tipo de actividad con la que ya ha cometido infracciones y que, por tanto, vuelva a lesionar los intereses generales: consigue neutralizar o hacer inocuo al infractor”¹⁴.

No obstante lo anterior, y como es apenas lógico, una sanción puede contemplar diferentes finalidades, y si bien debe buscar un castigo para el infractor, también puede satisfacer intereses generales, como es el caso concreto de la sanción administrativa en materia ambiental gobernada por la Ley 1333 de 2009. Es evidente que el fin del ordenamiento jurídico ambiental es proteger el medio ambiente y los recursos naturales de conductas que atenten contra dichos valores, y este es el fin de la potestad sancionadora de la Administración, aunque no lo sea, como se ha visto, el contenido concreto de cada castigo. Lo que sucede es que aquel fin se logra, en este caso, castigando.

C. FUNCIÓN COMPENSATORIA

De acuerdo con lo visto, por medio del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no solo repruebe, sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias a este¹⁵. Aunado a la función correctiva y preventiva, en materia ambiental se espera también una función compensatoria de las sanciones. Existen casos, como el procedimiento sancionatorio ambiental, en los que las normas prevén sanciones en que, “junto con un comportamiento netamente punitivo que no sirve directamente a la protección de los intereses generales, incluyen una parte de restablecimiento de la legalidad o resarcitoria”¹⁶. De esta manera,

13 CARMEN ELOÍSA RUIZ. “Teoría de los fines de la pena”, en *Lecciones de Derecho Penal, Parte General*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 34.

14 MANUEL REBOLLO PUIG. *Óp. cit.*, p. 130.

15 MANUEL ALBERTO RESTREPO MEDINA y MARÍA ANGÉLICA NIETO RODRÍGUEZ. *El Derecho administrativo sancionador en Colombia*. Universidad del Rosario, Bogotá, 2017, p. 18.

16 MANUEL REBOLLO PUIG. *Op. c.*, p. 132 y ss. Este autor presenta diferentes críticas a este triple enfoque de la sanción, pues afirma que se desconoce la naturaleza punitiva de la misma al in-

lo primero que tendríamos que indagar es qué entiende la normatividad ambiental por “función compensatoria”.

Lo primero que debemos señalar es que no existe una definición normativa de compensación en materia sancionatoria ambiental¹⁷, pero sí podemos extraer algunos de sus elementos principales a partir de otras figuras similares¹⁸. Por ejemplo, las medidas compensatorias en asuntos ambientales se han entendido como “aquellas tareas que la administración asigna a quien genera un impacto ambiental negativo con el fin de retribuir *in natura* por el efecto negativo generado”¹⁹. La Corte Constitucional las ha definido como

el conjunto de acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, dirigidas a lograr la recuperación, rehabilitación o restauración de los ecosistemas ecológicos que han sido degradados, dañados o destruidos como consecuencia de

cluid otras finalidades. Así, para Huerdo este carácter finalista de la sanción es “inconveniente y demagógico”, y Moderne criticó esta “amalgama que surge de confundir la finalidad punitiva y la reparadora”. No obstante, Rebollo Puig, en una posición más equilibrada, y coincidente con lo dispuesto por el ordenamiento colombiano, señala que “el que el mal previsto como castigo sea directamente útil al interés general no es incompatible con el carácter sancionador”. Por su parte, Betancor (siguiendo al Tribunal Supremo español) señala que “la sanción tiene como finalidad el castigo, mientras que la reparación [busca] restituir la realidad alterada por la acción antijurídica al ser y estado anterior a su producción”. Se trata de dos finalidades ajenas que no se pueden confundir, así sean compatibles. ANDRÉS BETANCOR. *Deerecho Ambiental*. Editorial La Ley, Madrid, 2015, p. 1709.

17 Se mencionan indistintamente los conceptos de “recuperación”, “restauración”, “compensación” y “reparación” para hacer referencia a las obligaciones y acciones impuestas por las autoridades ambientales al buscar la “reparación” del daño ambiental causado. EDUARDO DEL VALLE MORA. “La reparación del daño ambiental en los procesos sancionatorios ambientales”, en *Principios e Instrumentos de Evitación del Daño Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015, p. 231.

18 Por ejemplo, de acuerdo con el artículo 2.2.2.3.1.1. del Decreto 1076 de 2015, las 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”. Por su parte, el *Manual para la Asignación de compensaciones por pérdida de Biodiversidad* del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2012) define las medidas de compensación por pérdida de biodiversidad como “las acciones que tienen como objeto resarcir a la biodiversidad por los impactos o efectos negativos que no puedan ser evitados, corregidos, mitigados o sustituidos y que conlleven pérdida de la biodiversidad en los ecosistemas naturales terrestres y vegetación secundaria; de manera que se garantice la conservación efectiva de un área ecológicamente equivalente donde se logre generar una estrategia de conservación permanente y/o su restauración ecológica, a fin de que al comparar con la línea base se garantice la no pérdida neta de biodiversidad”.

19 MARÍA DEL PILAR GARCÍA PACHÓN y CAROLINA MONTES CORTÉS. *Op. cit.*, p. 202.

una infracción ambiental, y que le corresponde adelantar al infractor una vez ha quedado establecida su responsabilidad²⁰.

En la misma sentencia se dijo:

[...] las medidas compensatorias están enfocadas directamente a la protección de la naturaleza, en cuanto buscan el retorno de los recursos naturales o el ambiente a la situación previa al impacto ambiental, o en su defecto, a lograr que tales bienes o su entorno sean mejorados o recuperados sustancialmente [y por lo tanto] no tienen el alcance de una sanción por cuanto no se imponen a título de pena, pues no están dirigidas a reprimir la conducta contraria a la ley –que es el propósito de la sanción– sino a lograr la recuperación *in natura* del medio ambiente que ha resultado afectado a causa de la infracción²¹.

Lo anterior pone de presente una imprecisión por parte de la Corte Constitucional puesto que no es posible afirmar que la función de la sanción ambiental sea *reprimir la conducta contraria a la ley*, o por lo menos no únicamente. Como se ha señalado, la Ley 1333 de 2009 incluye una función compensatoria de la sanción ambiental. Pero también la doctrina ha hecho parte de esta imprecisión. Por ejemplo, Briceño ha señalado que

el alcance de las medidas compensatorias es limitado. Es necesario advertir que el objeto de sanción administrativa en esencia está encaminado a reprimir e imponer las condenas pecuniarias cuando se produce una infracción, pero no obedece a la fijación de obligaciones o medidas compensatorias. Cuando se impone una medida compensatoria, se entiende que existe un daño derivado de la infracción que no puede ser superado con la simple imposición de la sanción o con el recaudo de la pena pecuniaria, lo que plantea una duda en la redacción del artículo 30 (sic) porque en ningún caso se entendería la procedencia de la sanción respecto de una pena como una suerte de eximente de responsabilidad²².

Esta imprecisión puede obedecer a lo establecido por el artículo 31 en concordancia con el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, pues se determina que la imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las

20 Corte Constitucional, Sentencia C-632 de 2011.

21 *Ibidem*.

22 ANDRÉS MAURICIO BRICEÑO CHAVES. “Aproximación al régimen sancionatorio ambiental y revisión crítica de su reforma con la Ley 1333 de 2009”, en *Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 120.

medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinente establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción.

Es decir, se trata de dos situaciones diferentes, pero con una línea divisoria muy delicada. De un lado, están las medidas compensatorias o de reparación, que operarán de manera independiente de la sanción y cuando haya ocurrido un daño ambiental. Además de las condiciones anteriores, estas medidas operarán cuando el contenido de la sanción como tal no sea resarcitorio del propio daño, lo cual es altamente probable que siempre se presente en la medida en que en el caso de las multas su destinación por parte de la autoridad ambiental no está ligada y/o asociada a la reparación del daño *in natura*. Es en este caso “cuando se puede (y debe) buscar, de ser posible, volver las cosas a su estado original a través de las referidas medidas compensatorias”²³. Y, de otro lado, está la función compensatoria de la sanción administrativa ambiental, la cual incluirá, por sí misma, un componente compensatorio cuando el contenido de dicha sanción lo permita; es el caso de la restitución de especímenes de fauna y flora silvestres, como se verá adelante. Así mismo, explicaremos cómo, aun cuando en el caso de las multas en la práctica no tienen un orden resarcitorio y/o compensatorio, lo podría tener según la destinación y uso que se les dé por parte de la autoridad ambiental. En ambos casos, ya sea por una vía o por otra, la compensación está encaminada a volver las cosas a su estado anterior, de ser posible, tratando de garantizar la reparación del daño ambiental ocurrido como consecuencia de la infracción administrativa, en particular cuando se trata de un daño ambiental, y no de una mera infracción ambiental que de suyo no implique daño ambiental.

Finalmente, hay que señalar que las medidas compensatorias pueden tener diferente naturaleza, sin que sea posible señalar un listado en el que se presente “una descripción o enumeración taxativa de las medidas compensatorias”, pues en cada caso se requiere de “una valoración técnica del daño o impacto negativo causado al medio ambiente con la infracción, por cuenta de la autoridad competente”. De este modo, “la naturaleza, alcance y tipo de medida, corresponde definirlo a la entidad técnica ambiental de acuerdo con la evaluación que esta haga de cada daño, lo cual asegura, además, que la misma resulte equilibrada y coherente y permita cumplir el objetivo de

23 EDUARDO DEL VALLE MORA. “La reparación del daño ambiental en los procesos sancionatorios ambientales”, cit., p. 228.

restituir *in natura* el valor del activo natural afectado”²⁴. Sobre esta última precisión se volverá adelante al analizar las posibilidades compensatorias que tiene cada tipo de sanción por su contenido.

Partiendo de lo expuesto en estas líneas, y con el fin de identificar la función compensatoria de la sanción administrativa ambiental, seguidamente se describirán los diferentes tipos de sanciones establecidos en la ley, para analizar su contenido y las posibilidades compensatorias que este contempla.

B. DESCRIPCIÓN DE LAS SANCIONES QUE SE ENCUENTRAN EN LA LEY 1333 DE 2009, CON ESPECIAL ÉNFASIS EN LA MULTA

El artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 señala las sanciones que podrán imponerse, como principales o accesorias, al responsable de la infracción ambiental, de acuerdo con la gravedad de la misma. Por su parte, el Decreto 3678 de 2010 (compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiental 1076 de 2015) y la Resolución 2086 de 2010 establecen los criterios para la imposición de dichas sanciones. A continuación, describiremos sucintamente cada tipo de sanción.

a. MULTAS DIARIAS HASTA POR 5.000 SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES

De acuerdo con el artículo 43 de la Ley 1333 de 2009, la multa “consiste en el pago de una suma de dinero que la autoridad ambiental impone a quien con su acción u omisión infringe las normas ambientales”. Para la imposición de las multas, la autoridad ambiental competente deberá tener en cuenta los siguientes criterios: beneficio ilícito, factor de temporalidad, grado de afectación ambiental y/o evaluación del riesgo, circunstancias agravantes y atenuantes, costos asociados y la capacidad socioeconómica del infractor (artículo 2.2.10.1.2.1 Decreto Único 1076 de 2015). En este sentido, el otrora Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expidió la Resolución 2086 de 2010, por la cual se adopta la metodología para la

24 Corte Constitucional, Sentencia C-632 de 2011.

tasación de la multa, que en esta ocasión se define como “la sanción de tipo administrativo que se impone a un infractor de una norma y que consiste en la obligación de pagar una suma de dinero”.

En relación con su función, se ha reconocido que la multa actúa como “un disuasivo del comportamiento, buscando reducir los incentivos a no cumplir con las normas y las reglas establecidas”, y que, así mismo, “busca interiorizar la preocupación y la responsabilidad ambiental en el proceso de toma de decisiones de los individuos, presionándolos y persuadiéndolos directa o indirectamente, procura nivelar la estructura de costos de los sectores, interiorizar parcialmente las externalidades negativas y disminuir el riesgo de contaminación”²⁵. Es decir, de acuerdo con esto, y con lo analizado en el acápite anterior, la multa como sanción administrativa ambiental busca cumplir una función *preventiva*, porque busca disuadir a los individuos para evitar la comisión de infracciones; y una función *correctiva*, porque reprime la ocurrencia de estas situaciones.

Ahora, en cuanto a la función *compensatoria*, al tratarse de una sanción pecuniaria, debe destacarse un aspecto que tiene especial relevancia para la presente investigación, y es el de la destinación de los valores de las multas, pues cuando los ingresos de estas se destinan a financiar actividades administrativas encaminadas a la protección del interés general vulnerado con la infracción, se beneficia directamente al interés público en cuestión²⁶, y en este caso podría eventualmente predicarse una función compensatoria de la multa en materia ambiental. En el acápite siguiente volveremos sobre la destinación de las multas por concepto de sanciones ambientales, para verificar si en la práctica se cumple o no dicha función compensatoria.

Si la sanción es impuesta por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, el valor pagado por los infractores a título de multa ingresa a una subcuenta especial del Fondo Nacional Ambiental (Fonam). Si, por el contrario, la sanción es impuesta por los grandes centros urbanos en su calidad de autoridad

25 Cfr. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. *Metodología para el cálculo de multas por infracción a la normativa ambiental. Manual Conceptual y procedimental*. 2010. Disponible en la página web http://www.anla.gov.co/documentos/tramites_servicios/Metodolog%C3%ADa-c%C3%A1lculo-multas-por-infracci%C3%B3n-a-la%20normativa-ambiental.pdf

26 MANUEL REBOLLO PUIG. *Op. cit.*, p. 131.

ambiental, las corporaciones autónomas regionales y/o las corporaciones autónomas regionales de desarrollo sostenible, el valor que los infractores paguen a título de multa ingresa directamente al patrimonio de la autoridad ambiental, sin ningún tipo de destinación específica; entonces, la autoridad puede establecer bajo su libre albedrío y competencia la destinación de las multas. Como se verá adelante, en el marco de la presente investigación se consultó con las autoridades ambientales si garantizan una destinación específica de los recursos que provienen de las multas para financiar actividades de remediación y/o restauración ambiental en los casos en que no haya a quien imputarle un daño ambiental o en los eventos en que habiendo a quien imputarle un daño ambiental el presunto infractor no tiene los medios y recursos para reparar dicho daño. Los resultados de la investigación –como se analizará adelante– demuestran que en efecto la destinación de los recursos provenientes de las multas no está asociada a reparar y restaurar daños, impactos y/o pasivos ambientales.

b. CIERRE TEMPORAL O DEFINITIVO DEL ESTABLECIMIENTO, EDIFICACIÓN O SERVICIO

Esta sanción consiste en poner fin a las actividades o tareas que se desarrollan en un establecimiento, edificación o servicio, por la existencia de hechos o conductas contrarias a las disposiciones ambientales. Puede ser temporal o definitivo, e imponerse para todo el establecimiento, edificación o servicio o solo para una parte o proceso que se desarrolle en él, tal como lo señala el artículo 44 de la Ley 1333 de 2009. La regulación especial de esta sanción señaló unos criterios concretos para su imposición: a) Incumplimiento de los plazos y condiciones impuestas por la autoridad ambiental en las medidas preventivas; b) Incumplimiento reiterado de alguna o algunas medidas correctivas o compensatorias impuestas por la autoridad ambiental para hacer cesar una afectación al medio ambiente; y c) No contar el establecimiento, edificación o servicio con los permisos requeridos por la ley o los reglamentos para su construcción o funcionamiento (artículo 2.2.10.1.2.2. Decreto Único 1076 de 2015).

Como es evidente, este tipo de sanción administrativa ambiental cumple una función *preventiva*, al evitar que se continúen realizando actividades contrarias a las disposiciones ambientales en dichos establecimientos, y una función *correctiva*, al imponerle al usuario del establecimiento un castigo

por la infracción que cometió. Sin embargo, no puede identificarse en este caso el enfoque *compensatorio* de la sanción, porque únicamente con el cierre del establecimiento, edificación y/o servicio podría no ser viable la recuperación de los ecosistemas o recursos naturales afectados, y sería necesario, de manera adicional, imponer las medidas compensatorias que correspondan en el marco de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009.

C. REVOCATORIA O CADUCIDAD DE LICENCIA AMBIENTAL, AUTORIZACIÓN, CONCESIÓN, PERMISO O REGISTRO

De conformidad con el artículo 45 de la Ley 1333 de 2009, consiste en dejar sin efectos los actos administrativos a través de los cuales se otorgó la licencia ambiental, permiso, autorización, concesión o registro, o demás autorizaciones ambientales definidos en la ley o en los reglamentos. Además, se estableció que la revocatoria o caducidad del instrumento administrativo se impondrá por parte de las autoridades cuando se evidencie reincidencia en el incumplimiento de las medidas establecidas en dichas autorizaciones ambientales, siempre y cuando dicho incumplimiento sea grave (artículo 2.2.10.1.2.3. Decreto Único 1076 de 2015). De esta manera, la revocatoria solo puede darse como consecuencia de un procedimiento sancionatorio y después de haberse probado un incumplimiento por el beneficiario de dichos permisos ambientales.

En este caso se puede precisar lo mismo que lo señalado para cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio: son evidentes las funciones *preventiva* y *correctiva* de esta sanción, pues la revocatoria del instrumento administrativo con el que venía operando el infractor evita la ocurrencia de futuras afectaciones e impone un castigo al titular de dicho instrumento. Pero, una vez más, la función *compensatoria* no es tan evidente, pues con el simple hecho de revocar una actuación administrativa no necesariamente se está reparando el daño ambiental causado, salvo que en el acto administrativo de revocatoria se incluyera la obligación de implementar –en los casos en que aplique– un plan de cierre, abandono y desmantelamiento del proyecto, obra o actividad, con lo cual se busque reparar los daños ambientales que hayan sido causados.

d. DEMOLICIÓN DE OBRA A COSTA DEL INFRACTOR

Esta sanción, contemplada en el artículo 46 de la Ley 1333 de 2009, consiste en la destrucción a costa del infractor de una obra bajo parámetros técnicos establecidos por la autoridad competente en los casos a que hubiere lugar. La sanción de demolición de obra implica que el infractor deberá realizarla directamente y, en caso contrario, será efectuada por la autoridad ambiental, quien repetirá contra el infractor por los gastos en que incurra, mediante proceso ejecutivo. Frente a esta sanción también se establecieron ciertos criterios específicos, y se impondrá cuando: a) La obra no cuente con los permisos exigidos por la ley o los reglamentos para su ejecución y afecte 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 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; y c) La obra se encuentre localizada en un área protegida de las definidas por la normatividad correspondiente. Adicionalmente, se señala que 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 protegida (artículo 2.2.10.1.2.4 Decreto Único 1076 de 2015).

La demolición de obra, como una sanción administrativa, además de tener una clara y evidente función *preventiva y correctiva*, sí puede tener una función *compensatoria*, pues por el solo hecho de demoler la obra que estaba afectando de manera grave el ecosistema sí puede ser viable la recuperación de este, siempre que la autoridad determine que con la ejecución de dicha sanción no se derive una afectación mayor al ecosistema o al área protegida. Es importante que la imposición de esta sanción no solo incluya la demolición como tal sino el restablecimiento de las condiciones ambientales en las que se encontraba el lugar antes de la comisión de la infracción ambiental; de lo contrario, la mera demolición no asegura la compensación ambiental y por ende la finalidad compensatoria de la sanción.

e. DECOMISO DEFINITIVO DE ESPECÍMENES,
ESPECIES SILVESTRES EXÓTICAS, PRODUCTOS
Y SUBPRODUCTOS, ELEMENTOS, MEDIOS
O IMPLEMENTOS UTILIZADOS PARA COMETER
LA INFRACCIÓN

El decomiso consiste en la aprehensión material y definitiva de los productos, elementos, medios e implementos utilizados para infringir las normas ambientales. De acuerdo con el artículo 47 de la Ley 1333 de 2009, una vez decretado el decomiso definitivo, la autoridad ambiental podrá disponer de los bienes para el uso de la entidad o entregarlos a entidades públicas para facilitar el cumplimiento de sus funciones, por medio de convenios interinstitucionales que permitan verificar la utilización correcta. Esta sanción se impondrá cuando: 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; y c) Para corregir un perjuicio sobre los especímenes (artículo 2.2.10.1.2.5 Decreto Único 1076 de 2015).

Como lo señala la disposición citada, con esta sanción se busca *prevenir* y *corregir* una afectación al medio ambiente, y el decomiso efectivamente cumple con estas dos funciones. A este respecto, la Corte Constitucional ha señalado que

el decomiso administrativo definitivo como sanción ambiental responde a un fin constitucionalmente admisible como lo es la preservación del medio ambiente, es adecuado para cesar la infracción ambiental y/o evitar la consumación de un daño al medio ambiente siempre que su imposición sea el resultado del debido proceso administrativo descrito y su aplicación responda a los principios de proporcionalidad y excepcionalidad²⁷.

No obstante, no es evidente que con el simple hecho del decomiso se repare el daño ambiental causado, por lo que en este caso podrían ser útiles las medidas compensatorias de manera adicional. El decomiso servirá como sanción con naturaleza compensatoria solamente cuando, en el caso de los especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos de estos,

27 Corte Constitucional, Sentencia C-364 de 2012.

sean en la medida de lo posible reincorporados a su hábitat. Así mismo, en el caso del decomiso de los elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción, dicha sanción tendrá una naturaleza compensatoria en el evento en que sean utilizados para contribuir en la reparación de daños ambientales y en la compensación de los impactos ambientales que hayan sido causados por los infractores ambientales.

F. RESTITUCIÓN DE ESPECÍMENES DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES

Esta sanción es descrita como la aprehensión material y el cobro del costo de todo el proceso necesario para la adecuada restitución de los individuos, especímenes o muestras de especies silvestres o productos del medio ambiente que pertenecen al Estado que se hayan aprovechado, movilizado, transformado o comercializado sin la autorización ambiental respectiva o con violación de las disposiciones ambientales que regulan la materia (artículo 48). El párrafo del artículo señala que los costos en que se incurra con ocasión de la restitución de especies silvestres y su manejo posterior serán a cargo del infractor y harán parte de la restitución cuando esta sea impuesta como sanción del proceso. En todos los casos en que se haga efectiva la medida especial de restitución, las autoridades ambientales competentes deberán imponer las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar.

Existen dos procedimientos concretos dependiendo del tipo de especie de que se trate.

– Especies de fauna silvestre: la autoridad competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, podrá ordenar la liberación; la disposición en centro de atención, valoración y rehabilitación; la destrucción; incineración e inutilización, cuando se decomisen partes de animales como pieles, carne, pelos, colmillos, garras; entregas a zoológicos, redes de amigos o zocriaderos; liberaciones en semicautiverio; o aun en casos muy excepcionales designando a quien le fue decomisada la especie como tenedor, previo su registro, consignación de obligaciones y sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar, cuando se considere que el decomiso implicaría una mayor afectación a la especie (artículo 52).

– Especies de flora silvestre: la autoridad competente, también mediante acto administrativo debidamente motivado, podrá ordenar su restitución al medio natural; o su disposición en un centro de atención y valoración;

o su destrucción o inutilización cuando represente peligro para la salud; o la entrega a jardines botánicos o redes de amigos de la flora; o la entrega a viveros con la condición de su no comercialización; o la entrega a entidades públicas para su uso cuando se trata de especies o subproductos de la madera (artículo 52).

Además de las funciones *preventiva* y *correctiva*, la restitución de especies sí puede tener función *compensatoria* si se tiene en cuenta que “no todos los animales que se decomisan han perdido la capacidad para cumplir funciones ecológicas y que su valor intrínseco invita a que se exploren alternativas para su utilización en actividades de conservación, investigación o educación”²⁸.

Por ejemplo, la liberación de especímenes de fauna silvestre está definida como la alternativa de libertad para los individuos restituidos o rescatados, siempre y cuando existan elementos de juicio que permitan determinar que los especímenes objeto de liberación y el ecosistema en el cual serán liberados no sufrirán un daño o impacto mayor que el beneficio que pueda presentar su liberación (artículo 52 numeral 1). Entonces, cuando la sanción por una infracción ambiental sea el decomiso de especímenes de fauna silvestre, y la decisión de la Administración sea la liberación de las especies, podría cumplirse con la función compensatoria de la sanción al devolver las especies decomisadas a su entorno natural. De acuerdo con expertos, “el lugar idóneo para la liberación de un animal de la fauna silvestre es el lugar de origen del animal, y aunque se desconozca ese lugar, una aproximación a su zona de procedencia puede resultar muy ventajosa, pues la capacidad de orientarse y de navegar hasta su lugar de origen permite a los animales regresar a su hábitat después de la liberación”²⁹.

De esta manera, la función *compensatoria* puede evidenciarse de manera más clara en este tipo de sanción porque, dependiendo del caso concreto, será posible reparar el daño causado al liberar la especie animal o al restituir la especie de flora a su entorno natural, siempre con el acompañamiento técnico dadas las circunstancias puntuales. En este caso, la sanción por sí misma implica un contenido compensatorio.

28 MANUEL SANTIAGO BURGOS. “Disposición final de especímenes de flora y fauna restituidos”, en *Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 314.

29 *Ibidem*, p. 315.

g. TRABAJO COMUNITARIO SEGÚN CONDICIONES ESTABLECIDAS POR LA AUTORIDAD AMBIENTAL

Esta sanción busca incidir en el interés del infractor por la preservación del medio ambiente, para lo cual la autoridad podrá imponer la sanción de trabajo comunitario en materias ambientales, mediante su vinculación temporal en alguno de los programas, proyectos o actividades que la autoridad ambiental tenga en curso directamente o en convenio con otras autoridades. Esta medida podrá reemplazar las multas solamente cuando los recursos económicos del infractor lo requieran, pero podrá ser una medida complementaria en todos los casos (artículo 49).

Frente a este tipo de sanción, podemos afirmar que evidentemente no tiene una función *compensatoria*, pues su contenido no permite reparar el daño ambiental ocurrido con ocasión de la infracción, máxime si a la fecha el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible aún no ha regulado la forma de tasar e imponer este tipo de sanción a pesar de que así lo ordene el parágrafo del artículo 49 de la Ley 1333 de 2009, lo cual implica que el trabajo comunitario no necesariamente está asociado a reparar el daño *in natura* como podría ocurrir si fuere el caso. Se trata más que todo de una función *correctiva*, pues busca afectar directamente al infractor, salvo que el trabajo comunitario estuviere encaminado a que el presunto infractor con su propio trabajo (físico) ayude y contribuya en la reparación del daño que hubiese causado (*v. gr.*, dedicar determinado número de horas a trabajar en la restauración ambiental del área afectada sujeto a los términos, condiciones e instrucciones técnicas que le confiera la respectiva autoridad ambiental). No obstante, llama la atención la posibilidad que incluye la norma de reemplazar la multa por el trabajo comunitario cuando el infractor no tenga recursos económicos. Lo anterior desdibuja aún más la función *compensatoria*, pues se eliminaría cualquier alternativa de reparación del daño ambiental causado, de manera que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debería incorporar dentro de la regulación del trabajo comunitario un componente que implique que el desarrollo de las actividades comunitarias esté asociado a reparar el daño cuando quiera que sea haya afectado al ambiente por parte del presunto infractor ambiental.

C. REFLEXIONES ADICIONALES SOBRE LAS SANCIONES

El desarrollo doctrinal en materia de derecho sancionador se encuentra un poco rezagado si se compara con otras ramas del Derecho. En palabras de Ossa Arbeláez:

Y es que en el medio colombiano el derecho administrativo sancionador se encuentra en estado elemental o sea que está en situación primaria, pues carece de estructura científica y los autores y aun la misma jurisprudencia temen colocarlo como disciplina dotada de unicidad, de especificidad, de contornos propios, de autenticidad autónoma en forma tal que merezca siquiera una monografía seria³⁰.

Casi dos décadas después de que se presentara este análisis, nos encontramos con una difusión del poder punitivo del Estado, en el que se elimina el monopolio judicial de este para ampliarlo delegando parte del mismo a la Administración. Este fenómeno obedece a la insuficiencia del sistema penal para controlar todos los ilícitos e infracciones que busca regular el Estado Social de Derecho³¹. Así, nos encontramos con una serie de regímenes sancionatorios que comparten muchos elementos del Derecho Penal; incluso hay voces dentro de la doctrina que abogan por una mayor aproximación del régimen sancionatorio desde el derecho penal³².

La doctrina tiene diferentes nociones de en qué consiste la potestad sancionatoria; la tendencia general consiste en enmarcarla como una manifestación de *ius puniendi* del Estado³³. Esta viene diferenciándose del ejercicio del poder punitivo penal de diversas maneras, empezando por quien lo ejerce; una de las más relevantes son las finalidades que se persiguen con cada régimen³⁴. Para entrar a analizar este punto, vale la pena señalar lo que la Corte Constitucional ha planteado en cuanto al fundamento de la potestad sancionatoria en el ámbito penal y en el ámbito administrativo:

30 JAIME OSSA ARBELÁEZ. *Derecho Administrativo Sancionador*, Legis, Bogotá, 2000, pp. 175-176.

31 JAIRO RAMOS ACEVEDO. *Derecho Administrativo Disciplinario*, Editorial Leyer, Bogotá, p. 18.

32 CATALINA HOYOS JIMÉNEZ. Sanciones Tributarias en Colombia. En J. R. Bravo Arteaga. 2006, p. 333.

33 MARÍA LOURDES RAMÍREZ TORRADO y HERNANDO ANÍBAL BENDEK. “Sanción Administrativa en Colombia”, en *Revista Vniversitas*. 2015. (131), pp. 107-148.

34 DAVID SUÁREZ TAMAYO, PAULINA MEJÍA LONDOÑO y LAURA RESTREPO GÓMEZ. “Procedimientos administrativos sancionatorios. Inventario normativo y de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia”, *Opinión Jurídica*, vol. 13, n.º 25, 2015, pp. 139-154.

El ejercicio del poder punitivo del Estado se manifiesta generalmente por la vía administrativa y la vía judicial penal. Las distinciones entre una y otra radican en los objetivos, particularmente en los bienes jurídicos materia de protección.

La potestad sancionatoria penal propende por la garantía del orden social en abstracto –bienes sociales más amplios–; la consecución de fines retributivos, preventivos y resocializadores; y presenta un mayor grado de afectación de los intereses jurídicamente protegidos que daría lugar a la privación de la libertad. No ocurre lo mismo con la potestad sancionatoria administrativa al buscar primordialmente garantizar la organización y el funcionamiento de la Administración, y cumplir los cometidos estatales; cuestionar el incumplimiento de los deberes, prohibiciones y los mandatos consignados; que descartan la imposición de sanciones privativas de la libertad³⁵ (cursiva fuera del texto original).

Sin embargo, dentro de la especialización de la normativa sancionatoria (se estima que hay más de 97 regímenes vigentes en Colombia)³⁶ cada uno logra diferenciarse de los demás precisamente por estos fines. Por ejemplo, el Derecho Disciplinario tiene como finalidades propias “salvaguardar la obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores públicos”³⁷; estos fines delimitan tanto su campo de aplicación como sus normas.

Por su parte, la legislación sancionatoria ambiental plantea unos fines que tienen ciertos elementos diferenciadores, tal como los establece de manera expresa el varias veces referido artículo 4 de la Ley 1333 de 2009, al indicar que son funciones de la sanción ser una medida preventiva, correctiva y compensatoria, para así lograr garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los tratados internacionales, la ley y el reglamento, los cuales abogan por la protección del ambiente, los recursos naturales y la salud humana.

Para contrastar las finalidades perseguidas, vale la pena traer a colación las finalidades señaladas por la Corte Constitucional al referirse al régimen penal:

Al respecto de la finalidad de la pena, ha señalado esta Corte que, ella tiene en nuestro sistema jurídico un fin *preventivo*, que se cumple básicamente en el momento del establecimiento legislativo de la sanción, la cual se presenta como la amenaza de un mal ante la violación de las prohibiciones; un fin *retributivo*, que se manifiesta en el momento de la imposición judicial de la pena, y un fin *resocializador* que orienta la

35 Corte Constitucional, Sentencia C-585 de 2010.

36 DAVID SUÁREZ TAMAYO, PAULINA MEJÍA LONDOÑO y LAURA RESTREPO GÓMEZ. *Op. cit.*

37 MARÍA LOURDES RAMÍREZ TORRADO y HERNANDO ANÍBAL BENDEK. *Op. cit.*

ejecución de la misma, de conformidad con los principios humanistas y las normas de derecho internacional adoptadas (cursiva fuera del original)³⁸.

La divergencia entre los objetivos de un ordenamiento y otro es evidente; debe entenderse que la regulación para cada uno de ellos esté efectivamente encaminada a la consecución de dichos fines y no de otros, de ahí que se trate de la protección de diferentes bienes jurídicos tutelados sin entrar en la violación y desconocimiento del principio del *non bis in idem*. Incluso dentro de un mismo régimen la preponderancia de un fin u otro llevará a regulaciones distintas, como en el Derecho Penal, en el cual se mantiene una diferencia entre la pena y la medida de aseguramiento³⁹, puesto que en esta última no se encuentra tan presente el fin resocializador.

La diferencia entre los fines retributivos y resocializadores del Derecho Penal y las funciones compensatorias y correctivas del Derecho Sancionatorio Ambiental tiene que ser palpable en la regulación existente. Sin embargo, ya se ha señalado que la legislación sancionatoria ambiental vigente no es congruente con los fines que se plantea⁴⁰. Lo anterior puede deberse a una diferencia importante: la compensación y la corrección se refieren a hechos, mientras que la retribución y la resocialización se refieren a actos.

Para ponerlo más explícitamente, si talo un bosque, el daño producido no consiste meramente en mi actuar sino en el estado en que queda el bien protegido tras el mismo, esto sin perjuicio de la discusión sobre el daño en bien ajeno, el cual ha sido reconocido por Henao como el daño ambiental consecutivo⁴¹, mientras que en materia sancionatoria ambiental el análisis de responsabilidad se da frente al denominado daño ambiental puro⁴². No es suficiente con que se me castigue y se evite que vuelva a cometer dicho acto: mientras no haya bosque, el fin perseguido por el Estado se verá truncado. Esto no ocurre en caso de que hurte un bien: al Estado no le basta con que se me castigue y se evite que vuelva a hurtar.

38 Corte Constitucional, Sentencia C-806 de 2002.

39 CLAUS ROXIN. *Derecho Penal. Parte General*, Civitas, Madrid, 1997, pp. 106-107.

40 EDUARDO DEL VALLE MORA. *Aplicación de los principales principios constitucionales y legales en el régimen sancionatorio ambiental colombiano*. *Op. cit.*, p. 42.

41 JUAN CARLOS HENAO. *Responsabilidad del Estado Colombiano por daño ambiental*, Bogotá, 2000. Disponible en http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/es/doc/henao_responsabilidad_ambiental_es.htm (consultado el 20 de marzo de 2018).

42 JUAN CARLOS HENAO. *Responsabilidad del Estado colombiano por daño ambiental*, cit.

A la larga, los principios del derecho sancionador y su misma estructura parecen quedarse cortos para otorgarle la protección requerida al medio ambiente. La doctrina ha señalado distintas acepciones de en qué consiste una sanción administrativa; algunos la identifican con un mal jurídico que le impone la Administración al administrado⁴³, mientras que otros la señalan como una disminución en la esfera jurídica del administrado⁴⁴.

Ante esto, debe preguntarse si una medida que logre la corrección y compensación en materia ambiental es un mal jurídico o una disminución en la esfera jurídica del administrado. Al buscar retrotraer las cosas al estado anterior (preocupándose por el estado de las cosas y no por las acciones), no se puede hablar de un mal jurídico, simplemente se pierde un beneficio ilegítimo. Tampoco se disminuye la esfera jurídica del administrado, puesto que la acción que se retrotrae o compensa, nunca le fue permitida, salvo que hubiese obtenido los permisos, autorizaciones, concesiones y/o licencias ambientales correspondientes.

Tan alejada está la compensación del marco de acción de las sanciones, que parte de la doctrina extranjera las ha considerado una categoría especial, una clase dentro de las medidas que establecen cargas a los administrados. El punto diferenciador de las sanciones radica en su carácter represivo, mientras que las últimas carecen de este carácter⁴⁵.

Una carga de compensación y de corrección difícilmente puede considerarse como punitiva. Las infracciones ambientales no son relevantes por su comisión, sino por los efectos que tienen en el medio ambiente, los recursos naturales y/o la salud humana; de ahí que así lo señale expresamente la Ley 1333 de 2009 en los artículos 4, 6, 7 y 12; por lo tanto, el objeto del Derecho Ambiental es precisamente la protección de los recursos naturales⁴⁶.

43 EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ. *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 2004, p. 163. En el mismo sentido Adolfo Carretero Pérez y Adolfo Carretero Sánchez, *Derecho Administrativo Sancionador*, Editoriales Reunidas, Madrid, 1995, p. 172.

44 JOSÉ BERMEJO VERA. *Derecho Administrativo, parte especial*, Madrid, Civitas, 1999, p. 81. En el mismo sentido, JOSÉ SUAY RINCÓN. *Sanciones Administrativas*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1989, p. 27.

45 MARÍA LOURDES RAMÍREZ TORRADO. “La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español”, *Revista de Derecho*, n.º 27, 2007, pp. 272-292.

46 FERNANDO LÓPEZ RAMÓN. “El derecho ambiental como derecho de la función pública”. En J. M. y otros, *La protección jurídica del medio ambiente*, Aranzadi, Pamplona, 1997, pp. 105-129.

Ya adentrándonos en el análisis de la legislación sancionatoria ambiental, un punto muy ilustrativo para analizar es la terminación anticipada que se encuentra regulada por el numeral primero del artículo noveno de la Ley 1333 de 2009. Esta disposición parece desconocer a la compensación y a la corrección. Es evidente que en materia penal la muerte del investigado trunca las finalidades perseguidas (piénsese simplemente en el fin resocializador, salvo el matiz que le dio la propia Corte Constitucional en la sentencia C-828 de 2010, tal y como se explica adelante); en cambio, si se busca la compensación y la corrección, la muerte del investigado no es óbice alguno para alcanzarlas.

La ejecución de estos fines depende de un elemento patrimonial, mas no personal. La corrección de las infracciones que atentan contra esta debe darle prelación a la recuperación de los recursos naturales y no a individualizar responsables, máxime si partimos de la base de la prevalencia del interés general sobre el particular. Piénsese en el ejemplo esbozado arriba: si fallece el investigado el bosque sigue talado y, de terminar el proceso, el patrimonio del infractor queda intacto.

Con la normativa actual, si el investigado fallece sin estar en firme la sanción en contra de él, sus herederos no tienen por qué entrar a responder por el daño en curso, sino que este queda en cabeza de la autoridad ambiental. Por el contrario, si se pudiere afectar la masa sucesoral se podría intentar obtener una compensación ambiental, puesto que iniciar un nuevo trámite para imponer una sanción a los herederos no sería procedente en la medida en que ellos no fueron quienes cometieron la infracción ambiental.

Una alternativa a este caso consiste en plantear la corrección y compensación no como sanciones sino como obligaciones que nacen por el deterioro ambiental, más allá de la muerte de su causante en el caso de las personas naturales. Su funcionamiento sería similar a las obligaciones tributarias y en caso de iniciarse una sucesión se podría disponer que la masa sucesoral responda del pasivo de manera similar a lo que se establece en el artículo 844 del Estatuto Tributario y el artículo 1016 del Código Civil, tal y como se explicará adelante.

II. APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA SANCIÓN EN EL MARCO DEL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL

El propósito de esta sección es aterrizar el estudio de la imposición de las sanciones en los procesos sancionatorios ambientales, en particular frente a las posibles condiciones que puede tener el infractor ambiental. En este orden de ideas, hemos identificado las siguientes situaciones que pueden presentarse en el marco del proceso sancionatorio ambiental frente a la capacidad que podría tener, o no, el presunto infractor en el momento de asumir la investigación y/o la imposición de la sanción una vez ha sido declarado como responsable, esto sin perjuicio de la obligación de compensación ambiental que le sea impuesta con el fin de remediar y resarcir el daño ambiental que haya sido causado. Es preciso indicar que esta sección está limitada al estudio de las situaciones en las que se presentaría el infractor ambiental cuando se trate de personas naturales y de personas jurídicas; no consideramos los eventos en los que se encuentre que el infractor ambiental es un ente gubernamental y/o comunidades colectivas.

Así las cosas, encontramos las posibilidades siguientes:

(i) La persona natural es investigada y durante el proceso sancionatorio fallece.

(ii) La persona natural es investigada y el proceso culmina con una declaratoria de responsabilidad ambiental junto con la respectiva imposición de la sanción ambiental, así como la medida compensatoria correspondiente. En este caso, la persona natural se puede encontrar en una de dos situaciones: (a) cuenta con capacidad económica para asumir la sanción y la medida compensatoria, o (b) no cuenta con capacidad económica para asumir la respectiva sanción y/o medida compensatoria.

(iii) La persona jurídica es investigada y durante el proceso sancionatorio ambiental entra en proceso de liquidación.

(iv) La persona jurídica es investigada y el proceso culmina con una declaratoria de responsabilidad ambiental junto con la respectiva imposición de la sanción ambiental, así como la medida compensatoria correspondiente. En este caso, la persona jurídica se puede encontrar en una de dos situaciones: (a) cuenta con capacidad económica para asumir la sanción y la medida compensatoria, o (b) no cuenta con capacidad económica para asumir la respectiva sanción y/o medida compensatoria.

Procedemos entonces a analizar cada uno de los respectivos casos.

A. LA PERSONA NATURAL ES INVESTIGADA Y DURANTE EL PROCESO SANCIONATORIO FALLECE

Colombia es un país que ha sido ampliamente proteccionista del derecho de propiedad. Prueba de ello es que las principales instituciones sobre el derecho de dominio se mantienen vigentes desde el siglo XIX; así se evidencia en el Código Civil colombiano. De alguna manera, esta protección especial al derecho de propiedad se ve reflejada en las normas ambientales, en particular, en la Ley 1333 de 2009.

No obstante que la Ley 1333 de 2009 busca establecer un mecanismo que le permita al Estado investigar y sancionar las conductas cometidas que atentan contra los recursos naturales, el ambiente y la salud humana, lo cierto es que la misma norma establece una excepción al régimen de responsabilidad en el evento en que una persona fallezca y sea objeto de una investigación sancionatoria ambiental. La previsión se encuentra establecida en el numeral 1 del artículo 9 de la Ley 1333 de 2009, la cual establece, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 23 de la misma norma, que el proceso sancionatorio ambiental terminará y cesará de forma anticipada en cualquier momento en el que la persona natural fallezca.

Las citadas normas de la Ley 1333 de 2009 pueden haberse inspirado en la misma causal de extinción de la acción penal contemplada en el numeral 1 del artículo 82 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal) según la cual la acción penal concluye con la muerte del procesado⁴⁷. Ahora bien, para el momento de la expedición de la Ley 1333, el 21 de julio de 2009, dicha disposición del Código Penal no había sido objeto de revisión constitucional. Sin embargo, posteriormente, en sentencia del 20 de octubre de 2010, contenida en el fallo C-828 de 2010 con ponencia del magistrado Humberto Antonio Sierra Porto, se condicionó la causal de extinción de la acción penal bajo el entendido de que el juez de conocimiento debe decidir de oficio, o a

47 En relación con este asunto, manifestamos que “puede” haberse inspirado en el Código Penal, en la medida en que desafortunadamente al revisar las gacetas legislativas con los debates de la Ley 1333 de 2009 encontramos que no existe mayor sustento de la norma, como tampoco se evidencia un debate en el Congreso en el que se hubiese analizado en detalle esta causal de cesación del proceso sancionatorio ambiental. Simplemente se asume que debe ser considerada como una causal de cesación, sin entrar en el respectivo debate.

petición del interesado, independientemente de que exista reserva judicial, poner a disposición u ordenar el traslado de todas las pruebas o elementos probatorios que se hayan recaudado hasta el momento en que se produzca la muerte, para que se adelanten otros mecanismos judiciales o administrativos que permitan garantizar los derechos de las víctimas⁴⁸.

Así las cosas, en materia penal la muerte del procesado no necesariamente extingue su responsabilidad en el momento de garantizar la reparación de los derechos de las víctimas. De forma que, si se analiza esta situación a la luz de las normas contenidas en la Ley 1333 de 2009, debería poder llegar a la misma conclusión; sin embargo, dada la forma como actualmente está establecido el numeral 1 del artículo 9 de la Ley 1333 de 2009, la muerte del presunto infractor termina cesando el proceso sancionatorio ambiental, sin que exista forma de poder continuar la investigación y garantizar la debida protección y reparación del ambiente.

En otras palabras, no importa en qué fase del proceso sancionatorio ambiental se encuentre el proceso, si durante el mismo el presunto infractor fallece⁴⁹. De esta forma, la muerte del infractor lleva a que la autoridad ambiental cese el proceso sin poder concluir con el análisis de responsabilidad y, lo que es peor, sin poder imponer sanciones y las respectivas medidas de compensación ambiental para garantizar la reparación del daño ambiental causado. De ahí que hemos señalado que existe una sobreprotección al derecho de propiedad, pues, en la medida en que el presunto infractor fallece, sus herederos pueden reclamar la cesación del proceso sancionatorio ambiental y así poder proceder a realizar el proceso de sucesión sin que el acervo sucesoral se vea afectado y/o limitado por una decisión de la autoridad ambiental que imponga una o varias de las sanciones establecidas en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 y la respectiva medida de compensación ambiental. De forma que, muerto el infractor, el acervo sucesoral queda protegido frente a cualquier acción y/o decisión de la autoridad ambiental, salvo que se trate de un negocio en marcha, en cuyo caso la autoridad podría continuar la investigación contra los herederos, pero no en su calidad de herederos, sino de autores de la infracción ambiental⁵⁰.

48 Corte Constitucional, Sentencia C-828 de 2010.

49 EDUARDO DEL VALLE MORA. *Aplicación de los principales principios constitucionales y legales en el régimen sancionatorio ambiental colombiano*, cit., p. 42.

50 *Ibidem*.

Por supuesto que el reconocimiento que hace la Ley 1333 de 2009 al permitir la cesación del proceso sancionatorio ambiental ante la muerte del infractor lleva a generar la posibilidad de que existan pasivos ambientales que no serán asumidos por persona alguna, en la medida en que quien debía responder ha fallecido, y el patrimonio que pudo haber dejado a sus herederos se vería blindado ante cualquier decisión de la autoridad ambiental que ordene la reparación del daño ambiental causado por el difunto.

Llama la atención que, tratándose de un bien jurídico tutelado de naturaleza colectiva, como lo son el derecho al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, el aprovechamiento racional de los recursos naturales, entre otros⁵¹, la Ley 1333 de 2009 permita absoluta impunidad administrativa ante la muerte del presunto infractor. Nótese que esta decisión resulta ser de alguna manera contradictoria con las disposiciones del Código Civil contenidas en el artículo 1016 en el que se establecen las reglas de deducción del acervo sucesoral, de forma que antes de poder repartir los bienes que haya dejado el difunto se debe responder al pago de las obligaciones que este haya dejado, por ejemplo el pago de impuestos, tasas, contribuciones, y/o el pago de acreencias laborales adeudadas a los trabajadores del difunto⁵². Así las cosas, resulta contradictorio que tratándose de derechos colectivos la norma no hubiese buscado la protección de los recursos naturales, el ambiente y/o la salud humana, afectando al acervo sucesoral hasta el momento en que se logre definir si hubo o no responsabilidad administrativa ambiental por parte del presunto infractor fallecido. De manera que, bajo una construcción armoniosa y sistemática de las normas que gobiernan la protección del ambiente y en concordancia con las normas que garantizan la protección de la propiedad privada, la muerte del presunto infractor no debería ser considerada una causal de cesación del proceso sancionatorio ambiental, sino que, por el contrario, el proceso administrativo sancionatorio ambiental debería continuar su curso, obviamente garantizando todos los derechos procesales y sustanciales correspondientes, de manera que la autoridad ambiental pudiera verificar si hubo o no una infracción ambiental, y si el patrimonio del acervo sucesoral debería o no responder al menos por las medidas de compensación ambiental. Solo así se aseguraría

51 Estos bienes jurídicos colectivos se desprenden del listado contenido en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

52 ARTURO VALENCIA ZEA. *Derecho civil. Derechos reales*, Bogotá, 2001, p. 277.

que en efecto el proceso sancionatorio ambiental garantice la protección del ambiente, los recursos naturales y la salud humana cuando quiera que el presunto infractor haya sido una persona natural que haya fallecido dentro del marco del proceso.

Inclusive, queda la duda de qué ocurre en el evento en que la persona natural ya ha sido condenada y declarada responsable por la autoridad ambiental mediante el respectivo acto administrativo, el cual se encuentre en proceso de revisión por parte de la autoridad cuando quiera que el presunto infractor haya presentado recursos en vía gubernativa y, antes de que la autoridad decida el respectivo recurso, el presunto infractor fallece⁵³. Obviamente que, en el evento en que el infractor fallezca pero ya haya habido una decisión en firme por parte de la autoridad ambiental, sus herederos sí deberán garantizar que con cargo al acervo sucesoral se proceda a cumplir con las sanciones y medidas compensatorias que la autoridad ambiental haya impuesto por tratarse de una obligación en firme que entraría dentro del evento regulado en el numeral 2 del artículo 1016 del Código Civil⁵⁴.

Mientras no exista un cambio regulatorio y/o una decisión por parte de la Corte Constitucional que, inspirada en la referida Sentencia C-828 de 2010, modere la causal de cesación del proceso sancionatorio ambiental contenida en el numeral 1 del artículo 9 de la Ley 1333 de 2009, lo cierto es que el fallecimiento de la persona natural infractora llevará a que existan posibles pasivos ambientales que no cuenten con un doliente que deba asumir el restablecimiento de los daños e impactos ambientales causados a los recursos naturales, el ambiente y la salud humana.

Así mismo, en la medida en que la norma se mantenga en su *statu quo*, ratifica y reitera la necesidad de poder garantizar un debido uso y destinación de las multas pagadas por los demás infractores de manera que la autoridad ambiental pueda utilizar dichos recursos para salir a realizar las medidas de compensación y reparación ambiental a las que haya lugar cuando quiera

53 EDUARDO DEL VALLE MORA. *Aplicación de los principales principios constitucionales y legales en el régimen sancionatorio ambiental colombiano*, cit., p. 42.

54 De acuerdo con el artículo 1016 del Código Civil, se establece que “en toda sucesión por causa de muerte, para llevar a efecto las disposiciones del difunto o de la ley, se deducirán del acervo o masa de bienes que el difunto ha dejado, incluso los créditos hereditarios: 10.) Las costas de la publicación del testamento, si lo hubiere, y las demás anexas a la apertura de la sucesión. 20.) Las deudas hereditarias. 30.) Los impuestos fiscales que gravaren toda la masa hereditaria. 40.) Las asignaciones alimenticias forzosas [...]”.

que la persona que las cometió murió sin haber tenido una declaratoria de responsabilidad administrativa ambiental. De esta manera, la creación de un fondo o al menos de la destinación de una parte de los recursos recibidos por las autoridades ambientales a título de multa podrían entrar a reparar los daños ambientales causados por los fallecidos infractores ambientales de forma que se garantice el fin último de la norma: la protección del ambiente, los recursos naturales y la salud humana⁵⁵.

B. LA PERSONA NATURAL ES INVESTIGADA
Y EL PROCESO CULMINA CON UNA DECLARATORIA
DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL JUNTO CON
LA RESPECTIVA IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN
AMBIENTAL, ASÍ COMO LA MEDIDA COMPENSATORIA
CORRESPONDIENTE

Como lo señalamos, en estos casos la persona natural se puede encontrar en una de dos situaciones: (a) cuenta con capacidad económica para asumir la sanción y la medida compensatoria o (b) no cuenta con capacidad económica para asumir la respectiva sanción y/o medida compensatoria.

Si nos encontramos en el primer caso, no habría mayor problema de cara al infractor ambiental ya que este deberá proceder a cumplir con su respectiva obligación de compensación y reparación ambiental, así como deberá cumplir con las sanciones que la autoridad ambiental le imponga⁵⁶. En este caso, lo que encontramos y reiteramos⁵⁷ es la existencia de una oportunidad para que la autoridad ambiental administre los recursos que recibe a título de multas para poder destinar una parte de estos –siquiera– a las actividades de remediación y reparación ambiental cuando quiera que (1) no se conozca al infractor ambiental, (2) conociéndose el infractor ambiental no cuente con los medios para responder a los daños ambientales causados, y/o (3) a pesar

55 EDUARDO DEL VALLE MORA y SANTIAGO OCHOA. “Derrames de hidrocarburos y el régimen de responsabilidad administrativa ambiental”, en *Lecturas de Derecho del Medio Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017, p. 313.

56 EDUARDO DEL VALLE MORA. *La reparación del daño ambiental en los procesos sancionatorios ambientales*, cit., pp. 240-242

57 EDUARDO DEL VALLE MORA y SANTIAGO OCHOA. “Derrames de hidrocarburos y el régimen de responsabilidad administrativa ambiental”, en *Lecturas de Derecho del Medio Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017, pp. 313-314.

de que no se conozca al presunto infractor ambiental, si el daño ambiental se causa en el predio de un tercero, el mismo en su calidad de propiedad no tenga los medios para responder por el respectivo daño ambiental.

En el segundo caso encontramos que en la manera como está concebido el sistema, y en particular a la luz de lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 1333 de 2009, si el presunto infractor no cuenta con recursos suficientes para asumir una multa, podrá cambiarse la misma y sustituirse por una sanción de trabajo comunitario. Si bien esta decisión legislativa suena razonable, y de alguna manera busca que haya algún tipo de sanción para los infractores, no contempla –como lo señalamos en el primer acápite– la valoración y coordinación del trabajo comunitario con las medidas de compensación ambiental⁵⁸.

De igual manera debe realizarse una precisión especial y es que, tal como se ha expuesto, la imposición de la sanción no excluye al infractor ambiental de reparar el daño. De forma que podemos tener eventos bajo este segundo caso de incapacidad económica en la que la persona natural cuente con recursos para responder por las sanciones que le sean impuestas por la autoridad ambiental, pero no cuente con los medios para reparar el daño ambiental. En estos casos, habría que valorar por parte de la autoridad ambiental si le da una mayor prevalencia a la imposición de la obligación antes que a la imposición de la sanción ambiental, sobre todo cuando quiera que la sanción sea pecuniaria, puesto que de nada servirá –de cara a la anhelada protección ambiental– que el presunto infractor pague (o no) la sanción pecuniaria que le sea impuesta si no tiene los medios para reparar el daño ambiental causado. De forma que la autoridad ambiental debería valorar este tipo de situaciones en el momento de imponer la respectiva sanción ambiental junto con la correspondiente medida de compensación ambiental⁵⁹.

58 Sobre compensación ambiental en el marco del proceso sancionatorio ambiental se recomienda la lectura y revisión del artículo titulado “Las medidas compensatorias en el Régimen Sancionatorio Ambiental Colombiano” en el libro *Derecho Procesal Ambiental*, cuyo autor es el profesor Giovanni José Herrera Carrascal, libro editado por la Universidad Externado de Colombia.

59 En el estudio realizado en el año 2015, se evidenció que solo en el 17 % de los casos concluyen con la imposición de medidas de compensación ambiental, a pesar de que en el 71 % de los casos estudiados se hubiese requerido dichas medidas. Así mismo, en la investigación se encontró que del total de las medidas compensatorias, solo en un 37 % se impuso a personas naturales, mientras que el restante 63 % del 17 % se le impuso a personas jurídicas. De manera que debería prevalecer la imposición de medidas compensatorias sobre sanciones, pues dada la forma como están concebidas las sanciones hoy en día, hay mayor riesgo de generación de pasivos ambientales al

Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que en la práctica, bajo la Ley 1333 de 2009, la autoridad ambiental no tiene cómo conocer la capacidad económica de una persona natural, y mucho menos saber si tendrá los medios para responder por las sanciones y/o medidas compensatorias que imponga al finalizar el proceso sancionatorio ambiental. La Ley 1333 de 2009, el Decreto 3678 de 2010 (incluido en el Decreto 1076 de 2015) y la Resolución 2086 de 2010 parten de la base de que la capacidad socioeconómica de una persona se ve reflejada en el estrato en el que viva; así, dependiendo del estrato habrá un mayor o menor factor de ponderación en el momento de calcular la multa a imponer⁶⁰. Como es apenas lógico, el barrio en el que se vive no significa de manera alguna que haya capacidad económica para poder validar por parte de la autoridad ambiental la suficiencia de sus recursos.

Así mismo, es preciso indicar que en virtud del artículo 48 del Código de Comercio, en la medida en que la persona natural no tenga la calidad de comerciante y no ejerza de manera habitual actos de comercio, no estará obligada a llevar libros de contabilidad, de manera que no existe forma alguna para que la autoridad ambiental pueda conocer a través de un sistema de información pública, como lo es la Cámara de Comercio para las personas naturales comerciantes⁶¹, si el presunto infractor cuenta o no con suficiente solvencia económica para asumir la imposición de determinada sanción, así como las medidas de compensación ambiental. Salvo que hubiese una articulación entre las autoridades ambientales y otras entidades, como la DIAN, se podría validar de alguna manera la solvencia económica de los infractores ambientales, al menos de los que estén obligados a declarar renta⁶².

De acuerdo con lo anterior, quedan en evidencia las falencias y debilidades del sistema y del proceso sancionatorio ambiental en el momento de validar si una persona cuenta o no con capacidad económica para asumir el pago de una sanción pecuniaria, y así mismo para asumir el cumplimien-

imponer sanciones y no medidas compensatorias. Para mayor información sobre la investigación a la que se hace referencia se puede encontrar en la siguiente fuente: EDUARDO DEL VALLE MORA. “La reparación del daño ambiental en los procesos sancionatorios ambientales”, cit.

60 EDUARDO DEL VALLE MORA. *Aplicación de los principales principios constitucionales y legales en el régimen sancionatorio ambiental colombiano*, cit., pp. 72-73.

61 RAMÓN EDUARDO MADRIÑÁN DE LA TORRE. *Principios de derecho comercial*, Bogotá, Temis, 2004, pp. 72-74 y 83 a 87.

62 Los obligados a declarar renta están regulados en el Decreto 1051 de 2017 y en el Estatuto Tributario.

to de las obligaciones de compensación ambiental. Puede que se llegue a casos en los que la persona natural sea condenada y declarada responsable administrativamente por una infracción ambiental, y que cuente (o no) con recursos suficientes para asumir el pago de una multa y con fondos para asumir (o no) el cumplimiento de las obligaciones de compensación y reparación ambiental. De manera que urge revisar el sistema para que prevalezca la imposición de medidas de compensación ambiental sobre la imposición de multas, y en el caso de las multas destinar parte de los recursos de estas para poder cubrir las medidas de restauración, reparación y remediación ambiental cuando quiera que la persona natural no cuente con los recursos para el efecto. De igual forma, deberían darse suficientes instrumentos a la autoridad ambiental para que pudiera imponer medidas cautelares sobre los bienes del presunto infractor con el fin de poder utilizarlos en la medida en que sea necesario con el objeto de garantizar el pago de multas y/o el cumplimiento de medidas de compensación ambiental⁶³.

Así mismo, deberán contemplarse medidas adicionales para evitar mecanismos defraudatorios por parte de las personas naturales que busquen alzarse en bienes con el fin de poder argumentar ante la autoridad ambiental la falta de solvencia económica en los términos del referido artículo 49 de la Ley 1333 de 2009, y así evitar ser condenados al pago de una multa, como a tener que asumir las obligaciones de compensación y reparación ambiental. De forma que se requiere crear un mecanismo que permita a la autoridad ambiental cerciorarse de que no existan transacciones encaminadas a dejar ilíquida a la persona natural cuando es objeto de una investigación, de forma que dichos presuntos infractores no busquen liberarse de sus bienes en la medida en que sepan que por defecto el fondo de reparación ambiental que habría de crearse con los recursos provenientes de las multas irían a sufragar los costos y gastos que sean requeridos para remediar el daño ambiental que hubiese sido causado⁶⁴.

Solamente si se implementa este tipo de decisiones (*v. gr.*, creación de fondo, mecanismo de verificación de solvencia económica de infractores, e instrumento de validación en contra de alzamiento de bienes) podrá garan-

63 DEL VALLE MORA, EDUARDO. *Aplicación de los principales principios constitucionales y legales en el régimen sancionatorio ambiental colombiano*, cit., p. 58.

64 DEL VALLE MORA, EDUARDO y OCHOA, SANTIAGO. “Derrames de hidrocarburos y el régimen de responsabilidad administrativa ambiental”, cit., pp. 313-314.

tizarse que el proceso sancionatorio ambiental sirva en efecto para el fin por el cual fue creado y se honren de esta manera los fines de la sanción y de las medidas compensatorias establecidos en el artículo 4 de la Ley 1333 de 2009.

C. LA PERSONA JURÍDICA ES INVESTIGADA Y DURANTE EL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL ENTRA EN PROCESO DE LIQUIDACIÓN

Sea lo primero señalar que hoy en día en Colombia las autoridades ambientales ya han empezado a considerar este tipo de situaciones en el ejercicio de la función administrativa que les corresponde. Es así como encontramos, por ejemplo, que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales emitió memorando interno el 21 de junio de 2017, identificado con radicado 2017045372-3-000, mediante el cual se consideró que es fundamental informar oportunamente a la Superintendencia de Sociedades cuando quiera que inicie un proceso sancionatorio ambiental en contra de una sociedad⁶⁵. El referido oficio indica adicionalmente que, en el caso en que una sociedad ya haya sido liquidada, no podrá proseguir la acción sancionatoria ambiental por cuanto la sociedad ya no existe en la vida jurídica.

En relación con los referidos asuntos por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, debemos señalar que la situación debe ser analizada con mayor profundidad, entre otros asuntos, por los siguientes:

En primer lugar, coincidimos con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales en el sentido se señalar que en los eventos en que ya se haya liquidado una sociedad no es posible iniciar un proceso sancionatorio ambiental en contra de la sociedad extinguida. Sin embargo, es necesario plantear

65 Este memorando interno de la Oficina Asesora Jurídica para el Grupo Sancionatorio de la ANLA se basa en la respuesta que se le dio al derecho de petición presentado por el ciudadano Alberto Castillo el 17 de mayo de 2017 con radicado 2017035589-2-000. En términos generales la respuesta al derecho de petición y el memorando interno 2017045372-3-000 materialmente llegan a las mismas conclusiones por parte de la ANLA. De igual manera, debe señalarse que la aproximación de la ANLA al asunto objeto de revisión por parte de dicha entidad se fundamenta en el concepto de la Superintendencia de Sociedades del 17 de julio de 2014 con radicado 220-111154 respecto de los efectos de la disolución y liquidación voluntaria de sociedades y en el concepto de la misma superintendencia del 17 de febrero de 2016 con radicado 220-037109 respecto de la liquidación de una sociedad con obligaciones condicionales o que se encuentren sujetas a litigios. Así mismo, la ANLA basa parte de su argumentación en la Sentencia del 16 de noviembre de 2016 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, con ponencia del magistrado Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

el debate que surge con ocasión de dicha conclusión y es determinar quién debe responder entonces por un daño ambiental que hubiese sido causado por las operaciones de una sociedad extinguida. Naturalmente, si el fin último de la norma es garantizar la protección de los recursos naturales, el ambiente y la salud humana, la norma debería considerar la posibilidad de iniciar un proceso en contra de quienes fueren los accionistas o socios de la sociedad, es decir, prever la figura jurídica del levantamiento del velo corporativo⁶⁶.

Es evidente que a la fecha la norma no ha regulado dicha situación; sin embargo, debe reiterarse la necesidad de validar la aplicación del concepto del levantamiento del velo corporativo en estos casos para que exista un doliente frente a los daños ambientales causados bajo el amparo de una sociedad. Nótese que, en la medida en que la acción sancionatoria ambiental tiene una caducidad de 20 años, el actuar de la Administración puede no ser tan eficiente como si lo puede ser el órgano de administración de una sociedad que ante la existencia y generación de un daño ambiental puede proceder a liquidar rápidamente la sociedad antes de que la autoridad ambiental tenga capacidad de reacción y pueda iniciar un proceso sancionatorio ambiental.

Debe mencionarse igualmente que en la práctica las autoridades ambientales no están pendientes de los avisos y edictos publicados en periódicos de amplia circulación nacional, de forma que debe replantearse el mecanismo de publicidad de los procesos de liquidación de las sociedades, de manera que tan pronto la sociedad informe a la Cámara de Comercio sobre el inicio del proceso de liquidación, la misma entidad debería notificar sobre dicha situación a las autoridades ambientales para que en el marco de su competencia revisen si deben o no proceder a abrir una investigación sancionatoria ambiental en contra de la sociedad que ha entrado en proceso de liquidación.

66 En relación con la aplicación de la figura del levantamiento del velo corporativo en materia ambiental se recomienda la lectura de los siguientes documentos: CAMILO ENRIQUE CUBILLOS GARZÓN. “Comentarios en torno al allanamiento de la personalidad jurídica en las sociedades por acciones simplificadas”. *Revista E-Mercatoria*, vol. 8, n.º 2, 2009. CAMILO ENRIQUE CUBILLOS GARZÓN y otros. “Comentarios. Directrices del régimen de responsabilidad de los administradores de sociedades”. *Revista E-Mercatoria*, vol. 8, n.º 1, 2009. CAMILO ENRIQUE CUBILLOS GARZÓN. “Deberes en los actos de gestión al interior de una persona”. *Revista E-Mercatoria*, vol. 7, n.º 2, 2009. CAMILO ENRIQUE CUBILLOS GARZÓN. “Comentarios. Aproximación a la regulación de los grupos empresariales en los ámbitos fiscal, penal y ambiental”. *Revista E-Mercatoria*, vol. 7, n.º 1, 2009. EDUARDO JOSÉ DEL VALLE MORA. “Derecho ambiental contractual: la debida diligencia legal ambiental, el clausulado ambiental y sus efectos en las transacciones comerciales”, en *Derecho Privado y Medio Ambiente*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.

Por lo anterior, resulta absolutamente imperioso, en virtud del principio de coordinación declarado en el artículo 209 de la Constitución Política y en el artículo 3 de la Ley 1387 de 2011, proceder a establecer y diseñar un sistema de comunicación e interacción entre las cámaras de comercio y las autoridades ambientales para que puedan validar si hay lugar a iniciar o no un proceso sancionatorio y así garantizar que el accionar de la autoridad ambiental será eficiente y efectivo⁶⁷.

En segundo lugar, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales considera que deberá informarse a la Superintendencia de Sociedades sobre el inicio de los procesos sancionatorios ambientales⁶⁸. En relación con este asunto, debe señalarse que la Superintendencia no es la única entidad que vigila a las sociedades en Colombia, sino que únicamente vigila a ciertas sociedades de orden comercial. Así las cosas, lo primero que debe validar la autoridad ambiental es verificar en el certificado de existencia y representación legal de la sociedad que será objeto de investigación cuál es la autoridad competente de su inspección, vigilancia y control, de manera que pueda informarlo a la entidad correspondiente. Así, por ejemplo, tratándose de entidades sin ánimo de lucro, la superintendencia no será la autoridad competente a quien deberá informársele sobre la apertura de la investigación, sino que deberá ser a la alcaldía del municipio del domicilio de la presunta sociedad infractora.

67 En relación con este asunto debe señalarse que el Decreto Ley 19 de 2012, también llamado Ley Anti-trámites, previó de varios mecanismos encaminados a garantizar la publicidad de los diferentes registros públicos. No obstante la existencia de dicha regulación, lo cierto es que en la práctica se advierte descoordinación entre las entidades públicas ambientales y las cámaras de comercio. Así mismo, aun cuando la propia ANLA lo dispuso en el referido concepto, de alguna manera la sociedad tendría el deber de informar y notificar sobre su proceso de liquidación a terceros, entre ellos a las autoridades ambientales, en la práctica no se presenta dicho comportamiento.

68 Es preciso señalar que en la práctica la ANLA si ha venido informando a la Superintendencia de Sociedades sobre la apertura de procesos sancionatorios, así se evidencia por ejemplo en el Auto 04224 del 22 de septiembre de 2017. Sin embargo, las demás autoridades ambientales no han venido realizando dicha práctica. Inclusive, debe decir que la misma ANLA no ha notificado a la Superintendencia de Sociedades sobre la apertura de procesos sancionatorios a aquellos procesos que se presentaron antes de la expedición del referido memorando. De forma, que sería recomendable que la ANLA informará sobre la apertura de procesos sancionatorios en años pasados a las respectivas entidades de seguimiento, inspección, vigilancia y control societario de los presuntos infractores ambientales.

En adición a lo anterior, en virtud de lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1333 de 2009, la autoridad ambiental no solo debería considerar informar a la superintendencia y/o a la alcaldía correspondiente, sino a cualquier otra autoridad que pueda tener alguna competencia sobre el particular (*v. gr.*, Procuraduría, Contraloría, Fiscalía)⁶⁹. Adicionalmente, tratándose de proyectos, obras o actividades sujetos a contratos estatales, de igual manera debería informarlo a las respectivas entidades para que analicen la situación bajo el marco de la relación contractual que tengan con el presunto infractor de manera que igualmente –si lo desean y hay mérito para el efecto– puedan desatar una investigación contractual por incumplimiento de las normas ambientales bajo la responsabilidad civil contractual (*v. gr.*, Agencia Nacional de Infraestructura, Agencia Nacional de Hidrocarburos, Agencia Nacional de Minería, entidades territoriales, etc.).

En tercer lugar, encontramos que el solo hecho de notificar a la superintendencia y de crear una provisión en el marco del proceso de liquidación no blinda *per se* el proceso sancionatorio ambiental. Retomando lo dispuesto en el concepto de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, se dispone que es necesario crear un depósito y/o reserva financiera con el fin de poder responder ante la imposición de una multa por parte de la autoridad ambiental⁷⁰.

En la práctica resulta muy difícil poder hacer una provisión de cuánto costará la infracción ambiental, en el evento en que se demuestre y pruebe la responsabilidad del presunto infractor, por cuanto, aun cuando existe una fórmula ampliamente regulada y detallada en la Resolución 2086 de 2010, no es posible conocer de forma anticipada la valoración que realizará la autoridad ambiental de los elementos materiales probatorios y del caso en concreto. De manera que resulta complejo poder anticipar el monto aproximado de la sanción, e inclusive, si fuera posible identificar un valor estimado, no sería previsible conocer cuáles serían las medidas de compensación ambiental que la autoridad pudiera establecer, pues dependerá de la valoración misma del daño ambiental. Así mismo, debe señalarse que el presunto infractor tendría que hacer todo un ejercicio para crear el “peor escenario” con el fin

69 DEL VALLE MORA, EDUARDO. *Aplicación de los principales principios constitucionales y legales en el régimen sancionatorio ambiental colombiano*, cit., p. 97.

70 Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, memorando interno el 21 de junio de 2017, identificado con radicado 2017045372-3-000.

de establecer los respectivos fondos y reservas, considerando dentro de este agravantes de responsabilidad para obtener un estimado de la posible sanción.

De igual manera, no solo resulta complejo establecer el valor de una posible sanción y/o el valor de lo que costaría llevar a cabo las medidas de compensación ambiental, sino que además la obligación (o al menos el deber) de crear dicho fondo o reserva podría implicar de alguna manera que se desvirtúe el principio del debido proceso. El hecho de tener que crear reservas no debe ser utilizado siquiera como un indicio en contra del presunto responsable, con todo y que debe desvirtuar la presunción de culpa y dolo de que tratan los artículos 2 y 5 de la Ley 1333 de 2009.

No obstante lo anterior, e incluso en el caso en que fuera de alguna manera previsible establecer los costos asociados a las medidas de compensación ambiental y/o de la multa, la situación implicaría una dificultad consistente precisamente en el mismo proceso de liquidación de la sociedad infractora. Por regla general, y bajo la lógica de los negocios, las sociedades no deberían extinguirse en la medida en que sean rentables y en que puedan desarrollar su objeto social⁷¹. De forma que lo obvio resulta ser la liquidación cuando quiera que la sociedad no pueda desarrollar su objeto social, o cuando económicamente no es rentable, esto sin perjuicio de las diversas causas que pueden llevar a que una sociedad se deba liquidar. Así las cosas, si una sociedad entra en liquidación o está en liquidación en el momento de iniciarse el proceso sancionatorio ambiental, es altamente previsible que no vaya a tener suficientes recursos para responder por una sanción y/o por la imposición de medidas de compensación ambiental.

De igual manera, si existiere una intervención por parte de la Superintendencia de Sociedades habría otra dificultad en la medida en que podría haber otros acreedores de la sociedad, con eventual mejor derecho o al menos mejores garantías que la autoridad ambiental, y que deba procederse a realizar la liquidación cuando en aquel momento ni siquiera haya certeza sobre la responsabilidad ambiental por parte de la sociedad. Igualmente, la existencia de un proceso sancionatorio ambiental, y en el marco de la lamentable y ya tradicional mora administrativa, implicaría que el proceso de liquidación no podría concluirse hasta tanto la autoridad ambiental tome una decisión de fondo⁷². Piénsese por ejemplo en una sociedad concesionaria vial a la que

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² Superintendencia de Sociedades, concepto del 17 de julio de 2014 con radicado 220-111154

le es caducado el contrato de concesión y que se encuentra inmersa en un proceso de liquidación; ¿qué pasaría entonces si no teniendo ningún ingreso se presenta un proceso sancionatorio ambiental?, ¿cómo podría entonces la sociedad en liquidación entrar a responder ante la autoridad ambiental cuando lo que le generaba ingresos era el contrato de concesión caducado?, ¿cómo se manejaría la pugna entre acreedores, algunos de ellos con derechos y garantías reales, sobre las pretensiones de la autoridad ambiental en el momento de culminar el proceso sancionatorio ambiental?, ¿cómo compaginar la “urgencia” que pueden tener las sociedades para liquidarse frente a la caducidad de 20 años en materia sancionatoria ambiental?, ¿cómo asegurar los fondos para responder por cualquier daño ambiental y por la sanción si la sociedad en liquidación debe encaminar todos sus esfuerzos a concluir la liquidación?, ¿implicaría entonces que las sociedades en liquidación se vean forzadas a continuar con sus operaciones hasta tanto la autoridad tome una decisión?

Sin perjuicio de las anteriores respuestas y consideraciones, de igual manera hace falta ahondar en eventos en que, iniciada la liquidación⁷³, los accionistas decidan realizar una fusión impropia a la luz de lo dispuesto en el artículo 180 del Código de Comercio⁷⁴, una reconstitución bajo el artículo 250 del Código de Comercio⁷⁵ o una reactivación bajo el amparo de la Ley 1429 de 2010^[76]. En estos casos, podría plantearse la extensión de la responsabilidad de la sociedad en liquidación hacia las nuevas sociedades de manera que se garantice que haya una persona jurídica que responda por las sanciones y medidas compensatorias a las que haya lugar⁷⁷.

De conformidad con lo anterior, y en atención al altísimo riesgo de que se liquiden las sociedades antes del inicio del proceso sancionatorio, o que entren en proceso de liquidación sin asegurar de forma efectiva recursos para

respecto de los efectos de la disolución y liquidación voluntaria de sociedades y concepto de la misma superintendencia del 17 de febrero de 2016 con radicado 220-037109 respecto de la liquidación de una sociedad con obligaciones condicionales o que se encuentren sujetas a litigios.

73 Superintendencia de Sociedades concepto 220-115728 Del 19 de Agosto de 2013, concepto 220-000575 de Enero 04 de 2005 y concepto 220-105755 Del 8 de noviembre de 2010.

74 Superintendencia de Sociedades concepto 220-124805 del 6 de agosto de 2014.

75 Superintendencia de Sociedades concepto 220-24650 del 28 de mayo de 2005 y 220-084968 del 19 de junio de 2009.

76 Superintendencia de Sociedades concepto 220-124805 del 6 de agosto de 2014 y concepto 220-025320 del 26 de abril de 2012.

77 Superintendencia de Sociedades concepto 220-124805 del 6 de agosto de 2014.

responder por las multas y medidas de compensación ambiental a las que haya lugar, resulta menester contar con un fondo de remediación que busque atender los pasivos ambientales que pudieren derivarse de las operaciones de sociedades liquidadas o en proceso de liquidación sin fondos. En relación con este asunto, vale la pena reiterar lo señalado para las personas naturales: que debe considerarse un mecanismo que evite actos defraudatorios y/o de alzamiento de bienes de manera que los fondos de remediación únicamente se pudieren tocar cuando definitivamente no haya cómo responder a la reparación de los daños ambientales.

D. LA PERSONA JURÍDICA ES INVESTIGADA
Y EL PROCESO CULMINA CON UNA DECLARATORIA
DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL JUNTO
CON LA RESPECTIVA IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN
AMBIENTAL, ASÍ COMO LA MEDIDA COMPENSATORIA
CORRESPONDIENTE

En este caso, la persona jurídica puede encontrarse en una de dos situaciones: (a) cuenta con capacidad económica para asumir la sanción y la medida compensatoria, o (b) no cuenta con capacidad económica para asumir la respectiva sanción y/o medida compensatoria. En cualquiera de estos eventos aplican las mismas consideraciones referidas en el literal B de la presente sección, aplicado al caso en concreto de las sociedades como personas jurídicas que son.

Sin perjuicio de lo anterior, vale la pena reiterar la importancia de poder dotar a las autoridades ambientales de ciertos instrumentos legales que les permitan de alguna manera imponer medidas cautelares o hacer uso de instrumentos jurídicos que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de compensación ambiental y/o de las sanciones a las que haya lugar. Debería poder analizarse la posibilidad de registrar medidas cautelares frente a los activos de las compañías, o pignorar acciones de la sociedad, o establecer cualquier otra garantía como podría ser en el marco de la regulación de garantías mobiliarias con todo su amplio ámbito de aplicación de manera que se garantice el resarcimiento del daño ambiental causado (del daño ambiental puro) y el cumplimiento con las sanciones a las que haya lugar.

III. LA DESTINACIÓN DE LAS MULTAS EN SEDE ADMINISTRATIVA

Considerando que no existe una norma en Colombia que establezca la destinación específica que debe darse a las sumas de dinero que reciben las autoridades ambientales a título de multa en el marco de los procesos sancionatorios ambientales, como parte de la investigación procedimos a consultar directamente con las autoridades ambientales sobre el uso, manejo y destinación que dan a dichos recursos.

Para efectos de la investigación elevamos la misma consulta a más de treinta autoridades ambientales en el país. En el momento de elaborar y redactar este documento habíamos recibido 24 respuestas, lo cual resulta ser una muestra considerativa, sobre todo si corresponde a cerca del 65 % de las autoridades ambientales en el país.

En concreto, recibimos las respuestas de las siguientes autoridades: Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá (SDA), Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM), Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), Corporación Autónoma Regional de Risaralda (Carder), Corporación Autónoma Regional de Sucre (Carsucre), Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS), Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico (CDA), Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB), Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia), Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena (Cormacarena), Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare (Cornare), Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonia), Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpocaldas), Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar), Corporación Autónoma Regional de Chivor (Corpochivor), Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño), Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor), Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (Corporinoquia), Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (Corpourabá), Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima), Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA), Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC), Corporación Autónoma

Regional del Valle del Cauca (CVC) y Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y de San Jorge (CVS)⁷⁸.

Teniendo en cuenta que no existe una norma específica que establezca la forma como deben disponerse y utilizarse los recursos provenientes de las multas, en el momento de elevar la respectiva consulta a las autoridades ambientales sobre si aquellas tienen una destinación específica para el manejo de los recursos de las penas pecuniarias, encontramos que, de las autoridades que contestaron a las consultas, el 45,8 % manifestó no tener una destinación específica, mientras que el restante 54,2 % manifestó si tener una destinación específica para el manejo de los recursos provenientes de las multas.

En el caso del 45,8 % que señaló no tener una destinación específica, se indicó en la mayoría de los casos que no se cuenta con una regulación y/o determinación sobre el uso y manejo que se debe dar a las multas por cuanto no hay norma que regule la materia. Así mismo, en otros casos señalaron que, de acuerdo con la Ley 99 de 1993, las autoridades ambientales son libres e independientes, de manera que pueden disponer los recursos según sean las necesidades propias del servicio y de la función administrativa de cara al respectivo plan de acción de la entidad. De igual manera, este tipo de autoridades señalaron de forma muy general que los recursos suelen utilizarse normalmente para la ejecución de los planes y programas de gestión ambiental de la autoridad ambiental. Ahora bien, en el caso de la Anla, los

78 Toda la información que se presenta en este capítulo está sustentada en los oficios que recibimos de cada una de las autoridades ambientales referidas. Mediante estos oficios las autoridades contestaron a las siguientes preguntas: 1. Por favor informar ¿qué destinación se le da a los recursos provenientes de las multas impuestas por la autoridad ambiental a la que usted representa en el marco de los procedimientos sancionatorios ambientales bajo la Ley 1333 de 2009? 2. Por favor confirmar si algún porcentaje de los recursos provenientes de las multas impuestas por la autoridad ambiental a la que usted representa tienen algún tipo de destinación asociada a la reparación de daños ambientales que generaron dichos procesos sancionatorios ambientales. 3. En caso afirmativo, por favor proveer el porcentaje referido y una relación detallada de los gastos, costos y expensas en la que incurrió la autoridad ambiental a la que usted representa para efectos de llevar a cabo la reparación de dichos daños ambientales. 4. Por favor informar ¿cuál es el valor de los recursos que recibió la autoridad ambiental a la que usted representa por concepto de las multas que impuso en el marco de los procesos sancionatorios ambientales durante los años 2015, 2016 y 2017? 5. Por favor confirmar si la autoridad ambiental a la que usted representa cuenta con un fondo de recursos destinados a la remediación de daños ambientales y/o pasivos ambientales. En caso afirmativo, por favor proveer las fuentes de financiamiento de dicho fondo y el valor del mismo en los años 2015, 2016 y 2017. Las consultas fueron elevadas en el mes de enero de 2018. A la fecha de elaboración del presente documento (mediados de marzo) únicamente recibimos las respuestas de 24 de las 38 entidades consultadas.

recursos no entran al patrimonio de dicha entidad sino que, por disposición del Decreto 4317 de 2014, las multas entran directamente al Fonam.

Ahora bien, en el caso del 54,2 % que manifestó tener una destinación específica encontramos que en la práctica la destinación específica que se da a los recursos es bien variada y general. Veamos algunos ejemplos de lo que contestaron a las consultas formuladas.

– SDA: los recursos ingresan al tesoro distrital, según el principio de unidad de caja, y se utilizan para financiar la ejecución del Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital⁷⁹.

– CAM: los recursos se utilizan para pagar la realización del seguimiento, monitoreo, evaluación y control de los recursos naturales, con el fin de minimizar el impacto ambiental del Huila, por medio de la Estrategia de control a la extracción ilegal de recursos naturales Red de Control Ambiental⁸⁰.

– Carder: se utilizan para el financiamiento de proyectos de inversión que ejecuta la entidad en cumplimiento de su misión de protección de recursos naturales, entre los cual contempla reparación de daños ambientales⁸¹.

– CDA: se utilizan para el financiamiento del programa de control, seguimiento y monitoreo a las actividades que generan emisión de contaminantes y aprovechamiento de los recursos naturales⁸².

– CDMB: se asignan a los programas y proyectos de la región respectiva y en particular al plan de acción denominado “Unidos por el Ambiente para la vigencia 2016-2019”⁸³.

– Corantioquia: son utilizados para el cumplimiento de las metas y objetivos de su plan de acción⁸⁴.

– Cormacarena: se utilizan para apalancar metas de los proyectos de las acciones operativas del plan de acción institucional aprobadas por el consejo directivo de la corporación⁸⁵.

79 Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá. Respuesta a radicado 2018ER18929.

80 Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena. Respuesta a radicado 20182010018482.

81 Corporación Autónoma Regional de Risaralda. Respuesta a radicado 936 de 2018.

82 Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico. Respuesta a radicado 85 de 2018.

83 Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga. Respuesta a radicado 36227.

84 Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia. Respuesta a radicado 936 de 2018.

85 Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena. Respuesta a radicado 1973.

– Cornare: se usan para proyectos de pago por servicios ambientales, según el Acuerdo corporativo 163 de 2005 de la entidad⁸⁶.

– Corpoamazonia: son utilizados para invertirlos en los sistemas de servicio de información ambiental, fortalecimiento del CEA, transferencia de tecnología y turismo específico, educación ambiental, fortalecimiento étnico-económico tradicional y biodiversidad, seguimiento y monitoreo de recursos naturales⁸⁷.

– Corpocaldas: se utilizan para financiar los presupuestos de funcionamiento e inversión; el presupuesto de funcionamiento cuenta con transferencias corrientes en un 10 % como aportes al Fondo de Compensación Ambiental, el 90 % financia el presupuesto de inversión⁸⁸.

– Corpocesar: se usan para financiar la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente de acuerdo con el Plan de Acción “Agua para el desarrollo sostenible 2016-2019”⁸⁹.

– Corpourabá: se utilizan en los siguientes proyectos: 1. Implementación del Plan de Manejo de Humedales del Atrato, 2. Plan regional de conservación y restauración de bosques, 3. Fortalecimiento del laboratorio⁹⁰.

– CVC: se usan para pagar los gastos de funcionamiento de la entidad⁹¹.

Como se puede evidenciar, aun cuando el 54,2 % señaló que tenía una destinación específica, lo cierto es que, de dichas entidades, únicamente en el caso de Carder se puede evidenciar que de forma expresa se señala que se busca utilizar los recursos en programas de remediación ambiental. Puede que las demás autoridades también lo tengan dentro de sus programas generales y de sus planes de acción, sin embargo, de forma expresa encontramos que únicamente en el caso de Carder se reconoce dicho destino.

Ahora bien, más allá de señalar si tienen o no destinación específica los recursos provenientes de las multas, lo que se puede evidenciar tanto para el 45,8 % como para el 54.2 % es que en ambos casos los recursos pueden llegar a utilizarse para gastos varios, como los de funcionamiento, y no

86 Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare. Respuesta a radicado 131-0958-2018.

87 Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía. Respuesta a radicado 1-18-01-30-01.

88 Corporación Autónoma Regional de Caldas. Respuesta a radicado 2018-IE-00004034.

89 Corporación Autónoma Regional del Cesar. Respuesta a radicado 0935 de 2018.

90 Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá. Respuesta a radicado 0516 de 2018.

91 Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. Respuesta al radicado 98042018.

necesariamente para garantizar la protección ambiental y la recuperación de los ecosistemas que pudieron haber sido afectados. Por supuesto que las entidades públicas requieren destinar parte de sus recursos a nómina, contratistas, pago de servicios, insumos, compra de bienes y de servicios, y en general para actividades que permiten el desarrollo del objeto misional de la entidad; sin embargo, las multas no deberían –al menos en su mayor parte– ser utilizadas para dichos fines genéricos del funcionamiento de las entidades públicas, sino que deberían estar asociadas a cubrir las reparaciones y compensaciones ambientales cuando quiera que no se identifique al responsable o cuando este no tenga cómo resarcir los daños causados al ambiente, los recursos naturales y/o la salud humana.

Sin perjuicio de lo anterior, procedimos a preguntarles a las autoridades ambientales si un porcentaje de los recursos que reciben a título de multas tiene como destinación específica la reparación de daños al ambiente. En este caso la respuesta fue mucho más homogénea. Únicamente en el caso de Corponor y de Cortolima se indicó expresamente que existe un porcentaje de los recursos provenientes de las multas que son utilizados para remediar daños y/o pasivos ambientales. Esto significa que, del 100 % de las autoridades que contestaron a las consultas elevadas, solo el 8,3 % cuentan –en principio– con un porcentaje específico para remediación ambiental. Veamos los casos de Corponor y Cortolima:

– Corponor: de conformidad con la respuesta dada por esta autoridad, se dispuso que, si se realizaba una asignación porcentual para el cubrimiento de daños ambientales, sin embargo no aclararon el porcentaje aplicable⁹².

– Cortolima: de acuerdo con la respuesta que nos fue entregada a la consulta elevada, encontramos que esta autoridad dispone del diez por ciento (10 %) de los recursos que provienen de las multas para transferirlo al Fondo de Compensación Ambiental de que trata el artículo 24 de la Ley 344 de 1996^[93].

Ahora bien, más allá de las respuestas de Corponor y de Cortolima, lo cierto es que, incluyendo a dichas entidades, ninguna de las autoridades ambientales garantiza que un porcentaje de los recursos recibidos a título de multas tengan una destinación específica para cubrir los daños ambientales que hubiesen causado por terceras personas no determinadas o por terceros

92 Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental. Respuesta a radicado 0975 de 2018.

93 Corporación Autónoma Regional del Tolima. Respuesta a radicado 1715 de 2018.

insolventes, bien sea personas naturales o jurídicas, en los casos que se han estudiado en este documento.

De manera que se podría decir que, al realizar un análisis efectivo de la destinación de los recursos provenientes de las multas, se encuentra que ninguna de las 24 autoridades ambientales que contestaron los derechos de petición administran los fondos de multas –así fuere un pequeño porcentaje– dedicados y dirigidos a resolver los pasivos ambientales que terceras personas han ocasionado dentro de su territorio. Así mismo, no encontramos una correlación de un inventario de pasivos ambientales asociados a procesos sancionatorios ambientales en los que se hubiese culminado con medidas de compensación no cubiertas, donde podrían utilizarse los recursos de las multas para garantizar la atención y cierre de dichos pasivos ambientales.

Así mismo, es importante señalar que los recursos que estas autoridades ambientales han recibido en los últimos tres años no son de poca monta. Veamos⁹⁴:

AÑO	MONTO RECIBIDO A TÍTULO DE MULTA
2015	COP\$21.191.555.305
2016	COP\$11.907.511.126
2017	COP\$10.865.560.157
Total	COP\$43.964.626.588

Como se puede evidenciar, estamos hablando de más de cuarenta y tres mil millones de pesos que las referidas autoridades ambientales recogieron a título de multas, sin que hubiese siquiera un uno por ciento por entidad destinado forzosamente a la recuperación y remediación ambiental. De manera que es evidente que los recursos que reciben las autoridades ambientales como sanciones pecuniarias resultan ser una interesante fuente de ingresos para esas autoridades, lo cual implica la necesidad de realizar un llamado para que un porcentaje de las sumas de dinero que se reciben a título de multas pueda (y deba obligatoriamente) ser utilizado y destinado única y exclusivamente al financiamiento y pago de las medidas de remediación y compensación ambiental que surgen de los procesos sancionatorios am-

94 Estos resultados son la sumatoria de los valores reportados para los años 2015, 2016 y 2017 que las autoridades ambientales informaron haber recibido a título de multa dentro de cada uno de dichos años.

bientales, de manera que no solo se garantice la función compensatoria de la multa, sino que sobre todo se garantice la protección ambiental.

Finalmente, debe señalarse que a la pregunta respecto de si la autoridad ambiental cuenta con un fondo o cuenta especial para la remediación ambiental, todas las autoridades señalaron que no tienen una cuenta especial para el efecto, sino que todos los recursos se manejan directamente como una bolsa común del presupuesto de la entidad, sin tener un fondo especial para remediación ambiental.

CONCLUSIONES

La presente investigación tuvo como punto de partida la constatación de la falta de coherencia entre el espíritu del procedimiento sancionatorio ambiental, la misma Ley 1333 de 2009 y la práctica jurídica; la cual se manifiesta en diferentes cuestiones problemáticas alrededor de dicho procedimiento. Se evidenció además que lo anterior no obedece a las decisiones de los operadores del Derecho sino a la propia ley y al diseño de los mecanismos jurídicos para garantizar ese interés colectivo superior.

La primera cuestión problemática analizada tiene que ver con la finalidad de la sanción ambiental. Se analizó que, efectivamente, tal como se encuentra señalado en la Ley 1333 de 2009, la sanción ambiental tiene una función compensatoria encaminada a volver las cosas a su estado anterior, de ser posible, tratando de garantizar la reparación del daño ambiental ocurrido como consecuencia de la infracción administrativa, en particular cuando se trata de un daño ambiental y no de un incumplimiento por acción o por omisión de la normativa ambiental que de suyo no implique daño ambiental. No obstante, no todas las sanciones contempladas en la Ley 1333 de 2009, desarrolladas por el Decreto 3678 de 2010 y en la Resolución 2086 de 2010, permiten cumplir esta finalidad compensatoria, a pesar de que la multa (en principio) y la restitución de especies son las que primordialmente podrían cumplir esta función. Se encontró además que existe una posibilidad interesante de incluir esta finalidad compensatoria en otro tipo de sanción: el trabajo comunitario; pues se debería incorporar dentro de la regulación de esta figura un componente que implique que el desarrollo de las actividades comunitarias esté asociado a reparar el daño cuando quiera que se haya afectado al ambiente por parte del presunto infractor ambiental.

En relación con el segundo tema estudiado, se evidenció que existen ciertas falencias en la aplicación práctica de las sanciones que impiden que se ejecuten los fines para los cuales está contemplada dicha sanción ambiental, pues la ejecución de estos fines depende de un elemento patrimonial mas no personal, tal como se demostró en las diferentes hipótesis analizadas en el segundo acápite. Así, quedaron en evidencia las falencias y debilidades del sistema y del proceso sancionatorio ambiental en el momento de validar la capacidad económica del infractor y, como consecuencia, la posibilidad efectiva de reparar el daño. De acuerdo con lo anterior, la corrección de las infracciones que atentan contra el medio ambiente debería darle prelación a la recuperación de los recursos naturales y no a la individualización de los responsables, máxime si partimos de la base de la prevalencia del interés general sobre el particular.

Por ejemplo, se encontró que, al permitir la cesación del proceso sancionatorio ambiental ante la muerte del infractor, se genera la posibilidad de que existan pasivos ambientales que no serán asumidos por persona alguna, en la medida en que quien debía responder ha fallecido, y el patrimonio que pudo haber dejado a sus herederos se vería blindado ante cualquier decisión de la autoridad ambiental que ordene la reparación del daño ambiental causado por el difunto. Lo mismo sucede cuando el presunto infractor no cuenta con recursos suficientes para asumir una multa, pues de acuerdo con la normatividad aquella podrá cambiarse y sustituirse por una sanción de trabajo comunitario, eliminando la posibilidad de cualquier reparación del daño ambiental causado. Para estos casos, se requiere una articulación entre las autoridades ambientales y otras entidades, como podría ser la DIAN, para validar de alguna manera la solvencia económica de los infractores ambientales, al menos de los que estén obligados a declarar renta.

Ahora, en el caso de las personas jurídicas, se encontró que en Colombia las autoridades ambientales ya han empezado a considerar este tipo de situaciones en el ejercicio de la función administrativa que les corresponde, cuando la persona jurídica es investigada y durante el proceso sancionatorio ambiental entra en proceso de liquidación; o cuando la persona jurídica es sancionada y no cuenta con la capacidad económica para asumir la sanción y la medida compensatoria. En estos casos, es necesario determinar entonces quién debe responder por un daño ambiental que hubiese sido causado por las operaciones de una sociedad extinguida, y debe reiterarse la necesidad de validar la aplicación del concepto del levantamiento del velo corporativo en

estos casos para que exista un doliente frente a los daños ambientales causados bajo el amparo de una sociedad. A este respecto, resulta necesario establecer y diseñar un sistema de comunicación e interacción entre las cámaras de comercio, la Superintendencia de Sociedades, las demás autoridades de inspección, vigilancia y control (ej., alcaldías para las ESAL, otras superintendencias y agencias gubernamentales) y las autoridades ambientales, para que puedan validar si hay lugar a iniciar o no un proceso sancionatorio, y en caso afirmativo poder garantizar que el accionar de la autoridad ambiental será eficiente y efectivo.

Se propone entonces la alternativa de plantear la corrección y compensación no como sanciones sino como obligaciones que nacen por el deterioro ambiental, más allá de la muerte de su causante en el caso de las personas naturales, o de la liquidación de la persona jurídica, con un funcionamiento similar al de las obligaciones tributarias. Urge además revisar el sistema para que prevalezca la imposición de medidas de compensación ambiental sobre la imposición de multas cuando quiera que exista insolvencia probada por parte del presunto infractor ambiental, y en el caso de las multas destinar parte de los recursos de estas para poder cubrir las medidas de restauración, reparación y remediación ambiental cuando quiera que la persona no cuente con los recursos para el efecto. Así mismo, deberán contemplarse medidas adicionales para evitar mecanismos defraudatorios por parte de las personas que busquen alzarse en bienes con el fin de poder argumentar ante la autoridad ambiental la falta de solvencia económica y así evitar ser condenado al pago de una multa, como a tener que asumir las obligaciones de compensación y reparación ambiental.

Además, para aquellos casos en los que efectivamente no existan recursos con los cuales se pueda remediar el daño causado, se propone la creación de un fondo o, al menos, que la destinación de una parte de los recursos recibidos por las autoridades ambientales a título de multa pueda entrar a reparar los daños ambientales causados por los infractores ambientales fallecidos, insolventes o liquidados, de forma que se garantice el fin último de la norma: la protección del ambiente, los recursos naturales y la salud humana.

Finalmente, en relación con la destinación de los valores derivados de las multas impuestas en el marco del procedimiento sancionatorio, se encontró que dichos dineros ingresan directamente al patrimonio de la autoridad ambiental, sin ningún tipo de destinación específica, pudiendo entonces la autoridad establecer bajo su libre albedrío y competencia la destinación de

las multas. Se aclara que en el caso de la Anla es el único ente en el que los recursos derivados de las multas no entran al patrimonio de la Anla sino que van directamente al Fonam. En el marco de la investigación se procedió a consultar a más de treinta autoridades ambientales del país y se logró constatar que no existe una destinación específica de los recursos provenientes de estas multas. De igual manera, este tipo de autoridades señalaron de forma muy general que los recursos suelen utilizarse normalmente para la ejecución de los planes y programas de gestión ambiental de la autoridad ambiental.

Se demostró que, de acuerdo con lo que sucede en la realidad, dicha sanción no está asociada a reparar y restaurar daños, impactos y/o pasivos ambientales. En el caso de aquellas autoridades que manifestaron tener alguna destinación específica, únicamente una de las autoridades consultadas señaló de manera expresa que busca utilizar los recursos en programas de remediación ambiental, sin precisar el porcentaje de estos. De manera general, se pudo concluir que ninguna de las autoridades ambientales garantiza que un porcentaje de los recursos recibidos a título de multas tenga una destinación específica para cubrir los daños ambientales que se hubiesen causado por terceras personas no determinadas o por terceros insolventes, bien sea personas naturales o jurídicas, en los casos que se han estudiado en este documento. Lo anterior implica la necesidad de realizar un llamado para que un porcentaje de las sumas de dinero que se reciben a título de multas pueda (y deba obligatoriamente) ser utilizado y destinado única y exclusivamente al financiamiento y pago de las medidas de remediación y compensación ambiental que surgen de los procesos sancionatorios ambientales, de manera que no solo se garantice la función compensatoria de la multa, sino que sobre todo se garantice la protección ambiental.

Por último, se considera que solo si se implementan decisiones en el sentido propuesto en la presente investigación (*v. gr.*, creación de fondo, mecanismo de verificación de solvencia económica de infractores, e instrumento de validación en contra del alzamiento de bienes, entre otros) podrá garantizarse que el proceso sancionatorio ambiental sirva en efecto para el fin por el cual fue creado y se honren de esta manera los fines de la sanción y de las medidas compensatorias establecidos en el artículo 4 de la Ley 1333 de 2009.

BIBLIOGRAFÍA

- AMAYA NAVAS, ÓSCAR DARÍO. “La potestad sancionadora de la administración en la Ley 1333 de 2009”, en *Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.
- BERMEJO VERA, JOSÉ. *Derecho Administrativo, parte especial*, Madrid, Civitas, 1999.
- BETANCOR, ANDRÉS. *Derecho Ambiental*, Madrid, La Ley, 2015.
- BRICEÑO CHAVES, ANDRÉS MAURICIO. “Aproximación al régimen sancionatorio ambiental y revisión crítica de su reforma con la Ley 1333 de 2009”, en *Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.
- BURGOS, MANUEL SANTIAGO. “Disposición final de especímenes de flora y fauna restituidos”, en *Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.
- CARRETERO PÉREZ, ADOLFO y CARRETERO SÁNCHEZ, ADOLFO. *Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid, Editoriales Reunidas, 1995.
- DEL VALLE MORA, EDUARDO y OCHOA, SANTIAGO. “Derrames de hidrocarburos y el régimen de responsabilidad administrativa ambiental”, en *Lecturas de Derecho del Medio Ambiente*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.
- DEL VALLE MORA, EDUARDO. “La reparación del daño ambiental en los procesos sancionatorios ambientales”, en *Principios e instrumentos de evitación del daño ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015.
- DEL VALLE MORA, EDUARDO. *Aplicación de los principales principios constitucionales y legales en el régimen sancionatorio ambiental colombiano*, Bogotá, Brigard & Urrutia, 2014.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN. *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 2004.
- GARCÍA PACHÓN, MARÍA DEL PILAR y MONTES CORTÉS, CAROLINA. “El procedimiento para la imposición de sanciones de la nueva Ley 1333 de 2009”, en *Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.
- HENAO, JUAN CARLOS. *Responsabilidad del Estado colombiano por daño ambiental*, Bogotá, 2000. En http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/es/doc/henao_responsabilidad_ambiental_es.htm (consultado el 20 de marzo de 2018).

- HOYOS JIMÉNEZ, CATALINA. *Sanciones tributarias en Colombia*. En J. R. BRAVO ARTEAGA, 2006.
- LESH, HEIKO H. *La función de la pena*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000.
- LÓPEZ, RAMÓN FERNANDO. “El derecho ambiental como derecho de la función pública”, en J. M. y otros, *La protección jurídica del medio ambiente*, Pamplona, Aranzadi, 1997, pp. 105-129.
- MADRIÑÁN DE LA TORRE, RAMÓN EDUARDO. *Principios de derecho comercial*, Bogotá, Temis, 2004.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. *Metodología para el cálculo de multas por infracción a la normativa ambiental. Manual conceptual y procedimental*, 2010. En http://www.anla.gov.co/documentos/tramites_servicios/Metodolog%C3%ADa-c%C3%A1lculo-multas-por-infracci%C3%B3n-a-la%20normativa-ambiental.pdf
- OSSA ARBELÁEZ, JAIME. *Derecho Administrativo Sancionador*, Legis, Bogotá, 2000.
- RAMÍREZ TORRADO, MARÍA LOURDES y BENDEK, HERNANDO ANÍBAL. “Sanción Administrativa en Colombia”, *Vniversitas*, n.º 131, 2015, pp. 107-148.
- RAMÍREZ TORRADO, MARÍA LOURDES. “La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español”, *Revista de Derecho*, n.º 27, 2007, pp. 272-292.
- RAMOS ACEVEDO, JAIRO. *Derecho Administrativo Disciplinario*, Bogotá, Leyer.
- REBOLLO PUIG, MANUEL. “El concepto de sanción administrativa”, en *Derecho Sancionatorio Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014.
- RESTREPO MEDINA, MANUEL ALBERTO y NIETO RODRÍGUEZ, MARÍA ANGÉLICA. *El Derecho administrativo sancionador en Colombia*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2017.
- ROXIN, CLAUDIUS. *Derecho Penal. Parte General*, Madrid, Civitas, 1997.
- RUIZ, CARMEN ELOÍSA. “Teoría de los fines de la pena”, en *Lecciones de Derecho Penal. Parte General*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006.
- SUÁREZ TAMAYO, DAVID, MEJÍA LONDOÑO, PAULINA y RESTREPO GÓMEZ, LAURA. “Procedimientos administrativos sancionatorios. Inventario normativo y de las

sentencias de la Corte Constitucional de Colombia”, *Opinión Jurídica*, vol. 13, n.º 25, 2015, pp. 139-154.

SUAY RINCÓN, JOSÉ. *Sanciones Administrativas*, Bolonia, Publicaciones del Real Colegio de España, 1989.

VALENCIA ZEA, ARTURO. *Derecho civil. Derechos reales*, Bogotá, 2001.