



**ACREDITACIÓN
INSTITUCIONAL EN
ALTA CALIDAD**
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

La responsabilidad ambiental dentro del marco jurídico del Sistema Nacional Ambiental

[SINA-Colombia]

Potestad sancionatoria ambiental de las corporaciones autónomas regionales

Andrés Felipe Ramírez Aguirre¹

Monografía presentada para optar al título
MAGÍSTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

Escuela de Posgrados

Medellín

2025

¹ Estudiante de la Maestría en Derecho Administrativo. Universidad Autónoma Latinoamericana. Cédula de ciudadanía: 71293478. Correo: andresfelipe.ramirez@unaula.edu.co

José Rodrigo Flórez Ruiz

Rector

Universidad Autónoma Latinoamericana

Hernán Darío Aguiar Garcés

Decano

Escuela de Posgrados

Nataly Vargas Ossa

Coordinadora

Maestría en Derecho Administrativo

Carolina Restrepo Munera

Tutor

Línea de investigación

Derecho Administrativo

Catalina Vallejo

Evaluadores

El trabajo de grado fue sustentado el 05 de marzo de 2026 y obtuvo una aprobación unánime de conformidad con el Acuerdo 195 del Consejo Académico de 2016, lo cual quedó en el consignado en el acta de evaluación de trabajos de grado # 04 de 2026.

Referencia formato APA 7 edición

Ramírez, A. (2025) *La responsabilidad ambiental dentro del marco jurídico del Sistema Nacional Ambiental [SINA-Colombia. Potestad sancionatoria ambiental de las corporaciones autónomas regionales*. [Monografía de Investigación]. Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAUULA)

El contenido de la presente obra corresponde al derecho de expresión del autor y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAUCLA). Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos

Dedicatoria

Dedico este trabajo a todas las personas que creen que la protección del ambiente no es un mero mandato legal, sino un compromiso ético con la vida y con las generaciones futuras.

A mi familia, por su apoyo constante y por enseñarme que la responsabilidad con la casa común comienza en los actos más simples.

A quienes, desde las comunidades rurales, los territorios étnicos y las organizaciones sociales, defienden día a día los bienes naturales frente a la indiferencia y la amenaza. Su resistencia inspira este estudio sobre la responsabilidad ambiental y el fortalecimiento del Sistema Nacional Ambiental en Colombia.

Y dedico también esta investigación al cuerpo técnico y jurídico de las Corporaciones Autónomas Regionales, que, pese a las limitaciones institucionales, sostienen la potestad sancionatoria ambiental como herramienta para proteger los ecosistemas del país.

Este trabajo es para ustedes, y para un país que aún está aprendiendo a comprender que custodiar el ambiente es custodiar la vida misma.

Agradecimientos

Agradezco profundamente a mi familia, por su apoyo incondicional, su paciencia y su confianza en cada etapa de este proceso académico. Su acompañamiento fue la base sobre la cual pude construir este trabajo.

A mis docentes y mentores, quienes con su rigor intelectual y su sentido crítico me guiaron en la comprensión del derecho ambiental y del papel que cumple el Sistema Nacional Ambiental en la protección de los recursos naturales del país. Sus enseñanzas dejaron una huella determinante en la orientación de esta investigación.

A las personas funcionarias y profesionales del sector ambiental —particularmente de las Corporaciones Autónomas Regionales— que, desde su conocimiento técnico y jurídico, aportan día a día a la construcción de un país más responsable frente a sus ecosistemas. Su labor inspira buena parte de este estudio sobre la potestad sancionatoria ambiental.

A las comunidades que, desde sus territorios, han compartido saberes, experiencias y preocupaciones sobre la protección de su entorno. Su voz recuerda que el derecho ambiental solo tiene sentido cuando se conecta con la realidad social.

Finalmente, agradezco a quienes, de distintas maneras, ofrecieron apoyo emocional, material o intelectual durante el desarrollo de esta tesis. A todos y todas, gracias por acompañarme en este camino que no termina aquí, sino que continúa en la defensa de nuestra casa común

Tabla de contenido

Resumen	10
Abstract	11
Introducción	12
Alcance jurídico de la función preventiva de las sanciones pecuniarias en el sistema nacional ambiental conforme a la ley 2387 de 2024, en especial respecto a la potestad sancionatoria de las corporaciones autónomas regionales.....	16
Las sanciones pecuniarias impuestas por las corporaciones autónomas regionales y la función preventiva y disuasoria frente a las infracciones ambientales en Colombia.	25
Coherencia del régimen sancionatorio ambiental previsto en la Ley 2387 de 2024 en la imposición de sanciones pecuniarias con los fines restaurativos y la garantía del derecho constitucional a un ambiente sano.....	37
Conclusiones	44
Referencias	48
Anexos.....	56

Lista de tablas

Tabla 1. Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción y competencia en Colombia.

Lista de figuras

Figura 1. Etapas y fases del procedimiento sancionatorio ambiental en la Ley 1333 de 2009.

Figura 2. Etapas y fases del procedimiento sancionatorio ambiental en la Ley 1333 de 2009, modificado por la Ley 2387 de 2024.

Siglas, acrónimos y abreviaturas

APA American Psychological Association

UNAULA Universidad Autónoma Latinoamericana

SINA Sistema Nacional Ambiental

CAR Corporaciones Autónomas Regionales

Resumen

Se propone un estudio sobre la responsabilidad ambiental en el marco jurídico del Sistema Nacional Ambiental (SINA), enfocado en la potestad sancionatoria de las corporaciones autónomas regionales (CAR). El objetivo es analizar si las sanciones pecuniarias por violaciones ambientales contribuyen efectivamente a la protección del derecho a un ambiente sano, especialmente mediante la restauración del daño causado. Se evalúa la idoneidad de dichas sanciones en la prevención del daño ambiental, en coherencia con los principios del derecho administrativo sancionador. La investigación tiene un enfoque dogmático-jurídico, cualitativo y exploratorio-descriptivo, basado en fuentes normativas, académicas y jurisprudenciales, e interpretado desde un método hermenéutico. La tesis es que las sanciones y medidas preventivas cumplen un papel fundamental en la protección, conservación y reparación del ambiente cuando se determina la responsabilidad por daño a los recursos naturales.

Palabras clave: Corporaciones autónomas regionales, Derecho administrativo sancionador, Procedimiento sancionatorio, Responsabilidad ambiental, Sistema Nacional Ambiental

Abstract

This study addresses environmental liability within the legal framework of the National Environmental System (SINA), focusing on the sanctioning authority of the Regional Autonomous Corporations (CAR). The objective is to analyze whether monetary sanctions for environmental violations effectively contribute to the protection of the right to a healthy environment, especially through the restoration of damage caused. The suitability of these sanctions in preventing environmental damage is evaluated, consistent with the principles of administrative sanctioning law. The research has a dogmatic-legal, qualitative, and exploratory-descriptive approach, based on normative, academic, and jurisprudential sources, and interpreted using a hermeneutic method. It is expected to demonstrate that sanctions and preventive measures play a fundamental role in the protection, conservation, and repair of the environment when determining liability for damage to natural resources

Keywords: Regional Autonomous Corporations, Administrative Sanctioning Law, Sanctioning Procedure, Environmental Liability, National Environmental System.

Introducción

Desde el orden jurisprudencial, la responsabilidad ambiental parte de la necesidad de proteger el medio ambiente, la cual, según la Corte Constitucional en Sentencia C-300 de 2021, abarca cuatro deberes centrales: (I) Preventivo-pedagógico. Se trata de educar ambientalmente a la ciudadanía para evitar el deterioro o daño ambiental y la ciudadanía participe en las decisiones que afectan sus territorios (Arts. 67, 79 y 80 C. Pol.). (II) Reducir o mitigar los daños ambientales en atención a elementos de deterioro ambiental, racionalizando el aprovechamiento de recursos naturales mediante una intervención económica con objeto de una mejor calidad de vida, gozando del desarrollo y preservando el medio ambiente (Art. 334, C. Pol.). (III) El deber de indemnización-reparación de daños ambientales, fundamentado en la responsabilidad estatal (Art. 90 C. Pol.), responsabilidad civil objetiva por daños a derechos colectivos (Arts. 88 C. Pol.) y la exigencia de reparación de los daños ocasionados al medio ambiente (Art. 80. 2, C. Pol.). (IV) Deber de punición por daños ambientales. Consiste en el deber de imponer sanciones conforme a la legislación ambiental. Es una manifestación del *ius puniendi*, siendo su ejercicio por medio del derecho administrativo sancionador (contravencional-correccional) y el derecho punitivo del Estado (Corte Constitucional, Sentencia C-300 de 2021). Esta sanción puede llegar a involucrar el derecho penal, (Ley 2111/2021, 2021), sobre delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente.

En este último deber de la responsabilidad ambiental se ocupa la presente investigación, en el deber de punición del Estado por los daños ambientales estudiando las sanciones pecuniarias como medidas que funcionen para la prevención del daño. Se trata de una serie de deberes que se van imponiendo, de acuerdo a los grados de necesidad de respuesta del Estado (Parra, 2017). En este punto, se examinó la sanción pecuniaria o multa, al encontrarse entre las atribuciones a las corporaciones autónomas regionales (en adelante CAR) para cumplir con el derecho administrativo sancionador, con fundamento en la transgresión de normas ambientales que ocasionan un daño ecológico (Tapia, 2022).

La potestad sancionatoria ambiental se trata de un ejercicio del *ius puniendi* del Estado, competencia de varias autoridades administrativas como son las señaladas en el artículo 1 (Ley 1333/2009):

Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 55 y 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y Parques Nacionales Naturales de Colombia. (Ley 1333/2009, 2009)

De acuerdo a la jurisprudencia del Consejo de Estado (2023), en sentencia con radicado 11001 03 06 000 2022 00230 00:

La Constitución Política de Colombia en su artículo 80 (Ley 99/1993, 1993), (Ley 1333/2009, 2009) y demás normas concordantes, establecen que el Estado es el garante del cuidado del medio ambiente, por lo cual, ostenta la potestad sancionatoria ambiental para definir medidas, imponer sanciones y exigir la reparación de los daños que a aquel se causen.

La mencionada Ley 99 de 1993, dispone el poder concurrente de las autoridades ambientales, y califica a las corporaciones autónomas regionales como las máximas autoridades en dicha materia en el ámbito de su jurisdicción.

[...]

Ligado a lo anterior, por virtud del artículo citado, es función de las corporaciones autónomas regionales imponer las sanciones previstas en la ley, que, entre otros fines, sean procedentes, cuando se advierta el uso no autorizado de los recursos naturales, o ante cualquier real o potencial generación de daño al ambiente, función que, además, por disposición del artículo 32 del mismo cuerpo normativo, es indelegable (Consejo de Estado, 2023, p. 54).

Los daños ambientales hacen parte de un problema serio, el cual merece una atención especial, ya que es una protección que garantiza otros derechos, siendo una cuestión de supervivencia para los territorios, las comunidades y el individuo, formas de vida animal y vegetal (Morales, 2020). Si el derecho a la vida realmente es “inviolable”, la cuestión sobre el cuidado del medio ambiente, como los bosques, el agua, el aire, los recursos naturales, los páramos, no debe ser mero discurso retórico (Corte Constitucional, Sentencia C-152 de 2023). Por ello, las sanciones pecuniarias y el principio de prevención, desde la responsabilidad ambiental, deben ser revisadas, de forma que sean realmente garantistas. Lo que se busca es cuestionar la responsabilidad misma como se viene entendiendo, cuestionando principios como el “que contamina paga” (Amaya et al.,

2023). Las tasas retributivas y el dinero se han tornado insuficientes para prevenir este tipo de daños, como muestran algunas cifras de daños ambientales señaladas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2024).

A partir del SINA, lo que fue una rama del derecho administrativo evolucionaría hacia un derecho ambiental, que desarrolla una serie de instituciones jurídicas, administrativas, que sirven a una función de protección y preservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, sistema que abarca acciones, recursos, proyectos e instituciones públicas que facilitan la ejecución de los principios generales ambientales, como el que contamina paga y la facultad de prevención, principalmente a las CAR, las cuales cuentan con la competencia de ser una especie de policía ambiental, siendo las autoridades en la materia, después del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Ley 99/1993, 1993), citada en Corte Constitucional, Sentencias C-219 de 2017 y C-145 de 2021). Teniendo en cuenta lo anterior, se plantea la interrogante: ¿La función preventiva de las sanciones pecuniarias impuestas por las corporaciones autónomas regionales logra establecer una garantía al derecho a un ambiente sano?

La presente investigación encaja dentro del enfoque cualitativo, con una perspectiva dogmático-jurídica orientada al análisis sistemático, crítico y propositivo del régimen sancionatorio ambiental colombiano, particularmente de las sanciones pecuniarias impuestas por las CAR (Ley 2387/2024, 2024), y su correspondencia con los principios constitucionales que estructuran el Sistema Nacional Ambiental (en adelante SINA). Como modalidad de trabajo de grado, se opta por la monografía jurídica, en tanto permite desarrollar una reflexión crítica, argumentada y estructurada sobre el presente problema jurídico (Celis Vela, 2024).

Desde el enfoque dogmático, la investigación parte del análisis del derecho positivo, principalmente de los artículos 5 y 17 (Ley 2387/2024, 2024), integrándolos con normas constitucionales (arts. 8, 49, 58, 67, 79, 80, 82, 215, 226, 268-7, 277-4, CP.), jurisprudencia relevante de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, así como con el estudio doctrinal especializado. El método empleado fue hermenéutico-analítico, lo cual implica no solo interpretar literalmente las normas jurídicas, sino contextualizarlas dentro del sistema jurídico colombiano, establecer su teleología y utilidad en función de los principios que rigen el derecho ambiental, y proponer lecturas jurídicas que prioricen la efectividad del derecho a un ambiente sano.

El problema identificado —la función efectiva de las sanciones pecuniarias desde una perspectiva preventiva y restaurativa— ha sido poco desarrollado por la doctrina nacional. Este

estudio busca ahondar en los vacíos teóricos y prácticos del régimen sancionador ambiental y establecer nuevas perspectivas interpretativas.

Se recolectaron y analizaron datos normativos, jurisprudenciales y doctrinales, lo cual permitió una caracterización sincrónica del estado actual del régimen jurídico ambiental y la formulación de recomendaciones orientadas a su transformación. El desarrollo fue el siguiente: (I) Delimitación del problema jurídico: Se identificó la tensión entre el carácter preventivo del derecho ambiental y el uso de sanciones pecuniarias que no garantizan la restauración ecológica ni la efectividad del principio de prevención. (II) Recolección normativa y jurisprudencial: Se recopilaron las normas constitucionales, legales y reglamentarias relevantes, así como jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional sobre potestad sancionatoria y principios ambientales. (III) Revisión bibliográfica especializada: Se consultó en fuentes doctrinales relevantes en derecho ambiental, responsabilidad administrativa, principios sancionatorios y teoría del derecho, priorizando la eficacia de las sanciones ambientales. (IV) Sistematización de la información: Se organizaron las fuentes mediante fichas de contenido normativo, jurisprudencial y doctrinal, identificando las categorías clave: responsabilidad ambiental, principio de prevención, restauración, sanción administrativa y función de las CAR. (V) Análisis hermenéutico-crítico: Se interpretó el marco normativo y jurisprudencial desde una perspectiva sistémica y teleológica, buscando detectar incoherencias, vacíos o excesos en la potestad sancionatoria ambiental. (VI) Propuesta prescriptiva: Se formularon interpretaciones y recomendaciones jurídicas orientadas a fortalecer la función preventiva del régimen sancionador, en armonía con el derecho a un ambiente sano.

Alcance jurídico de la función preventiva de las sanciones pecuniarias en el sistema nacional ambiental conforme a la ley 2387 de 2024, en especial respecto a la potestad sancionatoria de las corporaciones autónomas regionales.

En Colombia se encuentran un total de 33 diferentes CAR que operan en sus respectivas jurisdicciones. Se trata de autoridades del orden administrativo que cumplen con una función preventiva y sancionatoria en materia ambiental. Entre ellas se encuentran las siguientes: Antioquia, Boyacá y Cundinamarca, de acuerdo a su competencia y jurisdicción territorial. Los departamentos de Antioquia, Boyacá y Cundinamarca cuentan con más de una CAR que realiza un control y vigilancia del acatamiento de normas ambientales en su respectiva jurisdicción. Se puede observar que la totalidad de los departamentos de Colombia cuentan con al menos una Corporación Autónoma Regional que realiza funciones sancionatorias.

Se debe partir, bajo una argumentación piramidal, de la Constitución Política de 1991, que introdujo en Colombia la concepción del Estado Social de Derecho, lo cual implicó una transformación sustancial en la manera de entender las funciones estatales frente a la protección de los derechos fundamentales. Dichos derechos, tradicionalmente clasificados en tres generaciones —civiles y políticos; económicos, sociales y culturales; y colectivos y de solidaridad— no responden a una jerarquía de importancia, sino a un desarrollo histórico y progresivo en la consolidación del constitucionalismo contemporáneo.

En este contexto, el derecho al debido proceso (artículo 29 C.P.), aplicable a los procedimientos sancionatorios ambientales adelantados por las CAR y demás autoridades competentes, no puede comprenderse de manera aislada. Su exigibilidad se articula con la finalidad superior de garantizar el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, consagrado en el artículo 79 de la Constitución, norma que otorga a todas las personas la titularidad de dicho derecho e impone al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, así como de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

Así, el procedimiento sancionatorio ambiental se erige como una manifestación concreta del cumplimiento de los fines esenciales del Estado (artículo 2 C.P.), particularmente en lo relativo a la garantía de la efectividad de los derechos y en la protección de bienes jurídicos de naturaleza colectiva. Igualmente, responde a los mandatos de intervención del Estado en la economía (artículo 334 C.P.) y al deber de las autoridades de proteger los recursos naturales de la Nación (artículo 8

C.P.), lo cual implica que la potestad sancionadora no es únicamente un instrumento de coerción, sino también un mecanismo de realización material de la Constitución Ecológica.

Siguiendo a Rodríguez, (2022), la Constitución Ecológica son una serie de artículos relacionados con la protección del derecho a un ambiente sano, alrededor de 49 artículos. El concepto es introducido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Citada en Rodríguez, 2022), en específico, por el magistrado Ciro Angarita, para quien “pueden encontrarse hasta 49 artículos de contenido ecológico”. (Citado en Rodríguez, 2022, p. 78), para referirse a unas normas, de rango supra legal, que más allá de simples prohibiciones que protegen los ecosistemas, relaciona aspectos de la sociedad, la cultura con la naturaleza. Esta noción de Constitución Ecológica no es accidental, sino que surge de la interpretación de la Constitución Política de 1991 (Citada en Rodríguez, 2022) y la relación entre sociedad y naturaleza. Con ello se incorpora un modelo de desarrollo armónico entre la actividad del ser humano y el entorno natural en el que se desenvuelve.

La Constitución Ecológica, a diferencia de las cartas constitucionales previas, propias del liberalismo decimonónico, involucran una dimensión ambiental, por eso se les nombra así a los artículos de la actual Constitución Política de 1991. El constituyente del Estado Social de Derecho pensó en la interacción entre procesos sociales y naturales (producción, consumo, residuos) desde el manejo y planificación de un desarrollo sostenible y la función ecológica de la propiedad.

La Corte Constitucional (Rodríguez, 2022) ha afirmado que la Carta de 1991 instauró un nuevo paradigma jurídico al conceder a las riquezas naturales de la nación como un elemento fundamental del orden constitucional. Según la Sentencia C-126 de 1998 de la Corte Constitucional (citada en Rodríguez, 2022), el entorno ambiental se presenta bajo una triple dimensión, primero de principio rector, que irradia todo el orden jurídico y compromete al Estado con la protección de las riquezas naturales; como derecho fundamental, al reconocer que toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, derecho que puede hacerse efectivo por medio de acciones judiciales; y como fuente de deberes, al imponer obligaciones tanto a las autoridades como a los particulares para garantizar la preservación de los recursos naturales.

En el mismo orden de ideas, siguiendo a la Defensoría del Pueblo (la Constitución de 1991 ha sido catalogada como “Constitución Ecológica” (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 10) debido a la centralidad que se la da a la defensa y protección del ambiente, relacionando al menos 34 artículos y por los instrumentos y tratados internacionales incorporados en el bloque de constitucionalidad. Es una expresión que se usa comúnmente para dar a entender lo trascendental

que el tema ambiental en la actual Constitución Política de 1991. Los principales mandatos se rigen en los artículos 8, 79 y 95 de la norma de normas. (Defensoría del Pueblo, 2023).

El ambiente sano y ecológicamente equilibrado es un derecho Constitucional fundamental, pues su violación atenta directamente contra la perpetuación de la especie humana y, en consecuencia, con el derecho más fundamental del hombre: la vida. El derecho a la salud y a la vida son derechos fundamentales porque son esenciales al hombre, la salud se encuentra ligada al medio ambiente que le rodea y que dependiendo de las condiciones que éste le ofrezca, le permitirá desarrollarse económica y socialmente a los pueblos, garantizándoles su supervivencia. Existen unos límites tolerables de contaminación que al ser traspasado constituyen un perjuicio para el medio ambiente y la vida, que no pueden ser justificables y por lo tanto exigen imponer unos correctivos. (Corte Constitucional, sentencia T-536 de 1992, p. 1).

La justiciabilidad es un concepto que hace referencia principalmente a los mecanismos que consagra el derecho objetivo para hacer válido el ordenamiento jurídico, es lo que hace que las normas jurídicas no se queden en papel, sino que puedan ser exigibles en la materialidad más allá de lo formal, en esto consiste el alcance jurídico de la función preventiva de las sanciones ambientales. En este sentido, resulta necesario entender por qué el derecho disciplinario depende de la justiciabilidad ambiental, puesto que los daños producidos al medio ambiente, las infracciones ambientales, generan daños en el ecosistema, lo que puede conllevar a activar la titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental del Estado. El objeto de la disciplina es hacer posible el goce de los derechos. La función preventiva de las sanciones ambientales está encaminada a que los mecanismos del SINA sean suficientes para prevenir el daño ambiental.

Las sanciones pecuniarias no son las únicas que se contemplan en la legislación colombiana. Se encuentran señaladas en el artículo 40 (Ley 1333/2009, 2009) “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones” que fue reformado por el artículo 17 (Ley 2387/2024, 2024) “Por medio del cual se modifica el procedimiento sancionatorio ambiental”, (Ley 1333/2009, 2009, con el propósito de otorgar herramientas efectivas para prevenir y sancionar a los infractores y se dictan otras disposiciones. Entre las diferentes sanciones que imponen las CAR en ejercicio de la potestad sancionatoria, se contemplan, además de las

patrimoniales multas hasta por cien mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (100.000 Salario Mínimo Mensual Legal Vigente) (Art. 17), las siguientes:

1. Amonestación escrita. 2. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio. 3. Revocatorio o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro. 4. Demolición de obra a costa del infractor., 5. decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción. 6. Restitución de especímenes de especies de flora y fauna silvestres o acuática. (Congreso de la República, Ley 2387 de 2024, art. 17).

El concepto de infracción se describe en el artículo 6 de la Ley 2387 de 2024, que reforma el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009:

Artículo 6. Modifíquese el artículo 5 de la ley 1333 de 2009 el cual quedará así:

Artículo 5. Infracciones. Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto Ley 2811 de 1974 en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994, las demás normas ambientales vigentes y en los actos administrativos con contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil. (Congreso de la República de Colombia, Ley 2387 de 2024, artículo 6).

Desde el primer artículo de la Ley 1333 de 2009, se otorgan competencias, entre otras, a las CAR para imponer dichas sanciones, se le reconoce a nivel legal la titularidad de la potestad sancionatoria para imponer sanciones en materia ambiental. La modificación legislativa (Ley 2387/2024, 2024), deja intacta la titular de la potestad sancionatoria de las CAR (art.2), así como la función preventiva o facultad de prevención (art.5).

La Ley 2387 de 2024 “Por Medio Del Cual Se Modifica El Procedimiento Sancionatorio Ambiental, Ley 1333 De 2009, Con El Propósito De Otorgar Herramientas Efectivas Para Prevenir

Y Sancionar A Los Infractores Y Se Dictan Otras Disposiciones" no sustituye el régimen del procedimiento sancionatorio ambiental que se reguló, con antelación (Ley 1333/2009, 2009). Se trata de una modificación y adición. Los 27 artículos de la Ley 2387 (2024) lo que hacen es modificar, no la totalidad de 66 normas contenidas en la Ley 1333 de 2009, sino tan solo 17 artículos (Ley 1333/2009, 2009). y una adición de cuatro artículos. A partir del 25 de julio de 2024, con la promulgación de la Ley 2387 (2024) se modifican las disposiciones del procedimiento sancionatorio ambiental de la Ley 1333 (2009). La finalidad del legislador no fue otra que establecer acciones más eficientes al prevenir la consumación de las infracciones ambientales y sanción de los infractores (Ley 2387, 2024). Los artículos modificados fueron los siguientes: 1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, el 18, 20, 24, 27, 36, 37, 40, 42 y 49 (Ley 1333/2009, 2009); (Guzmán, 2024).

Los cambios que se destacan son los siguientes: (I) Se incrementan las multas por infracciones ambientales por voluntad del legislador, las cuales pasaron de un máximo de 5.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) en la Ley 1333 a 100.000 SMLMV (Ley 2387/2024, 2024). Este aumento ocasiona mayor prevención al disuadir a los individuos, autoridades, corporaciones y personas jurídicas de cometer infracciones. (II) Los alegatos de conclusión proceden en el procedimiento sancionatorio ambiental solo si se practican pruebas en la fase probatoria del proceso sancionador, no procede de forma general en todos los eventos. Cabe señalar que, contrario a otros procedimientos sancionatorios, en materia ambiental, opera la presunción de culpa, por lo que la carga de la prueba reside en el procesado, lo cual puede ser una garantía preventiva adicional de disuasión de cometer infracciones. (III) Se extiende el término para declaratoria de responsabilidad a las CAR, entre otras autoridades ambientales, para decretar la responsabilidad del presunto infractor de 15 días a 80 días. Se presenta con posterioridad a la presentación de descargos o alegatos de conclusión, según corresponda. (IV) Se abre la posibilidad de suspender y terminar de forma anticipada el procedimiento sancionatorio ambiental, si antes de la decisión de la CAR el procesado corrige el daño o lo compensa, algo que no se contemplaba en la Ley 1333 de 2009. (V) Si se acepta la responsabilidad mediante confesión se le reduce un 30% del monto de la multa si confiesa antes que inicie el proceso ambiental y se le reduce el 15% si confiesa antes del auto de formulación de cargos. (VI) Se contempla, en los eventos de liquidación empresarial del presunto infractor, el deber de informar a la autoridad ambiental como una garantía de amparo del pago de la obligación. (VII) El límite temporal del proceso sancionatorio ambiental será de no mayor a cinco años de duración a partir del auto de inicio del proceso.

La ley 1399 de 2009 “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones” continúa siendo relevante y vigente, es el primer desarrollo del principio del debido proceso y de legalidad de la Constitución Política específicamente en relación con el procedimiento sancionatorio ambiental, porque implica que el procedimiento sancionatorio ambiental se ha de encontrar sometido a los límites fijados por la Constitución, siendo el ejercicio de la potestad sancionatoria una responsabilidad y función de competencia exclusiva de la administración a través de autoridades como las CAR, la cual debe aplicar el procedimiento sancionatorio ambiental de forma reglada de manera que no vulnere ningún derecho fundamental del presunto infractor, pero tampoco se pierda de vista la reparación ambiental mediante la imposición de dichas multas.

El principio de legalidad se aplica en la facultad de prevención y de sanción del Estado. Las infracciones ambientales se tipifican en el artículo 6 de la Ley 2387 (2024) y en el 5 (Ley 1333/2009, 2009). Estas normas funcionan como un pórtico que conduce al Código de Recursos Naturales Renovables (Decreto Ley 2811/1974, 1974), Ley 99 de 1993 “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el SINA, y se dictan otras disposiciones” y la ley 165 de 1994 “Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica" de Río de Janeiro el 5 de junio de 1992”. Los alcances jurídicos de la función preventiva de las sanciones pecuniarias, en virtud del cual las CAR, imponen sanciones, cuenta con estos antecedentes normativos.

La misma consecuencia legal que se establece en la sanción, concretada en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente, como son las CAR, son fijados con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber, se respalda en la teoría civil del daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre la conducta y el perjuicio o daño ocasionado. Las configuraciones de estos elementos dan lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil. Estas posibilidades, son preventivas en sí mismas, al afectar de forma directa el patrimonio del infractor.

La sanción administrativa ambiental tiene un carácter preventivo, no solo punitivo, porque busca disuadir futuras conductas lesivas al ambiente al generar consecuencias económicas y

jurídicas que impactan directamente el patrimonio del infractor. En otras palabras, la prevención se logra al demostrar que dañar el medio ambiente no resulta rentable y que toda afectación al entorno genera una respuesta inmediata y costosa por parte del Estado.

Desde el punto de vista jurídico estas sanciones se apoyan en la teoría civil del daño, que exige tres elementos para configurar la responsabilidad: Un hecho generador, consistente en la acción u omisión contraria a la normatividad ambiental; la culpa o dolo del infractor, es decir, su negligencia, imprudencia o intención en la conducta contaminante; y la relación causal entre esa conducta y el daño ambiental producido. Cuando la autoridad ambiental, como una CAR, impone una sanción, el objetivo no se limita a castigar el incumplimiento, sino a evitar la repetición de comportamientos nocivos mediante la afectación patrimonial. Esta consecuencia económica actúa como un mecanismo de contención del riesgo ambiental, porque obliga a los agentes económicos a internalizar los costos de sus acciones y adoptar medidas correctivas.

Algunos ejemplos de ello, en forma que afecta el patrimonio del infractor, son las multas económicas. Piense el lector, por ejemplo, en una empresa minera que arroja residuos tóxicos en una fuente hídrica se hace acreedor de una millonaria multa que compromete su flujo de caja y rentabilidad, obligándola a pensar en menores costos, como invertir en tecnologías de cuidado del agua. A su vez, el cierre de actividades, como ejemplo, una constructora tala un bosque sin autorización es sancionada con la suspensión temporal de sus actividades, lo que de una forma genera más pérdidas por incumplimiento contractual. En todos estos casos, la sanción cumple una función ejemplarizante: quien daña el ambiente ve comprometido su patrimonio, lo que incentiva a los demás actores sociales y económicos a cumplir las normas y adoptar conductas ambientalmente responsables.

Los eximentes de responsabilidad en el procedimiento sancionatorio ambiental, derivados de la comisión de una infracción, comprenden —además de la fuerza mayor y el caso fortuito, entendidos como acontecimientos imprevisibles e irresistibles que conducen a la terminación del trámite sancionatorio— los siguientes supuestos: **i)** la muerte del investigado o presunto infractor; **ii)** la inexistencia del hecho generador del daño ambiental, esto es, cuando no se configura el supuesto fáctico objeto de investigación; **iii)** la inimputabilidad del investigado, conforme a lo previsto en los artículos 2346 y 2348 del Código Civil, que regulan la responsabilidad en tales eventos; y **iv)** la realización de una actividad legalmente amparada o autorizada, en cuanto exista

un permiso o licencia que habilite al particular para generar un impacto ambiental dentro de los límites permitidos por la normativa vigente.

Las CAR, que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 (Ley 99/1993, 1993) comprenden facultades permisivas como la concesión de licencias y permisos, hace que tengan una función preventiva en sí misma, al ser la máxima autoridad ambiental en su jurisdicción y, por tal razón, poseen la competencia preventiva y sancionatoria. La búsqueda de la función preventiva es evitar el daño o minimizar sus consecuencias, de ser posible. Se trata de una garantía del derecho a un ambiente sano y de cuidado de los recursos naturales renovables, sin que sea necesario que se consume la sanción para activar la competencia. La función preventiva se contempla en el artículo 5 de la (Ley 2387/2024,2024). Esta se inicia con la Ley 99 de 1993, que ya reconocía diversas facultades a las CAR, entre ellas la de prevención, control y vigilancia. De esta norma jurídica se desprende la posibilidad de intervenir de forma anticipada a la configuración del daño ambiental, cuando se observa, más allá de toda duda, que la ocurrencia del daño se produzca de forma inminente. Con la inspección y vigilancia se pueden hacer visitas técnicas, requerir informes, seguimientos a actividades que impliquen un gran riesgo de infracción ambiental. Se basa en el riesgo más que en la consumación total del daño ambiental, proceden antes de iniciado el procedimiento sancionatorio ambiental.

Se comprende, que la sola sospecha de violación de una norma de carácter ambiental, bien sea por acción o por omisión, y/o la configuración del daño ambiental, constituirán la denominada infracción ambiental, la cual faculta a las CAR para que pueda dar inicio a los procedimientos ambientales sancionatorios. La prevención, es en esencia, en la posibilidad de expedir actos administrativos incluso antes que se cometa el daño o infracción. Téngase entonces en cuenta que, en materia de responsabilidad ambiental, la legislación abre la posibilidad de que por un mismo hecho traerá consecuencias en el campo sancionatorio administrativo ambiental y de responsabilidad civil extracontractual, responsabilidad civil contractual, responsabilidad disciplinaria, responsabilidad fiscal y la responsabilidad penal ambiental.

Las medidas preventivas, las cuales buscan prevenir o impedir la realización de un daño ambiental que atente contra el paisaje, los recursos naturales o la salud humana, y que son de carácter transitorio, entre ellas pueden mencionarse las siguientes: la amonestación escrita hacía el infractor; decomiso preventivo de productos, materiales, implementos, medios con los que se presume se realizó la infracción ambiental; aprehensión preventiva de productos, especímenes y

sub productos de fauna y flora silvestre; al igual que la suspensión de las obras o actividades que se realizan con riesgo de cometer un infracción o de producirla, al igual que las que se realizan sin el permiso, autorización, concesión de la autoridad competente.

En los casos en que el presunto infractor ambiental, sea sorprendido en flagrancia causando un daño al medio ambiente, a la salud humana, al paisaje o a los recursos naturales, la autoridad ambiental se encuentra en el deber de intervenir siempre que realice el levantamiento de un acta mediante la cual se constatarán los motivos que justifican la imposición de la medida preventiva o sancionatoria, el lugar, la fecha, la hora, la medida, el funcionario competente y el proyecto, obra o actividad que está generando ese riesgo a un medio ambiente sano.

Las sanciones pecuniarias impuestas por las corporaciones autónomas regionales y la función preventiva y disuasoria frente a las infracciones ambientales en Colombia.

Las sanciones pecuniarias, como son las multas, se encuentran señaladas como tal en el artículo 17 Ley 2387 (2024), que reformó el artículo 40 de la Ley 1333 de (2009). El artículo 40, numeral 2, contempla multas hasta por cien mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (100.000 Salario Mínimo Mensual Legal Vigente). En el caso de infractores de escasos recursos económicos, incapaces a causa de ello de responder patrimonialmente, la sanción consistirá en servicio comunitario y cursos obligatorios ambientales, sin embargo, procede como sanción complementaria en todos los casos.

Los dineros y el monto del valor que se recaudan por parte de las autoridades ambientales con la imposición de multas a los infractores es destinado al Fondo Nacional Ambiental – FONAM. Este fondo es un sistema de manejo de cuentas por parte del Ministerio del Medio Ambiente. El patrimonio es independiente, carece de estructura administrativa y planta de personal, su jurisdicción es a nivel nacional.

El FONAM cuenta con un soporte normativo amplio que refleja la evolución del marco institucional y financiero de la gestión ambiental en Colombia. Su origen se encuentra en la Ley 99 (1993), que creó el Ministerio del Medio Ambiente, organizó el SINA y sentó las bases para la creación de instrumentos financieros destinados a la protección de los recursos naturales. Posteriormente, el Decreto 4317 (2004) reglamentó específicamente el FONAM, definiendo su estructura, objetivos y fuentes de financiación, disposición que fue complementada por el Decreto 587 (2010) y actualizada mediante el Decreto 3570 (2011), que reorganizó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, integrando en su sector administrativo el manejo del Fondo. El marco reglamentario se consolidó en el Decreto 1076 de 2015, que recopiló las disposiciones del sector en un Decreto Único Reglamentario. En los años siguientes, diversas leyes y actos normativos han incidido en la destinación y fortalecimiento de recursos del FONAM, entre ellas la Ley 1819 (2016) (reforma tributaria estructural), la Ley 1930 (2018) (gestión integral de páramos), la Ley 1955 (2019) (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022), la Ley 2155 (2021) (ley de inversión social), la Ley 2159 (2021) (presupuesto general de la Nación para 2022), la Ley 2169 (2021) (desarrollo bajo en carbono y resiliencia climática), y la Ley 2277 (2022) (reforma tributaria para la igualdad y la justicia social). Este andamiaje normativo evidencia que el FONAM no es un

instrumento aislado, sino parte esencial de la política ambiental y fiscal del Estado colombiano, con funciones orientadas a financiar proyectos estratégicos que materialicen la “Constitución ecológica” de 1991.

El principio de quien contamina paga persigue un objetivo central que es la prevención del daño ambiental. En ese sentido, busca que las personas responsables que una eventual contaminación o de un daño ambiental paguen los costos que su prevención, mitigación y reducción genera; también, pretende incentivar el diseño de tecnologías amigables con el ambiente y que reduzca el impacto ambiental de las actividades industriales a través de un sistema de informes previos, controles, inspecciones, pagos, multas y sanciones pecuniarias. De esta forma, a lo que se apunta, más allá del pago de una determinada cantidad de dinero, es a ajustar efectivamente el comportamiento de los agentes públicos y privados para que respeten y protejan los recursos naturales. (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 33).

Ahora bien, se debe analizar la función preventiva y disuasoria de las sanciones pecuniarias. En primer lugar, la función preventiva se impone de forma excepcional y transitoria, buscando evitar un perjuicio ambiental irreversible. De acuerdo con la Corte Constitucional en sentencia T-210 de 2025, la imposición de multas, como cualquier sanción, debe responder al principio de razonabilidad y proporcionalidad de acuerdo a la magnitud del daño que se genera por la comisión de la infracción ambiental. Desde los artículos 43 y 49 de la Ley 1333 (2009), se regulan dichas sanciones. El objeto de la multa, según la misma sentencia, no es otro que destinar esos recursos para resarcir daños.

En efecto, cuando se imponen sanciones pecuniarias por infracciones ambientales, el dinero recaudado no ingresa al Estado como simple ingreso fiscal, sino que tiene una destinación específica orientada a la restauración, recuperación o compensación de los daños causados al medio ambiente. Esto responde al principio constitucional de restauración ecológica y al mandato del artículo 80 de la Constitución, según el cual el Estado debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y exigir la reparación de los daños causados. Conforme a los artículos 43 y 49 de la Ley 1333 (2009), las multas impuestas por las autoridades ambientales competentes, como las CAR, se recaudan y administran por estas entidades, deben invertirse exclusivamente en la protección, recuperación y monitoreo ambiental dentro del área de su jurisdicción.

Esto significa que el dinero no puede destinarse a fines generales del Estado, sino a proyectos ambientales específicos, tales como: programas de restauración y rehabilitación de ecosistemas degradados, por ejemplo, reforestación de áreas taladas o recuperación de cuencas hidrográficas contaminadas. Proyectos de descontaminación de ríos, suelos o aire, incluyendo la implementación de tecnologías limpias o el tratamiento de residuos. Educación y sensibilización ambiental, orientada a prevenir nuevas infracciones y promover la participación ciudadana. Monitoreo, control y vigilancia ambiental, es decir, fortalecer la capacidad técnica y operativa de las autoridades para prevenir futuros daños.

El resarcimiento del daño ambiental no se limita a la compensación económica, sino que implica una reparación integral del ecosistema afectado, siguiendo criterios técnicos y ecológicos. De hecho, el artículo 49 de la Ley 1333 (2009) establece que los recursos de las multas se emplean para la recuperación del ambiente y los recursos naturales renovables, lo que incluye medidas de restauración directa, como replantar especies nativas, descontaminar fuentes hídricas o reconstruir suelos erosionados o medidas compensatorias, cuando el daño es irreversible, por ejemplo, restaurar un área equivalente o financiar proyectos ambientales alternativos que aporten beneficios similares al ecosistema dañado. Medidas de seguimiento y monitoreo, para verificar la eficacia de las acciones de restauración y evitar la repetición del daño.

La protección del entorno implica insistir en la importancia de determinar acciones concretas en busca de hacer realidad la obligación que tienen el Estado y las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación, la diversidad e integridad del ambiente y la conservación de las áreas de especial importancia ecológica. También está el hecho de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, una tarea del Estado con la participación de las personas y comunidades. (Rodríguez, 2022, p. 90).

Ahora bien, si no es posible que el infractor responda con su patrimonio, por no contar con los recursos, se le impone el trabajo comunitario en materia ambiental, cuya finalidad es la participación, que se evidencia la voluntad del infractor por la preservación del medio ambiente, los recursos naturales y el paisaje, por medio de su inclusión temporal en alguno de los programas, proyectos que la autoridad ambiental tenga en curso. Cabe señalar que esta medida es una excepción que procede en el evento que el infractor no cuenta con los recursos.

Las sanciones ambientales, incluidas las multas, son declaradas mediante un acto administrativo, el cual describe la sanción principal y dos accesorias que se imponen al infractor. Además, debe contener de forma detallada el informe que motive las circunstancias de modo, tiempo y lugar que dieron lugar a la imposición de las sanciones. Las multas pueden ser hasta de 100.000 SMLMV. De conformidad con el artículo 7 de la Ley 2387 (2024), dichos actos administrativos que fijan sanciones pecuniarias prestan mérito ejecutivo y generan intereses moratorios.

La función de dichas sanciones es de orden preventivo, tal como se reconoce en el artículo 4 de la Ley 2387 de 2024, las finalidades de las sanciones de tipo administrativo en materia ambiental tienen por objeto prevenir, corregir y compensar los daños ocasionados por las infracciones. El objetivo es garantizar la eficiencia de principios y fines de orden constitucional, tratados internacionales, leyes y reglamentos en materia ambiental (Ley 2387, 2024). La idea de la prevención es impedir o evitar que se consuma el hecho, se realice una actividad o exista una situación que amenace el derecho a un ambiente sano.

Se debe hacer alusión a las medidas preventivas, diferenciándolas o separándolas de las medidas sancionatorias. Si bien ambas se contemplan en la legislación ambiental, activando la competencia de autoridades administrativas para imponerlas, ambas se diferencian sustancial y cualitativamente.

Las medidas preventivas tienen un carácter eminentemente precautorio, pues buscan anticiparse a un daño ambiental o evitar su agravamiento. En este sentido, su aplicación no depende necesariamente de la comprobación de una infracción consumada, sino de la existencia de un riesgo o amenaza cierta de vulneración al medio ambiente. Se trata de un mecanismo de tutela inmediata, cuyo propósito es proteger el bien jurídico de carácter colectivo —el ambiente sano—, garantizando su preservación frente a la incertidumbre o al peligro inminente. De ahí que, por ejemplo, la suspensión temporal de actividades contaminantes, el decomiso preventivo de especies o la imposición de planes de manejo ambiental, se configuren como instrumentos orientados a evitar consecuencias irreversibles.

Por el contrario, las medidas sancionatorias tienen un carácter estrictamente represivo y punitivo. Su adopción presupone la verificación de una conducta infractora tipificada en la normatividad ambiental, lo que implica un procedimiento administrativo en el que se acredite la responsabilidad del presunto infractor. Estas medidas se materializan en sanciones pecuniarias,

cierres definitivos, inhabilidades o la obligación de restaurar el daño causado. Su finalidad no es únicamente castigar, sino también disuadir futuras conductas lesivas y reafirmar la vigencia del orden jurídico ambiental.

La diferencia cualitativa entre ambas radica en que las medidas preventivas operan bajo el principio de precaución, con una lógica protectora y anticipatoria, mientras que las sancionatorias se fundamentan en el principio de responsabilidad, con una lógica de reacción frente a la infracción ya consumada. Por ello, confundir o asimilar ambos mecanismos conduciría a vaciar de contenido la función preventiva, que cumple un rol indispensable en la defensa del ambiente, y a desdibujar la función sancionatoria, que se asienta en la necesidad de restablecer la confianza en la normatividad y sancionar al infractor.

Las medidas preventivas también se imponen mediante acto administrativo motivado y de acuerdo a la gravedad de la infracción. Los tipos de medidas preventivas se consagran en el artículo 19 de la Ley 2387 (2024) la cual modificó el artículo 36 de la Ley 1333 (2009), fijando como tales la confiscación preventiva de productos, medios, instrumentos que se emplean al momento de realizar la infracción ambiental. Cuando se trata de especímenes, productos y subproductos de flora y fauna silvestre la aprehensión es una medida preventiva en tanto se toma una decisión.

La prevención procede igualmente frente a la ejecución de una obra, proyecto o actividad que genere un riesgo ambiental, afecte los recursos naturales, los ecosistemas o la salud humana. En tales casos, podrá disponerse su suspensión como medida preventiva, particularmente cuando se adelanten sin contar con la respectiva licencia, concesión o permiso ambiental, o cuando, aun existiendo estos, se incumplan sus términos y condiciones. Asimismo, se contempla la realización de estudios y exámenes técnicos necesarios para determinar la naturaleza y particularidades de las consecuencias derivadas de la infracción, así como para establecer las medidas orientadas a mitigar, reparar y compensar el daño ocasionado. Las medidas sancionatorias, en cambio, entre las que se encuentran las multas, son de tipo correctivo, pues se imponen después de ocurrido el hecho, más que de tipo preventivo.

Las multas, como medidas sancionatorias, son un desarrollo del principio ambiental conocido como “el que contamina paga” reconocido por primera vez en la Declaración de Río de Janeiro de 1992, sobre medio ambiente y desarrollo (principio 16). El Consejo de Estado ha conceptualizado a nivel jurisprudencial el significado de dicho principio, determinando que se trata de una medida precautoria y disuasiva en la contaminación, busca evitar que se cometan daños,

sobre todo aquellos de tipo irreversible o lo que es igual, que se tornan irreparables, he ahí la necesidad y relevancia de la prevención. (Consejo de Estado, 2021, sentencia con radicado 73001-23-31-000-2012-00241-02).

En virtud de dicho principio, los individuos deben responder patrimonialmente por los impactos negativos en la salud del ambiente, con el fin de restaurar y preservar los daños ambientales que producen. Sin embargo, son los estados, los que fijan el monto de esas tasas retributivas. En nuestro contexto, como se ha señalado, pueden llegar hasta 100.000 SMMLV. El costear la prevención y reconstrucción de los costos ambientales es una medida preventiva y disuasoria, pues busca que se logre una gestión y mayor control de los daños ambientales. Estos costos, claro está, no deben afectar la economía de una nación, ni la inversión extranjera, pues la defensa del derecho a un ambiente sano no es invasiva ni niega otros derechos, como son la iniciativa privada y el libre comercio.

Tabla 1.

Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción y competencia en Colombia.

Corporación Autónoma Regional	Departamento	Jurisdicción
Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM)	Huila	37 municipios del Huila
Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)	Cundinamarca y Boyacá	Área rural de Bogotá, 98 municipios de Cundinamarca y 6 de Boyacá
Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER)	Risaralda	14 municipios del Risaralda
Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (CARDIQUE)	Bolívar	21 municipios del norte de Bolívar
Corporación Autónoma Regional de Sucre (CARSUCRE)	Sucre	19 municipios del Sucre
Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS)	Santander	74 municipios del Santander

Corporación Autónoma Regional	Departamento	Jurisdicción
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA)	Guainía	Guainía, Vaupés y Guaviare
Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB)	Santander	13 municipios incluyendo Bucaramanga
Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (CODECHOCÓ)	Chocó	Todo el departamento del Chocó
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA)		Todo el departamento Archipiélago
Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (CORANTIOQUIA)	Antioquia	80 municipios de Antioquia
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena (CORMACARENA)		Todo el departamento del Meta
Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare (CORNARE)	Antioquia	26 municipios del Oriente antioqueño
Corporación Autónoma Regional del Magdalena (CORPAMAG)	Magdalena	29 municipios y zona rural de Santa Marta
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (CORPOAMAZONIA)	Putumayo	Putumayo, Amazonas y Caquetá
Corporación Autónoma Regional de Boyacá (CORPOBOYACÁ)	Boyacá	87 municipios del Boyacá
Corporación Autónoma Regional de Caldas (CORPOCALDAS)	Caldas	Todo el departamento de Caldas
Corporación Autónoma Regional del Cesar (CORPOCESAR)	Cesar	Todo el departamento del Cesar

Corporación Autónoma Regional	Departamento	Jurisdicción
Corporación Autónoma Regional de Chivor (CORPOCHIVOR)	Boyacá	25 municipios del sur de Boyacá
Corporación Autónoma Regional de La Guajira (CORPOGUAJIRA)	La Guajira	Todo el departamento de La Guajira
Corporación Autónoma Regional del Guavio (CORPOGUAVIO)	Cundinamarca	8 municipios del Centro Oriente de Cundinamarca
Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Mojana y El San Jorge (CORPOMOJANA)	Sucre	7 municipios del Sucre
Corporación Autónoma Regional de Nariño (CORPONARIÑO)	Nariño	Todo el departamento de Nariño
Corporación Autónoma Regional de la Frontera Norte Nororiental (CORPONOR)	Santander	de 40 municipios del Norte de Santander
Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (CORPORINOQUIA)	Orinoquía	Arauca, Casanare, Vichada, 5 municipios de Boyacá y 10 de Cundinamarca
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (CORPOURABÁ)	Antioquia	19 municipios del Urabá antioqueño
Corporación Autónoma Regional del Tolima (CORTOLIMA)	Tolima	Todo el departamento del Tolima
Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA)	Atlántico	Todos los municipios del Atlántico
Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC)	Cauca	42 municipios del Cauca
Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ)	Quindío	12 municipios del Quindío
Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB)	Bolívar	26 municipios del sur de Bolívar

Corporación Autónoma Regional	Departamento	Jurisdicción
Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC)	Valle del Cauca	Todo el departamento del Valle del Cauca
Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge (CVS)	Córdoba	30 municipios del departamento de Córdoba

Fuente: Elaboración propia con base en la información disponible en: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2025). Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible. Disponible en <https://archivo.minambiente.gov.co>

De lo anterior, se observa que son diversas CAR que cumplen funciones a lo largo del territorio, casi sin excepción. ¿Cuál es la excepción? Las entidades mencionadas con antelación al citar el artículo 1 de la ley 1333 (2009): Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales y los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 55 y 66 de la Ley 99 (1993), los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 (2002) y Parques Nacionales Naturales de Colombia.

De un estudio realizado, con base en el Registro Único de Infractores Ambientales (RUIA), tomando como temporalidad del 2008 al 2018 y analizando un total de 7959 datos se concluye que el 84% de las sanciones son impuestas a personas naturales, tan solo el 10% son empresas y un 6% son entidades administrativas. (Arroyave, 2023). Del anterior dato, se lleva al siguiente argumento: La mayor cantidad de infractores no suelen ser empresas, ni las personas jurídicas, sino que son las personas naturales. Esto desmitifica un poco la idea de que las empresas siempre son las culpables de las infracciones, siendo un asunto que visto con más objetividad lleva a pensar que cualquiera puede ser un infractor.

La carga de la prueba no reside en las CAR, en materia ambiental le corresponde al infractor la carga de la prueba y desvirtuar su propia culpabilidad o responsabilidad, es una especie de presunción de culpabilidad. No implica una violación al debido proceso, ni al derecho de defensa del procesado, sino que se trata de una especie de inversión de la carga de la prueba. Usualmente, los procesos sancionatorios, como los disciplinarios e incluso los procesos penales, la carga de la prueba reside en el ente que ejerce la investigación. En las infracciones ambientales, la carga de la

prueba se invierte. Sin embargo, el infractor cuenta con el derecho de presentar y acudir a medios de prueba que le permitan argumentar su ausencia de responsabilidad.

La potestad sancionatoria se regula por diversos principios rectores de rango constitucional, entre los que se destacan los principios de legalidad, tipicidad, debido proceso, razonabilidad, irretroactividad, causalidad, licitud, non bis in ídem, lo que da cuenta de diversas garantías para los infractores. Estos principios fijan diversos alcances a los que las CAR pueden llegar al momento de imponer medidas preventivas y sancionatorias a los administrados, aclarando dudas en su aplicación y servir de interpretación en la aplicación de las normas ambientales.

En cuanto a la naturaleza de las medidas preventivas, se recuerda que estas no son equiparables a una sanción, son de ejecución y efectos jurídicos inmediatos, no puede retrasarse su imposición mientras se deciden recursos presentados con antelación. Las CAR dictaminan toda medida preventiva por medio de un acto administrativo, como es la Resolución 0141 del 18 de noviembre de 2019 “Por medio del cual se impone una medida preventiva y se adoptan otras determinaciones” expedido por la CAR de Cundinamarca. Los hechos que dan lugar a la imposición de la medida por parte de la autoridad ambiental consisten en el transporte, sin la autorización, de 280 kg de material vegetal (carbón vegetal) en vía pública. Esto contraría lo dispuesto por la Resolución 753 (2018) del Ministerio de Ambiente y Desarrollo, artículo 6. En este caso, la autoridad impone una medida preventiva consistente en decomisar los bultos de carbón.

En este caso, no se contemplan medidas de índole monetario, pues la imposición de una multa no es una medida preventiva sino una sanción en sí misma. Sin embargo, se presentan costos indirectos para el presunto infractor, según el mismo acto administrativo citado (Resolución 0141 de 2019) la CAR de Cundinamarca ordena que los costos en los que incurra como autoridad, con ocasión de la imposición de la medida preventiva, son a cargo del presunto infractor.

Antes de analizar los fundamentos jurídicos que sirven de respaldo a las CAR para imponer medidas preventivas (artículos 12 al 16 y 32 al 37 de la Ley 1333/2009, 2009) es importante analizar otros actos administrativos en los que se decreta la imposición de medidas preventivas por parte de CAR. En la Resolución 0455 del 2025, la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare, "CORNARE", impone la medida preventiva de decomiso de fauna silvestre nativa comúnmente conocido como Lora Frentiamarilla (*Amazona ochrocephala*), lo que sucedió fue que un ciudadano tenía en su poder una Lora, Frentiamarilla (*Amazona ochrocephala*).

La misma autoridad, CORNARE, en Resolución 03132 (2021), impone otra medida preventiva no de decomiso, sino de amonestación escrita por incumplimiento de normas ambientales.

Sobre la naturaleza de las medidas preventivas, en materia ambiental, la Corte Constitucional ha enfatizado lo siguiente:

La Corte ha advertido que la adopción de medidas fundadas en el principio de precaución debe contar con los siguientes elementos: (i) que exista peligro de daño, (ii) que éste sea grave e irreversible, (iii) que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta, (iv) que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente y (v) que el acto en que se adopte la decisión sea motivado. (Corte Constitucional, Sentencia C-703 de 2010).

De lo anterior, se puede intuir que las sanciones ambientales, impuestas con posterioridad al procedimiento sancionatorio, son fácilmente diferenciables de las medidas preventivas, que se imponen con antelación a inicio del mismo fundado en los principios de precaución y prevención ambiental. Se menciona, por ello y con razón, que el procedimiento puede tornarse en un mecanismo de control posterior, existiendo la posibilidad de revertir el acto administrativo que impone la medida preventiva. Estas medidas no se aplican con posterioridad a la existencia de una certeza de que el daño ya ha ocurrido, pues en ese caso se debe imponer una sanción, sino evitar que el daño ocurra. En el plano ontológico, factico, de la realidad material, los daños ambientales, a diferencia de los actos administrativos, no son irreversibles, por ello se da lugar a la imposición de medidas preventivas, siendo la más común la aprehensión.

Las medidas preventivas, a diferencia de las sancionatorias, son viables incluso a falta de una certeza completa para la CAR de que efectivamente se encuentra resolviendo una infracción ambiental. Deben ser proporcionales a la magnitud del daño que se presume se ocasionó, a su vez van a requerir una valoración mucho más detenida y precisa conforme la investigación avanza. La incertidumbre culmina cuando la autoridad cuenta con la certeza de que se ocasionó el daño ambiental, derivado de la desobediencia de las normas ambientales, por lo que impone una medida sancionatoria, que puede ser una multa o declarar la falta de responsabilidad del procesado, levantando la medida preventiva.

Por último, estas medidas no se imponen con criterios discrecionales, se encuentran reguladas ampliamente por la Ley (Ley 1333/2009 y Ley 2387/2024) y la jurisprudencia en sentencias, todas de la Corte Constitucional, C-145 de 2021, Sentencia C-152 de 2023, Corte

Constitucional. Sentencia C-219 de 2017. Corte Constitucional. Sentencia C-300 de 2021. Las autoridades, principalmente las CAR, son juiciosas en la procedencia y aplicación de las medidas preventivas, mostrando que se puede vencer las amenazas que se presentan al derecho a un ambiente sano con mecanismos y medidas administrativas.

En este orden de ideas, es claro que las sanciones pecuniarias no se encuentran contempladas como medidas preventivas, sino que se tornan en una sanción en sí misma. El carácter preventivo se encuentra en la disuasión de la sanción, como toda norma jurídica, la consecuencia busca que el sujeto realice o no una conducta (no transporte más de 100 kg de carbón, no capture animales silvestres, etc.) con el fin no de que el Estado, representado en la CAR, no le imponga una multa, de lo contrario, es difícil observar cómo sería una medida preventiva o acorde al principio de precaución. Sin embargo, ello no le quita su peso e importancia en el marco de un procedimiento sancionatorio ambiental.

Coherencia del régimen sancionatorio ambiental previsto en la Ley 2387 de 2024 en la imposición de sanciones pecuniarias con los fines restaurativos y la garantía del derecho constitucional a un ambiente sano

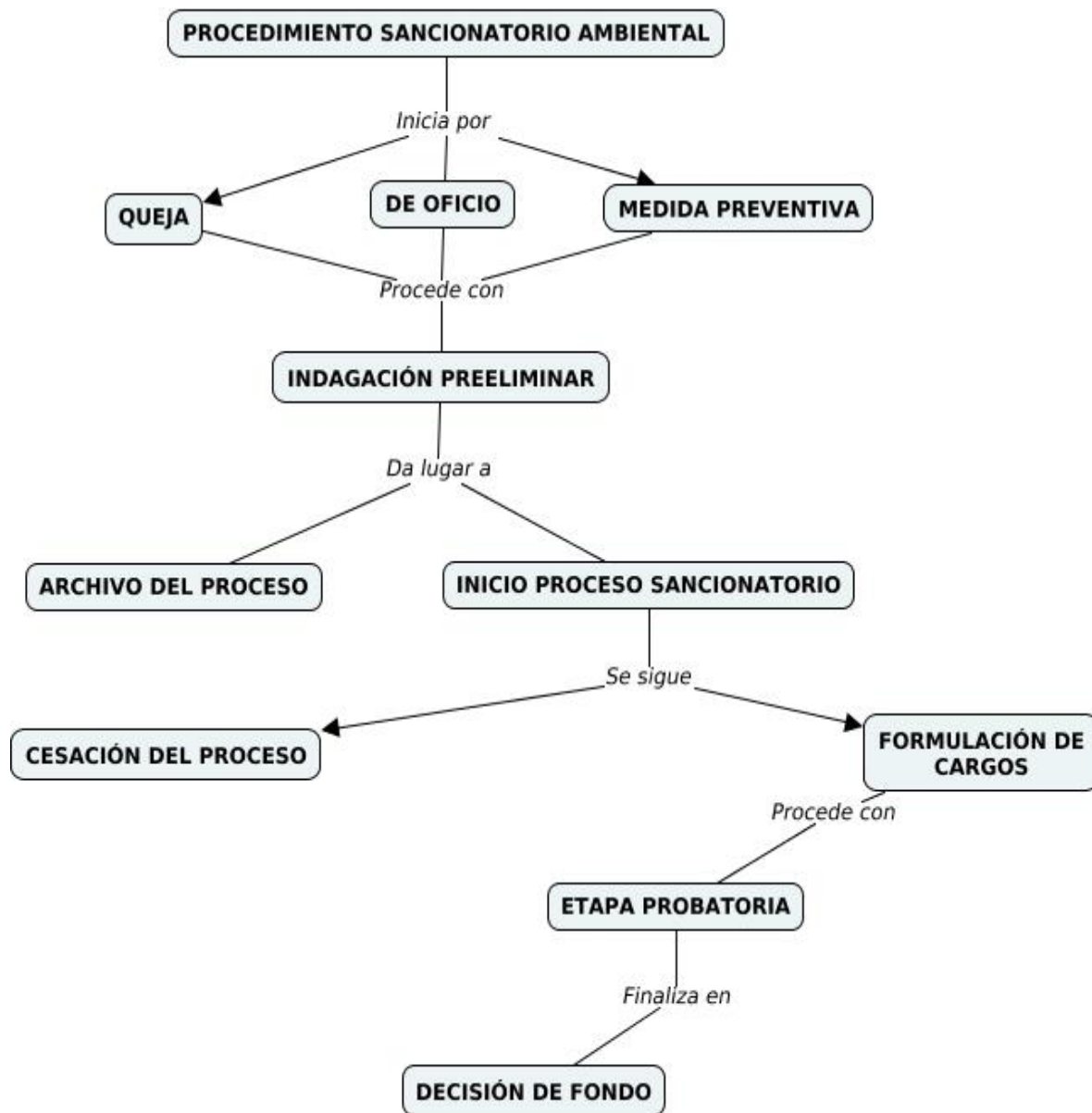
El procedimiento sancionatorio ambiental, de naturaleza administrativa, cuenta con diversas etapas desde su inicio hasta su culminación. La primera es la indagación preliminar, seguido de la decisión de inicio o cesación del proceso. En caso de que se continúe, se presenta una formulación de pliego de cargos contra el presunto infractor, el cual de forma posterior da lugar a una etapa probatoria, en virtud de la cual la autoridad ambiental toma la decisión de fondo.

Las quejas o denuncias ambientales se presentan en virtud del artículo 8 de la Constitución Política, según el cual es deber del Estado y los particulares la vigilancia de las riquezas naturales de la Nación. Por ello, personas naturales y jurídicas de naturaleza pública y privada están facultados para presentar una queja ante la autoridad ambiental, por lo general las CAR. Con ella se dan a conocer los hechos con las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se comete la infracción ambiental, las presuntas infracciones de normas ambientales, se exponen las evidencias que la soportan e información o datos sobre el presunto infractor. A su vez, puede iniciar de oficio, por acto administrativo, por iniciativa propia de la CAR, lo cual suele ir acompañado con la imposición de medidas preventivas.

Para mayor claridad, observar la siguiente figura:

Figura 1.

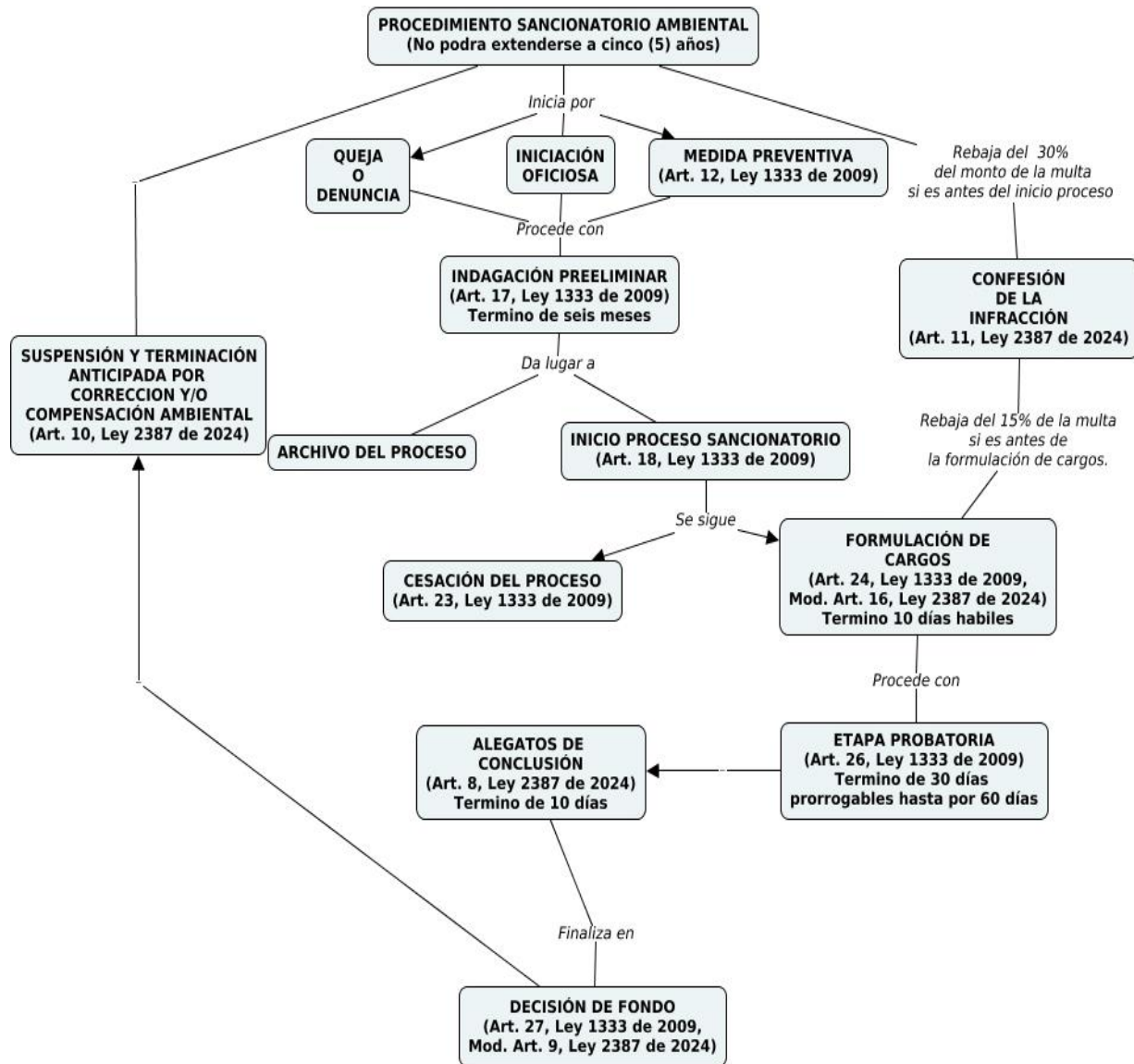
Etapas y fases del procedimiento sancionatorio ambiental en la Ley 1333 de 2009.



Nota: Elaboración propia en <https://cmapcloud.ihmc.us>. Fuente: Ley 1333 de 2009.

Figura 2.

Etapas y fases del procedimiento sancionatorio ambiental en la Ley 1333 de 2009, modificado por la Ley 2387 de 2024.



Nota: Elaboración propia en <https://cmapcloud.ihmc.us>. Fuentes: Ley 1333 de 2009 y Ley 2387 de 2024.

Continuando con la fase de formulación de cargos, es una descripción por parte de la CAR de aquellas omisiones, como cuando no se tramitan licencias, se omite realizar un trámite, o de acciones que individualizan la realización de la infracción de una norma ambiental y/o el daño

causado, fijando las circunstancias de cómo se presenta la conducta del sujeto, describiendo la fecha y horas en las que se considera cometido el injusto. Desde el debido proceso, le garantiza al procesado el conocimiento y contradicción de los señalamientos que le realiza la autoridad ambiental, así como las pruebas o evidencias que lo dotan de certeza.

Se advierte que, en esta etapa del proceso sancionatorio ambiental, las acusaciones se realizan en forma clara, siendo el punto central de discusión del régimen sancionatorio ambiental. El pliego se debe tipificar, la conducta debe estar descrita en una de las normas ambientales. En este punto, si bien no se trata de una decisión la autoridad le hace una advertencia señalando las posibles consecuencias y sanciones en las que puede incurrir.

Es de reconocer, que parte de las falencias contenidas en el artículo 24 de la Ley 1333 (2009), fueron subsanadas mediante el artículo 16 de la Ley 2387 (2024). La infracción se sostiene, como formulación de un cargo, cuando se cumple con unos supuestos jurídicos que están preestablecidos. El primer supuesto, ordena, asigna, impide, reglamentan una conducta, este sería el primer supuesto de la inobservancia normativa. El segundo, examina el nivel del daño ambiental, es la afectación material sobre el medio natural o físico. El estudio del daño se realiza de la misma forma que en la responsabilidad civil extracontractual.

La coherencia del régimen sancionatorio ambiental previsto en la Ley 2387 (2024) en la imposición de sanciones pecuniarias con los fines restaurativos y la garantía del derecho constitucional a un ambiente sano puede entenderse si se toma en cuenta que la fijación del monto de daño que el infractor debe pagar, como medida sancionatoria, se fija de acuerdo a la teoría de la responsabilidad civil extracontractual (Código Civil de Colombia, Arts. 2341 y ss). La responsabilidad ambiental, en este sentido es similar a la extracontractual en materia civil, la cual se configura cuando se presenta una obligación de orden jurídico a cargo de una persona que debe reparar o indemnizar el precio del daño que haya causado, independientemente del grado de culpa (culpa, dolo, negligencia). El incumplimiento no cuenta con origen contractual, sino de las normas del SINA, como obligaciones generales de no causar daño al ambiente. En este sentido, la reparación se hace con el pago de una indemnización económica o monetaria, con la cual se busca cubrir el daño. Los elementos a tener presente son evidencia del daño, análisis de la culpabilidad y la relación de causalidad entre la conducta y el daño producido por el infractor ambiental.

La carga de la prueba, antes de abordar la etapa probatoria del procedimiento sancionatorio ambiental y así comprender la coherencia de las multas como medidas sancionatorias con los

principios de restauración y garantía del derecho a un ambiente sano, se encuentra en el infractor ambiental, quien debe desvirtuar la culpa (la culpa se presume) entendida como un factor subjetivo que establece la relación entre el hecho y la voluntad del infractor.

En la teoría civil del daño extracontractual es impensable que la culpa se presuma, en dicha lógica la culpa o dolo del agente debe ser probada. Sin embargo, en el proceso administrativo sancionatorio ambiental, no se vulnera la presunción de inocencia por presumir la culpa o el dolo del infractor. La Corte Constitucional, en sentencia C-595 de 2010 ha definido que el principio de precaución ambiental busca evitar el deterioro del medio ambiente, por ello se desprende que no se vulnera el debido proceso por presumir la culpabilidad del infractor. Más bien consiste en una inversión de la carga de la prueba, siendo el infractor quien debe probar que es inocente y no la CAR la que debe demostrar su culpabilidad.

En la etapa probatoria del proceso sancionatorio se presenta una vez superada la presentación de descargos. En esta fase se ordena el decreto y práctica de las pruebas solicitadas por el interesado y las que se aplican de oficio, por considerarlas necesarias. Se atienden los principios del derecho probatorio en general, como son criterios de conducencia, pertinencia y utilidad de las pruebas. Cuenta con un término de 30 días, prorrogables hasta por otro término del mismo tiempo, para un total de 60 días, en los casos que se requieren peritajes y medios de prueba técnicos. Es usual que las pruebas más comunes, en el procedimiento sancionatorio ambiental, sean las visitas técnicas, muestreos, análisis de laboratorio, caracterizaciones y toma de medidas. No se encuentra una tarifa probatoria que se imponga a las partes, se emplea todo el abanico probatorio, declaraciones de parte, confesiones, testigos, dictámenes periciales, inspecciones judiciales, documentos, e indicios.

La autoridad ambiental, en la fase de indagación, suele recolectar las pruebas que darán cuenta de los hechos. Es común que las autoridades ambientales con potestad sancionatoria se sirvan de instituciones y otras autoridades del Estado, de índole administrativa y policial. Frente a los actos administrativos que no aceptan la práctica de pruebas que se solicitan, se resalta que procede recurso de reposición.

El principio de precaución, en materia ambiental, fue acogido en la legislación interna en razón de la Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (Artículo 15). La precaución ambiental consiste en un deber que tienen los Estados partes de cuidar y proteger el medio ambiente en el evento que se observe un peligro de daño grave e irreversible,

sin necesidad de una certeza de índole científica absoluta, por lo que se deben tomar medidas eficientes en razón de reducir los costos y se impida la degradación ambiental. Este principio se incorpora en el SINA, con la Ley 99 (1993) (Ar. 1.1), al remitir de forma expresa a la Declaración de Río de 1992 y fue declarada executable por la Corte Constitucional en sentencia C-528 de 1994, disipando las dudas del peso jurídico y vinculatoriedad de esta. Estas normas son aplicables si se interpreta y comprende que el ordenamiento jurídico cuenta con una jerarquía piramidal coherente.

En virtud del principio de precaución, se derivan deberes de protección y prevención de la salud del ambiente. Desde la sentencia C-073 de 1995, sentencia de la Corte Constitucional, se señala que este principio busca una protección de las personas a nivel intergeneracional, ya que protege a las personas del presente y las generaciones que están por nacer. No se trata de una protección romántica, sino que busca la protección de los habitantes del territorio. La sentencia C-671 de 2001 de la Corte Constitucional menciona la obligatoriedad de los principios del derecho internacional en la protección del medio ambiente, no se trata de normas que se encuentre a consideración de las autoridades aplicar, no son discrecionales, sino que son vinculantes y de índole obligatorio. De igual manera se argumenta en la sentencia de la Corte Constitucional C-293 de 2002, en la que se desarrolla más a fondo el alcance del principio de precaución. En esencia, este principio establece que la falta de certeza científica absoluta sobre los posibles daños ambientales no puede ser utilizada como excusa para aplazar o evitar la adopción de medidas de protección. Es decir, cuando exista sospecha razonable de que una actividad, proyecto o sustancia puede causar un perjuicio grave o irreversible al ambiente o a la salud humana, las autoridades están obligadas a actuar anticipadamente para prevenir el daño, aun cuando no se disponga de pruebas concluyentes.

En este sentido, la autoridad administrativa que realiza el procedimiento sancionatorio ambiental, al tomar decisiones con objeto de impedir un daño grave, debe constatar que se den algunos elementos, como son: (I) Que exista peligro del daño; (II) Que sea un daño grave e irreversible; (III) Que exista cierto grado de certeza científica, si bien no debe ser absoluta; (IV) Que con la decisión se evite la degeneración del ambiente y (V) El acto administrativo debe encontrarse motivado.

En sentencia C-988 de 2004, la Corte Constitucional reiteró la importancia de la precaución, aun por encima de la restauración del daño. Restaurar implica que el daño ya ha sido ocasionado, la lógica del derecho ambiental es muy diferente a los procesos penales, disciplinarios y de tipo

administrativo, siendo la precaución lo que lo hace distinto y que sus etapas del proceso sean diferentes. El sentido y razonabilidad de la responsabilidad ambiental se materializa cuando se evitan daños y amenazas a la vida, la salud y el medio ambiente. La precaución limita a la autoridad ambiental, obligándola a hacer un examen del daño, con el fin de que no se aplique una medida sancionatoria. No obstante, es viable aplicar medidas preventivas mientras la investigación está en curso.

De acuerdo a la prevención, se debe proceder con actuaciones, bastando solo con el riesgo de un daño, que puede conocerse de forma anticipada, siendo necesario la adopción de medidas. Con la precaución, no se espera a conocer los efectos del daño, ni la magnitud de estos, sino que se evalúa el riesgo, aun cuando el daño no se conozca con exactitud.

En relación con las sanciones pecuniarias, se basan en el principio de “quien contamina paga” de acuerdo a éste, las personas naturales y jurídicas deben responder por la contaminación con sus recursos, pagando por los gastos que se incurre para evitar y reducir la contaminación.

Conclusiones

Se evidenció que la función preventiva de las sanciones pecuniarias en materia ambiental no puede desligarse del marco constitucional colombiano. El artículo 79 de la Constitución reconoce el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, lo que impone al Estado deberes de protección, control y prevención del daño ecológico. En consecuencia, la potestad sancionatoria ejercida por las CAR se justifica no solo en términos de represión de la infracción, sino como un mecanismo de realización material de la Constitución Ecológica.

El procedimiento sancionatorio ambiental, regulado inicialmente por la Ley 1333 de 2009 y modificado parcialmente por la Ley 2387 de 2024, refuerza el carácter preventivo de la potestad sancionatoria. La posibilidad de imponer sanciones pecuniarias hasta por 100.000 SMLMV, junto con otras medidas como la suspensión de actividades, el decomiso preventivo o la revocatoria de licencias, busca no solo reparar el daño consumado, sino evitar que este se produzca. En este sentido, la sanción pecuniaria cumple una función disuasoria y correctiva que protege el patrimonio ambiental de la Nación.

Se concluye que el alcance jurídico de la función preventiva está íntimamente ligado a la justiciabilidad del derecho ambiental. Esto significa que las sanciones pecuniarias y demás medidas no son simples disposiciones legales, sino instrumentos efectivos que permiten hacer exigible el derecho a un ambiente sano. El diseño procedimental, aunque sometido al principio de legalidad y al respeto del debido proceso, privilegia la eficacia material del derecho colectivo sobre la formalidad procesal.

La Ley 2387 de 2024 reafirma la competencia de las CAR como máximas autoridades ambientales en sus jurisdicciones, manteniendo la titularidad de la potestad sancionatoria. Las reformas introducidas incrementan la capacidad disuasoria de las multas, extienden los plazos para la declaratoria de responsabilidad y permiten la terminación anticipada del procedimiento cuando el infractor corrige o compensa el daño. Tales modificaciones evidencian la voluntad legislativa de fortalecer la prevención frente a la mera sanción.

La infracción ambiental, definida como toda acción u omisión contraria a la normativa ambiental o generadora de daño ecológico, puede producir efectos en múltiples ámbitos: administrativo, civil, penal, fiscal y disciplinario. Ello confirma que la protección del ambiente constituye un bien jurídico de relevancia transversal en el ordenamiento jurídico, cuya vulneración

activa distintos regímenes de responsabilidad. Las sanciones pecuniarias, al impactar directamente el patrimonio del infractor, constituyen un elemento clave para disuadir conductas lesivas al ambiente.

La función preventiva no depende exclusivamente de la imposición de sanciones, sino también de las facultades de inspección, control y vigilancia conferidas a las CAR desde la Ley 99 de 1993. La posibilidad de imponer medidas transitorias, como la suspensión de actividades o el decomiso preventivo, refleja un entendimiento del derecho ambiental basado en el riesgo y no únicamente en el daño consumado, lo cual refuerza el carácter anticipatorio de la potestad sancionatoria.

Las sanciones pecuniarias en materia ambiental, particularmente las multas previstas en la Ley 1333 de 2009 y reformadas por la Ley 2387 de 2024, constituyen instrumentos sancionatorios de carácter correctivo y disuasorio, no medidas preventivas en sentido estricto. Su finalidad radica en resarcir daños y desalentar conductas lesivas al ambiente, con un fundamento claro en el principio de “quien contamina paga”, reconocido tanto en la Declaración de Río de 1992 como en la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

Aunque las multas no son medidas preventivas autónomas, sí cumplen una función preventiva indirecta en la medida en que generan un efecto disuasorio sobre los potenciales infractores. Al imponer cargas económicas significativas, buscan modificar comportamientos y evitar la comisión de infracciones ambientales futuras, garantizando así la protección de los recursos naturales y del derecho colectivo a un ambiente sano.

Las medidas preventivas —como la aprehensión de fauna, la suspensión de actividades o la confiscación de productos— tienen carácter inmediato y precautorio, orientadas a evitar daños graves e irreversibles antes de que se materialicen. En contraste, las sanciones pecuniarias se imponen una vez comprobada la infracción. Esta distinción conceptual y práctica resulta fundamental para comprender el alcance jurídico de la potestad sancionatoria ambiental.

El destino de los recursos recaudados a través de las sanciones pecuniarias hacia el FONAM confirma su integración en una política pública más amplia. Este fondo, con origen en la Ley 99 de 1993 y consolidado mediante múltiples disposiciones posteriores, constituye una herramienta esencial para materializar la “Constitución ecológica” de 1991 mediante la financiación de proyectos de prevención, mitigación y restauración ambiental.

Las CAR, como autoridades ambientales descentralizadas, cumplen un rol central en la imposición tanto de medidas preventivas como de sanciones pecuniarias. Su presencia en todos los departamentos del país garantiza una vigilancia ambiental amplia y diferenciada según las particularidades territoriales. Para las CAR, la mayoría de sanciones se imponen a personas naturales, lo cual desvirtúa la percepción de que las infracciones ambientales recaen principalmente en empresas.

El procedimiento sancionatorio ambiental se enmarca en principios constitucionales como la legalidad, tipicidad, debido proceso y proporcionalidad. Sin embargo, se caracteriza por la inversión de la carga de la prueba, que recae en el presunto infractor, lo que responde a la necesidad de garantizar eficacia en la protección ambiental sin vulnerar derechos fundamentales.

En conjunto, las sanciones pecuniarias, complementadas por medidas preventivas, configuran un sistema integral de protección ambiental en Colombia. Mientras las medidas preventivas buscan evitar daños inminentes, las sanciones pecuniarias cumplen una función correctiva y disuasoria que fortalece la efectividad del derecho al ambiente sano. Ambas dimensiones son complementarias y refuerzan el compromiso del Estado y de la sociedad en la gestión sostenible de los recursos naturales.

La Ley 2387 de 2024 actualiza y corrige vacíos de la Ley 1333 de 2009, otorgando mayor coherencia y seguridad jurídica al procedimiento sancionatorio ambiental. La incorporación de etapas claras —indagación preliminar, formulación de cargos, fase probatoria y decisión de fondo— refuerza la observancia del debido proceso y la tipicidad, garantizando al presunto infractor la posibilidad real de defensa y contradicción de pruebas.

Las sanciones pecuniarias previstas en la Ley 2387 de 2024 se articulan con los fines restaurativos del derecho ambiental, al establecer que la responsabilidad del infractor se configura de manera similar a la extracontractual civil. Ello asegura que quien causa un daño ambiental asuma el costo económico de su reparación, bajo la lógica del principio de “quien contamina paga”. Así, las multas no se limitan a castigar la conducta, sino que persiguen internalizar los costos de la degradación ambiental, favoreciendo la restauración de los recursos afectados.

El régimen mantiene la inversión de la carga de la prueba, ubicándola en cabeza del presunto infractor, quien debe desvirtuar la presunción de culpa. Esta disposición, avalada por la Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos, encuentra fundamento en el principio de precaución, al privilegiar la protección efectiva del ambiente frente a la exigencia probatoria propia

del derecho civil. Tal medida, lejos de vulnerar la presunción de inocencia, responde a la naturaleza preventiva y precautoria del derecho ambiental.

El principio de precaución constituye el elemento diferenciador del régimen sancionatorio ambiental frente a otros sistemas de responsabilidad. La Ley 2387, en armonía con la jurisprudencia constitucional y con la Declaración de Río de 1992, refuerza la obligación de las autoridades ambientales de actuar frente al riesgo de un daño grave o irreversible, aun sin certeza científica absoluta. Esto evidencia que la finalidad del régimen no se agota en restaurar el daño causado, sino en impedir su ocurrencia, priorizando la protección intergeneracional del ambiente sano como derecho fundamental.

El modelo sancionatorio, al reconocer la legitimación de particulares para presentar quejas ambientales y permitir la actuación oficiosa de las CAR, fortalece la participación ciudadana en la defensa del ambiente y refuerza el carácter democrático del SINA. A su vez, la destinación de los recursos recaudados mediante multas a fines ambientales asegura que la sanción pecuniaria se traduzca en un beneficio colectivo y en la materialización del mandato constitucional de protección de las riquezas naturales de la Nación.

La coherencia del régimen sancionatorio ambiental previsto en la Ley 2387 de 2024 radica en su capacidad de articular los fines restaurativos con las exigencias preventivas y precautorias del derecho ambiental. De esta manera, las sanciones pecuniarias no son medidas aisladas de carácter meramente represivo, sino instrumentos complementarios de un sistema que busca restaurar los daños, desalentar nuevas infracciones y, sobre todo, anticiparse a la ocurrencia de afectaciones graves e irreversibles al medio ambiente.

Referencias

- Amaya, O; Quintero, M & Bejarano, C. (2023). Decisiones ambientales del Consejo de Estado Instrumentos para mejorar la gobernanza ambiental, proteger la biodiversidad y la Amazonía y combatir la deforestación. Rama Judicial Consejo Superior de la Judicatura.
- Amaya, O; Quintero, M & Bejarano, C. (2023). Decisiones ambientales del Consejo de Estado Instrumentos para mejorar la gobernanza ambiental, proteger la biodiversidad y la Amazonía y combatir la deforestación. Rama Judicial Consejo Superior de la Judicatura.
- Angarita Becerra, C. (2022). *Responsabilidad penal de la persona jurídica en los delitos contra el medio ambiente en Colombia*. Universidad Cooperativa de Colombia, Facultad de Derecho, Derecho, Bucaramanga. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.12494/47304>.
- Añez, P & Galvis, M. (2024) Todo lo que debe saber sobre el agua en Colombia. Disponible en <https://www.lasillavacia.com>
- Arcila Salazar, B., & Castellanos, J. C. (2015). Aproximación a los aspectos probatorios del procedimiento sancionatorio ambiental. *Prolegómenos*, 18(35), 49-65.
- Arias, Á. M. A. (2020). Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental en Colombia: Generalidades y algunos retos en su aplicación. *Derecho & Sociedad*, (54), 65-78.
- Bayona Estupiñán, L. (2017). Acercamiento al análisis de la responsabilidad ambiental del Estado frente al desarrollo sostenible del territorio. *Revista Global Iure*, 4, 47-63.
- Bayona, L. F. P. (2023). Omisión de la apertura a pruebas en caso de flagrancia en materia sancionatoria ambiental en Colombia: Omission of the opening of evidence in cases of flagrancy in environmental sanctioning matters in Colombia. *Derecho y Realidad*, 21(41), 87-105.

Bermúdez Romero, M. J., & Castillo Guerrero, M. A. (2020). Análisis de la existencia de la etapa procesal de alegatos de conclusión en la Ley 1333 de 2009. Universidad Francisco de Paula Santander. <https://repositorioinstitucional.ufpso.edu.co>.

Celis Vela, D. A. (2024). La investigación dogmática en el derecho: un análisis reconstructivo sobre el quehacer académico de los juristas. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 54(141), 1-22.

Celis Vela, D. A. (2024). La investigación dogmática en el derecho: un análisis reconstructivo sobre el quehacer académico de los juristas. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 54(141), 1-22.

Congreso de la República, (diciembre 22 de 1993), Ley 99 de 1993, “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.” *Diario Oficial No. 41146*.

Congreso de la República, (julio 25 de 2024), Ley 2387 de 2024, “Por medio del cual se modifica el Procedimiento Sancionatorio Ambiental, Ley 1333 de 2009, con el propósito de otorgar herramientas efectivas para prevenir y sancionar a los infractores y se dictan otras disposiciones.” *Diario Oficial No. 53789*.

Congreso de la República, (julio 21 de 2009) Ley 1333 de 2009, “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”. *Diario Oficial. No. 47.417*.

Congreso de la República Ley 1819 (diciembre 29 de 2016), “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial. No. 50.101.

Congreso de la República, Ley 1930 (julio 27 de 2018) “Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia”. Diario Oficial. No. 50.667.

Congreso de la República, Ley 1955 (mayo 25 de 2019) “Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Diario Oficial No. 50964.

Congreso de la República, Ley 2155 (septiembre 14 de 2021) “Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones” Diario Oficial No. 51.797

Congreso de la República. (noviembre 12 de 2021). Ley 2159 de 2021, “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2022”. Diario Oficial No. 51.856.

Congreso de la República. (diciembre 22 de 2021). Ley 2169 de 2021, “Por medio de la cual se establecen medidas para la gestión del riesgo de desastres y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial No. 51.896.

Congreso de la República. (diciembre 13 de 2022). Ley 2277 de 2022, “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial No. 52.247.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil en Sentencia del 14 de junio de 2023.
Radicación 11001 03 06 000 2022 00230 00. M.P.: Ana María Charry Gaitán.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil en Sentencia del 14 de junio de 2023.
Radicación 11001 03 06 000 2022 00230 00. M.P.: Ana María Charry Gaitán.

- Corte Constitucional. Sentencia C-145 de 2021. M.P.: Paola Andrea Meneses Mosquera.
- Corte Constitucional. Sentencia C-152 de 2023. M.P.: Alejandro Linares Cantillo.
- Corte Constitucional. Sentencia C-219 de 2017. M.P.: Iván Humberto Escrucería Mayolo.
- Corte Constitucional. Sentencia C-300 de 2021. M.P.: Jorge Enrique Ibáñez Najjar.
- Defensoría del Pueblo, (2023). *Digesto de las reglas jurisprudenciales de la corte constitucional sobre la protección del medio ambiente*. Centro de Estudios en Derechos Humanos.
- Decreto 4317 de 2004, (2004, diciembre 21). “Por el cual se reglamenta el Fondo Nacional Ambiental – FONAM”.
- Decreto 587 de 2010, (2010, febrero 24) “Por el cual se adiciona el Decreto 4317 de 2004”.
- Decreto 3570 de 2011, (2011, septiembre 27). “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se dictan otras disposiciones”.
- Díaz, C. (2022). *Responsabilidad administrativa ambiental de los particulares en Colombia. Un análisis desde sus elementos*. [Tesis de maestría, Universidad Jorge Tadeo Lozano] <https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/handle/20.500.12010/24667?show=full>
- Echeverry, C. (2020). *Introducción al régimen sancionatorio ambiental colombiano*. Sello Editorial Javeriano-Pontificia Universidad Javeriana, Cali.
- Galindo, Y. (2024). *Cesación del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental por muerte del investigado. Análisis de caso: Tras Las huellas de Garavito*. [Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia]. <https://doi.org/10.57998/bdigital/handle.001.1743>
- Gómez-Martínez, D. C. (2019). *Compensaciones por pérdida de la biodiversidad dirigida a la actividad ganadera en Colombia*. Universidad Católica de Colombia.

-
- Guzmán Jiménez, L y Ubajo Osso, J. (2019). *Garantías procedimentales en el ámbito sancionatorio ambiental. Un análisis de eficacia administrativa*. Bogotá : Universidad Externado de Colombia..
- Hoyos, D. J. H., & Ariza, J. D. T. (2024). El derecho de defensa frente a la aplicación objetiva de las medidas preventivas ambientales, Ley 1333 de 2009. *Academia & Derecho*, 17(29), 6.
- Jiménez, L. F. G. (2024). *La organización administrativa ambiental. Una mirada al Sistema Nacional Ambiental (SINA)*. U. Externado de Colombia.
- Jiménez, M. (2023). *Aspectos del actual procedimiento administrativo ambiental sancionatorio, que requieren ser revisados y fortalecidos para brindar plenas garantías procesales y a su vez propender por el cumplimiento de su finalidad*. [Tesis de especialización, Universidad Libre de Colombia]. <https://hdl.handle.net/10901/28042>
- Joya Grimaldos, W. G. (2023). *Eficacia de la aplicación de la Ley 1333 de 2009 y la eficiencia de la estructura organizacional de la ANLA en la aplicación del proceso sancionatorio ambiental desde el 2009 hasta el 2019*. Universidad Externado de Colombia.
- Lavayén, A. & López, J. (2020) Los Principios Jurídicos In Dubio Pro Natura E In Dubio Pro Aqua. Su Incorporación Jurisprudencial Al Ordenamiento Jurídico Argentino. *Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA*. 12. PP 361 – 372.
- Lavayén, A. & López, J. (2020) Los Principios Jurídicos In Dubio Pro Natura E In Dubio Pro Aqua. Su Incorporación Jurisprudencial Al Ordenamiento Jurídico Argentino. *Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA*. 12. PP 361 – 372.
- López García, M. A. (2024). *Eficacia y retos de la normatividad ambiental desde el derecho administrativo-Colombia*. Instituto de Educación Superior Unidad Central del Valle del

- Cauca. [Artículo de Especialización en Derecho Administrativo].
<http://hdl.handle.net/20.500.12993/4575>.
- Maluendas García, J. S. (2017). Fortalecimiento de la efectividad del procedimiento sancionatorio ambiental de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga-CDMB.
- Maya, M. T., Ramírez, M. P. M., Ramírez, C. C., & Yepes, C. A. Z. (2018). El procedimiento sancionatorio ambiental: análisis de una metodología que sigue en construcción. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 48(128), 245-262.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, (08 de abril de 2024) La deforestación baja en 2023 y en 2024 enfrenta amenazas. Disponible en <https://www.minambiente.gov.co>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, (08 de abril de 2024) La deforestación baja en 2023 y en 2024 enfrenta amenazas. Disponible en <https://www.minambiente.gov.co>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, (08 de julio de 2022) Gobierno Petro logra la mayor reducción de la deforestación en la historia de Colombia. Disponible en <https://www.minambiente.gov.co>.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, (08 de julio de 2022) Gobierno Petro logra la mayor reducción de la deforestación en la historia de Colombia. Disponible en <https://www.minambiente.gov.co>
- Monsalve, Y. (2021). *Sanción ambiental en Colombia: ¿eficaz o formalidad?* Universidad Libre.
<https://hdl.handle.net/10901/20863>.
- Morales, Y. (2020). Procedimiento Sancionatorio Ambiental Adelantado Por Las Corporaciones Autónomas Regionales: ¿Garantiza el derecho de defensa y contradicción? [Tesis de maestría en derecho administrativo] Universidad Santo T

-
- Pachón, M. D. P. G. (Ed.). (2020). *Procedimiento sancionatorio ambiental. 10 años de la ley 1333 de 2009*. U. Externado de Colombia.
- Pareja López, L. F. (2018). Propuesta para el manejo del procedimiento sancionatorio ambiental en la dirección ambiental regional pacífico este, unidad de gestión de cuenca calima de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC).
- Parra, A. (2017). Corporaciones Autónomas Regionales: ¿Un verdadero órgano autónomo e independiente? [Maestría en Derecho Administrativo]. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora Del Rosario.
- Parra, A. (2017). *Corporaciones Autónomas Regionales: ¿Un verdadero órgano autónomo e independiente?* [Maestría en Derecho Administrativo]. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora Del Rosario.
- Rodríguez, G. (2022) Fundamentos del derecho ambiental colombiano. Foro Nacional Ambiental. <https://foronacionalambiental.org.co>.
- Salas, Y & Acosta, A. (2020) Capitulo 4 Marco sancionatorio ambiental en Colombia: contexto y desafíos. En L, Güiza; E, Suárez; Y, Salas; L, Correa. *Herramientas para controlar los delitos contra la fauna y flora en Colombia*. (pp. 111-149). Universidad del Rosario.
- Sánchez, L. E. A. (2011). El principio de precaución ambiental en la sentencia C-595 de 2010 de la Corte Constitucional. *Coordinadores Posgrados*, 26, 123-132.
- Tapia, F. (2022). Breves reflexiones sobre la presunción de responsabilidad ambiental. *Revista de Derecho Aplicado*. LLM UC 9, 1-18. <https://doi.org/10.7764/rda.0.9.15430>
- Tapia, F. (2022). Breves reflexiones sobre la presunción de responsabilidad ambiental. *Revista de Derecho Aplicado*. LLM UC 9, 1-18. <https://doi.org/10.7764/rda.0.9.15430>

Tobón, M., Murillo, M, Correa, C., Zárate, C. (2018). El procedimiento sancionatorio ambiental: análisis de una metodología que sigue en construcción. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 48 (128), pp. 245-262.

Tobón, M., Murillo, M, Correa, C., Zárate, C. (2018). El procedimiento sancionatorio ambiental: análisis de una metodología que sigue en construcción. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 48 (128), pp. 245-262.

Torres, A. (2019). *La Presunción De Culpa O Dolo En La Responsabilidad Sancionatoria Ambiental*. [Tesis para optar al título de abogado]. Universidad Externado de Colombia.

Zapata Sierra, M., & Mendivelso Gómez, L. N. (2019). *Conceptualización de las Medidas Preventivas en Materia Ambiental en el Derecho Colombiano a partir de la Ley 1333 de 2009 frente al Principio Internacional de Precaución* (Bachelor's thesis, Universidad La Gran Colombia).

Anexos