



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 778

Bogotá, D. C., miércoles, 13 de septiembre de 2017

EDICIÓN DE 44 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se crea el Fondo  
de Estabilización de Precios del Café.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Fondo de Estabilización de Precios del Café.* Créase el Fondo de Estabilización de Precios del Café, con el objeto de implementar instrumentos que permitan garantizar la sostenibilidad del ingreso de las familias cafeteras, procurando el equilibrio del precio del café, e impulsando la consolidación del proceso de transformación productiva en aras a lograr la sostenibilidad de la caficultura y mejorar las condiciones y la calidad de vida de este sector.

Artículo 2°. *De la naturaleza jurídica.* El Fondo de Estabilización de Precios del Café funcionará como una cuenta especial, y sin personería jurídica, de conformidad con lo señalado en el artículo 37 de la Ley 101 de 1993.

Artículo 3°. *Mecanismos de estabilización.* Para la estabilización de los precios se aplicarán los siguientes mecanismos:

- a) **Cesión de estabilización.** Hace parte de la cesión de estabilización los recursos equivalentes al 10% de los recursos que se recauden por concepto del Gravamen a los Movimientos Financieros durante la vigencia de dicho tributo;
- b) **Compensación de estabilización.** El valor de referencia es equivalente a 35 salarios mínimo legales diarios vigentes por carga. Cuando el precio interno, para el día

en que se registre la operación, sea inferior a esta suma, el Fondo de Estabilización de Precios del Café debe pagar al productor, la diferencia que faltare de forma que alcance el límite de 35 salarios mínimos legales diarios vigentes por carga.

Parágrafo. Los recursos que se generen por medio de la Cesión de estabilización, serán invertidos única y exclusivamente al pago de la compensación de estabilización señalada en la presente ley.

Artículo 4°. *Administración del Fondo de Estabilización de Precios del Café.* Los recursos del Fondo serán administrados como una cuenta especial por la Federación Nacional de Cafeteros y serán ejecutados a través de las Cooperativas de Caficultores del País o por intermedio de un contrato de fiducia con el Banco Agrario de Colombia, previa la celebración de un contrato especial con el Gobierno nacional.

Parágrafo. En caso de declaratoria de caducidad del respectivo contrato de administración, si la entidad administradora no está en condiciones de garantizar el cumplimiento de las reglas y políticas que debe regir la ejecución de recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por razones especiales definidas mediante reglamento, podrá asumir temporalmente, a través de un encargo fiduciario, la administración del Fondo. La fiducia será contratada de conformidad con las normas de contratación estatal.

Artículo 5°. *Los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café.* Los recursos del Fondo de Estabilización de precios del café provendrán de las siguientes fuentes:

1. Un 10% de los recursos que se recauden por concepto del Gravamen a los Movimientos Financieros durante la vigencia de dicho tributo.
2. Los recursos que aporten entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.
3. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del Fondo en títulos de deuda emitidos, avalados, aceptados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.
5. Aportes del Fondo Nacional de Café.
6. El producto de las sanciones impuestas a los productores, vendedores o exportadores por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley y en el reglamento de funcionamiento del Fondo.
7. El producto de la venta o liquidación de sus activos e inversiones.
8. Los recursos provenientes de Cooperación Técnica Internacional.

Parágrafo. Los recursos deberán ser manejados en cuentas separadas que permitan identificar su destino y utilización por parte del Ministerio de Agricultura, quien ejercerá el control y dirección de sus actividades.

Artículo 6°. El Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café, estará conformado por:

- a) El Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros o su delegado, quien lo presidirá;
- b) El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado;
- c) El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado;
- d) Dos (2) representantes del Comité Nacional de Cafeteros;
- e) Dos (2) Gerentes de las cooperativas de caficultores del país, elegidos por voto directo entre las gerentes de las mismas, cada cuatro años. Por cada delegado principal es elegido un suplente.

Artículo 7°. *Funciones del Comité Directivo.* El Comité Directivo del Fondo cumplirá las siguientes funciones:

1. Establecer las políticas y pautas del Fondo, de acuerdo con las cuales la entidad administradora podrá expedir los actos y medidas administrativas y suscribir los contratos o convenios especiales necesarios para el cabal cumplimiento de los objetivos previstos para el Fondo.

2. Definir la metodología y el reglamento para las operaciones de estabilización que se ejecuten con el Fondo, de conformidad con lo establecido en el parágrafo primero del artículo 40 de la Ley 101 de 1993.
3. Determinar los programas de estabilización para las operaciones que se realizan con el Fondo.
4. Aprobar el presupuesto anual de ingresos y gastos que se ejecuta con el fondo, presentado por la Federación Nacional de Cafeteros, previo el visto bueno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
5. Velar porque la entidad administradora haga una correcta y eficiente gestión del Fondo.

Parágrafo. Los costos operativos y financieros que genere la administración del Fondo no podrán superar el 1% de los recursos transferidos a la Federación Nacional de Cafeteros.

Artículo 8°. *Reserva para la Estabilización.* El patrimonio del Fondo de Estabilización de Precios del Café constituirá una cuenta denominada Reserva para Estabilización. Cuando al final de un ejercicio presupuestal se presente superávit en dicha cuenta, este se deberá aplicar así:

- a) Cincuenta por ciento (50%) a engrosar los recursos del Fondo, con el propósito de garantizar su destinación exclusiva a la estabilización de los precios del café y asegurar el objetivo de este fondo;
- b) Cincuenta por ciento (50%) para el subsidio de insumos y fertilizantes que comercialicen las cooperativas de caficultores.

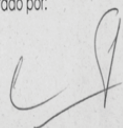
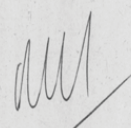
Artículo 9°. *Medidas Administrativas.* A partir de la fecha de vigencia de la presente ley, se concede un plazo de seis (6) meses, para tomar las medidas administrativas tendientes a cumplir con lo establecido en la presente ley.

Artículo 10. *Control Fiscal.* La Contraloría General de la República ejercerá el control fiscal sobre los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café.

Artículo 11. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el **Diario Oficial**, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado por:

Presentado por:

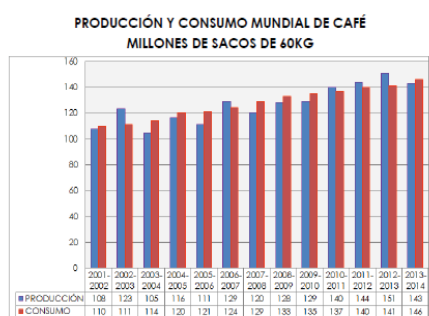



ERNESTO MACÍAS TOVAR  
Senador de la República  
Autor Proyecto de Ley

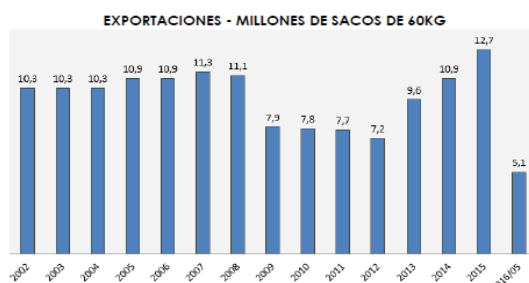
## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS CONSIDERACIONES GENERALES

La actual situación del sector cafetero colombiano, se encuentra en crecimiento en cuanto a producción y productividad, empero, se enfrenta el sector con altos costos de producción por cuenta del menor rendimiento por hectárea, ligados a precios bases de compra volátiles, situación que contrasta con las posibilidades crecientes que ofrece la coyuntura internacional, por un consumo mayor al crecimiento de la producción en algunos casos.

El sector cafetero a nivel internacional ha experimentado en los últimos años, aumentos importantes en producción, exportaciones y consumos.



Gráfica No. 1 Producción y consumo mundial de café (Millones de sacos de 60kg)



Gráfica número 2 Exportaciones (millones de sacos de 60 kg)<sup>1</sup>.

Colombia cuenta con una producción anual de café vs. productividad por hectárea, creciente en los últimos años, tal como se refleja en la siguiente tabla:

| AÑO  | PRODUCCIÓN             | PRODUCTIVIDAD           |
|------|------------------------|-------------------------|
| 2002 | 11,6 MILLONES DE SACOS | 15,1 SACOS POR HECTÁREA |
| 2008 | 11,5 MILLONES DE SACOS | 15,1 SACOS POR HECTÁREA |
| 2009 | 7,8 MILLONES DE SACOS  | 10,2 SACOS POR HECTÁREA |
| 2010 | 8,9 MILLONES DE SACOS  | 12,0 SACOS POR HECTÁREA |
| 2011 | 7,8 MILLONES DE SACOS  | 10,8 SACOS POR HECTÁREA |
| 2012 | 7,7 MILLONES DE SACOS  | 11,1 SACOS POR HECTÁREA |
| 2013 | 10,9 MILLONES DE SACOS | 14,1 SACOS POR HECTÁREA |
| 2014 | 12,1 MILLONES DE SACOS | 15,3 SACOS POR HECTÁREA |
| 2015 | 14,1 MILLONES DE SACOS | 17,8 SACOS POR HECTÁREA |

Tabla número 1. Producción vs. Productividad<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Recuperado de:

[http://www.federaciondecafeteros.org/particulares/es/quienes\\_somos/119\\_estadisticas\\_historicas/](http://www.federaciondecafeteros.org/particulares/es/quienes_somos/119_estadisticas_historicas/)

<sup>2</sup> Respuesta Ministerio de Hacienda a Proposición número

Además, de reconocer que actualmente el promedio nacional de producción está en 11.5 cargas por hectárea, lo que se considera un promedio demasiado bajo para el sostenimiento de una familia con una sola hectárea, siendo necesario llevar la producción a 20 cargas por hectárea.

Sin embargo, Colombia ha perdido participación como productor mundial de café, pasando del segundo puesto que recuperó para el año 2002 a ocupar el tercero en el año 2014 y 2015, con un porcentaje mundial para el año 2015 de 9,42%, a pesar de ello continúa siendo un sector con efectos macroeconómicos importantes en nuestro país, genera cerca de **800 mil empleos directos** en el sector rural (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, MADR), es decir, **32%** del empleo que generan las actividades **agrícolas** (2.5 millones de empleos), **23%** del **agropecuario** (3,5 millones de empleos) y **17,4%** de todo el empleo rural (4,6 millones de empleos, DANE, 2013).

Además del empleo directo, la caficultura tiene unos altos niveles de ocupación de personas en toda la cadena (producción, comercialización, trilla, transporte, industrialización y exportación), lo que se traduce en cerca de 1,6 millones de empleos indirectos (MADR).

PRINCIPALES PRODUCTORES DE CAFÉ DEL MUNDO EN EL AÑO 2015

| PUESTO | PAÍS     | PRODUCCIÓN (EN MILES DE KG) | % DE PRODUCCIÓN MUNDIAL |
|--------|----------|-----------------------------|-------------------------|
| 1      | Brasil   | 2.594.100                   | 30,16%                  |
| 2      | Vietnam  | 1.650.000                   | 19,18%                  |
| 3      | Colombia | 810.000                     | 9,42%                   |

Tabla número 2 Principales productores de café del mundo año 2015<sup>3</sup>.

El valor de la cosecha 3,4 billones de pesos, se redistribuye como ingreso entre 561 mil familias y se traduce en consumo de bienes y servicios en la economía de más de 590 municipios (más de la mitad de los del país). Esto representa al año cerca de: \$1,6 billones de gasto en alimentos, \$745 mil millones en vivienda y servicios; \$738 mil millones en bienes y servicios diversos, comunicaciones, salud, educación, recreación; \$176 mil millones en ropa y calzado y \$198 mil millones en transporte, lo que a su vez genera empleo y crecimiento en otros sectores.

Según estudio de la Política de Precios del Café en Colombia, realizado por Roberto Steiner, investigador Fedesarrollo, existen tres periodos en nuestro país de la política de precios internos del café y de los apoyos del Gobierno al precio interno.

<sup>3</sup> 54 de 2016, debate de control político, Comisión Quinta Senado de la República, página 4.

Recuperado de: <http://www.infocafe.es>

- Desde 1955 hasta 1994, el precio interno era fijado concertadamente entre el Gobierno y el gremio cafetero teniendo en cuenta las condiciones del mercado internacional y las condiciones macroeconómicas, con el objetivo de contribuir a la estabilización del ingreso de los caficultores. Las pérdidas en que incurría la Federación habida cuenta de garantizar este precio mínimo se cubrían con recursos del Fondo Nacional del Café, cuyos ingresos provenían de las ventas del grano en los mercados internacionales y de los impuestos que recaían sobre la actividad cafetera, sobre los cuales se volverá más adelante.

En Colombia la ruptura del Pacto de Cuotas y las reformas económicas que ocurrieron a comienzos de los años 90 no significaron cambios importantes en la política de precio interno.

- El segundo período se extiende entre 1995 y 2001. El ajuste en el precio interno se ataba a las oscilaciones del mercado internacional.

Sin embargo, en la práctica se pueden identificar diferentes intervenciones del gobierno con el fin de dar estabilidad o evitar un deterioro del ingreso del productor, especialmente en épocas de caída en los precios internacionales o de fuerte revaluación. Dicha intervención consistió en el establecimiento de un precio de sustentación definido concertadamente entre el Gobierno y el gremio por debajo del cual no se podía comprar el café. De nuevo, las pérdidas que se dieran por cuenta de la garantía del precio de sustentación se cargaban contra los recursos del Fondo Nacional del Café.

- El último período comienza en 2001 y se extiende hasta hoy. La difícil situación de las finanzas del Fondo Nacional del Café a comienzos de siglo reveló la imposibilidad de seguir garantizando un precio de sustentación que no guardara correspondencia con las realidades del mercado internacional.

A partir de 2001 se eliminó el llamado precio de sustentación concertado. Desde entonces ha operado el mecanismo de ajuste automático del precio interno de acuerdo con los movimientos en los precios externos. Que los precios sean transparentes y de mercado no quiere decir que sean estables. Los mercados en este siglo han demostrado que los precios son muy cambiantes, o volátiles como se llama técnicamente. Así, en una semana los precios pueden ser muy bajos, y en otra pueden ser remunerativos.

El Gobierno, con cargo a recursos del Presupuesto Nacional, ha extendido subsidios con el fin de proteger el ingreso del productor en períodos de precios externos a la baja. Estos apoyos han surgido en el marco de acuerdos entre

el Gobierno nacional y los productores, y no de una discusión en el Congreso de la República. (La política de precios del café, Universidad del Rosario, Fedesarrollo febrero 2015).

Para la vigencia 2013, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, destinó recursos por un valor de \$994.000.000.000 que fueron transferidos al Fondo Nacional del Café para atender el Programa AIC-PIC. Para la vigencia 2014 esta cartera Ministerial dispuso de un presupuesto de un billón de pesos de los cuales fueron transferidos recursos al Fondo Nacional de Café por \$291.571.000.000.

Si bien es cierto, el AIC-PIC, se constituyó como programa de Protección del Ingreso Caficultor, creado y financiado por el Gobierno nacional con ejecución encargada a la Federación Nacional de Cafeteros, con el fin de mitigar la caída en el ingreso de los productores ocasionada por el desplome del precio internacional del café, la revaluación del peso y la caída de la producción por los efectos de la renovación de cafetales, el cual se mantuvo hasta 31 diciembre 2014, se desarrolló en las siguientes dos fases:

| 1 fase (octubre de 2012- marzo 2013)   | 2 fase (marzo 2013- diciembre 2014)   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• "Apoyo al ingreso del caficultor (AIC)"</li> <li>• Apoyo de \$0.000 por carga de 125 kg café pergamino seco cuando el precio interno del café estuviera por debajo de \$650.000.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• "Protección al Ingreso Cafetero-PIC"</li> <li>• Apoyo de \$145 mil por carga de café pergamino seco de 125 Kg, siempre que el precio base de compra publicado por la FNC fuera inferior \$700 mil por carga de café</li> <li>• Apoyo de \$165 mil por carga de café pergamino seco de 125 Kg, siempre que el precio base de compra publicado por la FNC fuera inferior \$480 mil por carga de café.</li> </ul> |

Tabla número 2 Fases del programa AIC-PIC<sup>4</sup>.

Es menester manifestar, que la cifra de 384.401 de productores beneficiados, se segrega en:

| AREA CAFÉ (HECTÁREAS)      | PRODUCTORES         |
|----------------------------|---------------------|
| MENOS O IGUAL A 1 HECTÁREA | 148.213 PRODUCTORES |
| 1.1. A 5 HECTÁREAS         | 214.419 PRODUCTORES |
| 5.1. A 10 HECTÁREAS        | 16.018 PRODUCTORES  |
| 10.1 A 20 HECTÁREAS        | 3.906 PRODUCTORES   |
| 20.1 A 50 HECTÁREAS        | 1.423 PRODUCTORES   |
| 50.1 A 100 HECTÁREAS       | 302 PRODUCTORES     |
| MAYOR A 100 HECTÁREAS      | 120 PRODUCTORES     |
| TOTAL                      | 384.401 PRODUCTORES |

Tabla número 3 Productores beneficiados PIC<sup>5</sup>.

En consecuencia, al desarrollo del programa, se logró evidenciar que la distribución del PIC fue inequitativa, en la medida que el 10% de los productores de mayor tamaño recibieron el 60% del monto total del subsidio otorgado, mientras que el 20% de los de menor tamaño apenas recibió el 8% (Informe Misión Cafetera página 158).

<sup>4</sup> Respuesta Ministerio de Hacienda a Proposición número 54 de 2016 debate de control político, Comisión Quinta Senado de la República, página 5.

<sup>5</sup> Respuesta Ministerio de Hacienda 2016.



Lo ejecutado del programa PIC para el 2014 fue de **\$291 mil millones de pesos** y el resto se destinó a otros sectores que se encontraban en las mismas condiciones de bajas de precios afectando los ingresos de los agricultores<sup>6</sup>.

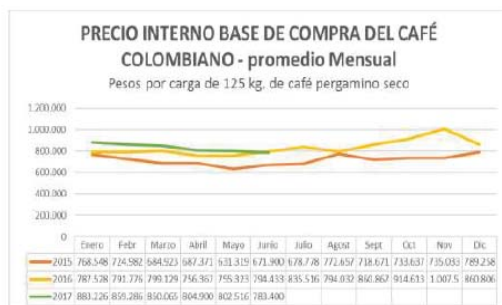
| SECTOR   |
|--|
| ALGODÓN-PRECIO MÍNIMO DE GARANTÍA              |
| ARROZ- PROGRAMA DE APOYO A LA COMERCIALIZACIÓN |
| MAIZ-PROGRAMA DE APOYO A LA COMERCIALIZACIÓN   |
| CACAO -PROGRAMA DE APOYO A LA COMERCIALIZACIÓN |
| FRIJOL-PROGRAMA DE APOYO A LA COMERCIALIZACIÓN |
| YUCA-APOYO AL TRANSPORTE                       |
| PANELA-PROMOCIÓN AL CONSUMO                    |
| PAPA-PROMOCIÓN AL CONSUMO                      |
| GANADERÍA-ALIMENTACIÓN BOVINA                  |

Tabla número 4 Demás sectores destinatarios<sup>7</sup>.

Los costos de producción discriminados en porcentaje se pueden segregar así:

|                                     | Mano de Obra Insumos |      | Total (3) |
|-------------------------------------|----------------------|------|-----------|
|                                     | (1)                  | (2)  |           |
| 1 Instalación                       |                      |      | 13.9      |
| 2 Control de Arvenes                | 9.1                  | 1.3  | 10.4      |
| 3 Fertilización                     | 2.2                  | 13.0 | 15.1      |
| 4 Control Fitosanitario             |                      |      |           |
| Broca                               | 2.9                  | 0.5  | 3.3       |
| Roya                                | 1.2                  | 1.2  | 2.4       |
| Otras Plagas                        | 0.7                  | 0.4  | 1.1       |
| Otras Sostenimiento                 | 1.3                  | 0.2  | 1.5       |
| 5 Recolección                       | 40.7                 |      | 40.7      |
| 6 Beneficio                         |                      |      | 6.1       |
| 7 Administración y Gastos Generales |                      |      | 6.2       |
| 8 Costos Totales (\$ por Hectárea)  |                      |      | 100.0     |
| 9 De los Cuales Costos Variables    |                      |      | 60.6      |

Fuente: 1106 (de las 1121) encuestas que tuviesen información para todas las celdas relevantes, y cálculos de los autores



Gráfica número 3 Precio interno base de compra del café colombiano - promedio mensual años 2015, 2016 a corte de junio de 2017<sup>8</sup>.

Por lo anterior y dada la grave situación que se genera por la inestabilidad en los precios del café, pero, sobre todo, porque el precio de venta del café escasamente cubre los costos de producción y en algunos casos cuando se generan utilidades estas son mínimas. (Dignidad Cafetera), es que se

propone la creación de un fondo de estabilización de precios del café, con dos objetivos principales:

1. Garantizar la sostenibilidad del ingreso de las familias cafeteras, procurando el equilibrio del precio interno del café.
2. Impulsar la consolidación del proceso de transformación productiva en aras a lograr la sostenibilidad de la caficultura.

Objetivos que coinciden con el querer del Gobierno nacional al expresar el 26 de agosto del año 2010, el señor Presidente de la República: “Bajo el esquema general que hemos propuesto en el Gobierno de ahorrar en las vacas gordas para prevenir situaciones de vacas flacas, hemos hablado de una contribución cafetera que podría ser del 5 por ciento del precio internacional, que tenga un tope máximo cuando este llegue a un dólar con cincuenta centavos.

Por encima de este monto, los recursos adicionales recaudados se destinarían a la **constitución de un fondo de estabilización para enfrentar los ciclos de precios bajos en el futuro**”, puntualizó el Presidente<sup>9</sup>.

El Fondo de Estabilización de Precios del Café, funcionará como una cuenta especial, y sin personería jurídica, de conformidad con lo señalado en el artículo 37 de la Ley 101 de 1993 y será administrado por la Federación Nacional de Cafeteros previo contrato que suscribirá con el Gobierno nacional, y a través de las 34 cooperativas de caficultores del país (Federación Nacional de Cafeteros)<sup>10</sup>, que hacen parte de la red de comercialización interna de la Federación Nacional de Cafeteros. Se trata de organizaciones de economía solidaria, de propiedad de los productores de café, cuya función principal es garantizar la compra de la cosecha cafetera en el máximo número de puntos de atención, pagando el mejor precio posible del mercado al productor.

Actualmente operan más de 513 puntos de compra en el territorio colombiano. La base social de las Cooperativas de Caficultores está conformada por aproximadamente 80 mil asociados.

Además de la Garantía de Compra, las Cooperativas de Caficultores prestan servicios sociales a sus afiliados como la venta de fertilizantes, insumos de provisión agrícola, víveres y abarrotes, transporte y crédito, entre otros. De ahí que consideremos la necesidad de fortalecer la labor de comercialización que adelantan estas Cooperativas, designándoles expresamente la función de ejecutar las operaciones de estabilización de acuerdo con la

<sup>6</sup> Respuesta 2015000070831 Ministerio de Agricultura. (9 abril de 2015).

<sup>7</sup> Respuesta 2015000070831 Ministerio de Agricultura. (9 abril de 2015).

<sup>8</sup> Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Recuperado de: [http://www.federaciondecaseteros.org/particulares/es/quienes\\_somos/119\\_estadisticas\\_historicas/](http://www.federaciondecaseteros.org/particulares/es/quienes_somos/119_estadisticas_historicas/)

<sup>9</sup> Recuperado de: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100826\\_08.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100826_08.aspx)

<sup>10</sup> Respuesta Federación Nacional de Cafeteros a Proposición número 53 de 2016, debate de control político, Comisión Quinta Senado de la República, página 14.

metodología y reglamento que expida el comité directivo y los servicios sociales que prestan a sus afiliados.

Los recursos con los cuales se financiará el Fondo de Estabilización de Precios del Café, depende de diferentes fuentes que conllevan una participación de diferentes sectores y del Gobierno nacional:

1. Aporte del Gobierno nacional un 10% de los recursos que se recauden por concepto del Gravamen a los Movimientos Financieros durante la vigencia de dicho tributo.

El Gobierno nacional dentro de la exposición de motivos de la Ley 1694 de 2013 “*por la cual se modifican normas del estatuto tributario y se dictan otras disposiciones*”, se expresó:

*“Esta propuesta permitirá abrir el espacio fiscal necesario para financiar de manera fiscalmente sana las apropiaciones adicionales requeridas, considerando la urgencia de dar solución definitiva al problema agropecuario y mejorar las condiciones de vida de la población campesina, sin afectar la sanidad fiscal del país ni el cumplimiento de las metas previstas en la Ley 1473 de 2011, que dispone una regla fiscal para el Gobierno nacional Central [...]*

*También ha sido enfático el Ministro Cárdenas en afirmar que esta operación de financiamiento por ningún motivo se transformará en una reforma tributaria mediante la introducción de nuevas disposiciones. El propósito del proyecto de ley que se presente es exclusivamente el de financiar gastos de inversión social presupuestados en beneficio del sector agropecuario y de las familias campesinas. De acuerdo con el Ministro, el único objetivo de aplazar durante un año el impuesto a las transacciones bancarias es recaudar los recursos necesarios para apoyar el agro y a la familia campesina, y la forma de hacerlo no es subiendo los impuestos, sino manteniendo el estado del actual 4x1.000, durante un año más de lo previsto inicialmente [...]*”.

Al modificarse nuevamente el artículo 872 del Estatuto Tributario, en la exposición de motivos se expresó:

*“Como se recordará, desde hace varios años se ha buscado desmontar el GMF, sin embargo, diferentes hechos y circunstancias lo han impedido. Algunos relacionados con calamidades públicas y desastres ambientales y otros, como la más reciente crisis del sector agropecuario. La situación del sector y la atención de la situación de pobreza y desempleo de las familias campesinas hizo necesario mantener la tarifa del gravamen en cuatro por mil, de manera que dos puntos pudieran destinarse totalmente al presupuesto del sector agropecuario. Hoy por hoy, dada la situación del sector no es factible*

*reducir su presupuesto, el cual, entre 2013 y 2014, pasó de \$2 billones a \$5 billones”.*

Quedando previsto por ende en la Ley 1739 de 2014, lo siguiente:

Artículo 45. Modifíquese el artículo 872 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**“Artículo 872. Tarifa del gravamen a los movimientos financieros.** La tarifa del gravamen a los movimientos financieros será del cuatro por mil (4x1.000).

La tarifa del impuesto a que se refiere el presente artículo se reducirá de la siguiente manera:

- Al tres por mil (3 x 1.000) en el año 2019.
- Al dos por mil (2 x 1.000) en el año 2020.
- Al uno por mil (1 x 1.000) en el año 2021”.

Ahora bien, cabe recordar que la Ley 1819 del 29/diciembre/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*”, en su artículo 214 consagró: Artículo 214. Modifíquese el artículo 872 del Estatuto Tributario el cual quedará así: Artículo 872. La tarifa del gravamen a los movimientos financieros será del cuatro por mil (4 x 1.000). (Subrayado fuera del texto original).

Para el diseño de las medidas que permitan dar cumplimiento a los fines enunciados en la presente iniciativa, se tendrá previsto el 10% de total recaudado de los recursos del Gravamen a los Movimientos Financieros.

En relación al recaudo del GMF, es necesario señalar que este es muy significativo, comoquiera que al revisar el reporte publicado por la DIAN a junio de 2017<sup>11</sup>, se evidencia que para el año 2016 el valor recaudado fue de aproximadamente de **\$7 billones**.

Por lo anterior, resulta necesario precisar que, si bien es cierto, el artículo 359 de la Constitución Política de 1991 establece que “*no habrá rentas nacionales de destinación específica*”, es decir, que no se podrán destinar los recursos que se recauden por concepto de impuestos nacionales como lo es el GMF, a asuntos concretos, esta prohibición constitucional también consagra tres excepciones que resultan necesarias ser enunciadas, y ellas son:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.
2. **Las destinadas para inversión social.**
3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

<sup>11</sup> [http://www.dian.gov.co/dian/14cifrasgestion.nsf/pages/Recaudo\\_tributos\\_dian?OpenDocument](http://www.dian.gov.co/dian/14cifrasgestion.nsf/pages/Recaudo_tributos_dian?OpenDocument)

De lo indicado se puede colegir que las rentas de destinación específica únicamente proceden con carácter excepcional y siempre que se den los presupuestos taxativamente señalados. En consideración a ello, a continuación, se precisará por qué los beneficios económicos que se crean con esta iniciativa legislativa pueden ser financiados con los recursos del GMF, al estar incluidos dentro de la segunda excepción (Inversión social) que estableció el Constituyente de 1991.

La Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas oportunidades, acerca de lo que constituye “inversión social”, señalando que es toda aquella que **“busca mejorar las condiciones y la calidad de vida de la población en general o de un sector de la misma, sin pretender recuperar específica y directamente lo invertido ni lograr una ganancia para el que realizó la inversión”**<sup>12</sup>. (Negrilla fuera del texto).

Esa definición dada por el máximo Tribunal Constitucional, permite señalar que los beneficios para el sector cafetero, producto de la presente iniciativa, se ajustan de manera precisa a la definición de inversión social, como quiera que a través de su otorgamiento se busca mejorar las condiciones de vida de este gremio, que le genera al Estado colombiano innumerables aportes en diferentes áreas, y que hoy clama con suma urgencia el apoyo del Gobierno nacional.

Así mismo, la Corte ha indicado que para que pueda justificarse la consagración de una renta nacional de destinación específica, de acuerdo con la excepción que consagra el numeral 2 del artículo 359 de la Constitución (inversión social), es necesario **“probar que las necesidades sociales o el objetivo social que se pretenderían atender con cargo a una renta de destinación específica, no obstante tener carácter prioritario, no pueden razonable y adecuadamente satisfacerse a través del proceso normal de presentación, aprobación y ejecución del presupuesto y de planificación de la acción pública. En verdad, la excepción a la prohibición general solo está llamada a tener curso favorable cuando la imperatividad y la necesidad de una determinada inversión social, arriesga objetivamente con malograrse si la misma ha de sujetarse al proceso hacendístico general”**<sup>13</sup>. (Negrilla fuera del texto).

Resulta improbable que a través del proceso normal de presentación, aprobación y ejecución del presupuesto se incluyan partidas para apoyar al sector agropecuario, teniendo en cuenta que el Gobierno nacional ha venido indicando desde hace varios años, que una parte de los recursos de

las rentas nacionales, específicamente del GMF, se destinarán al sector agropecuario, sin embargo, ello nunca ha sucedido.

Así las cosas, la financiación de incentivos económicos que estimulan al sector cafetero, configuran una forma de inversión social, comoquiera que se busca mejorar la calidad de vida de un importante subsector de la economía colombiana, sin pretender recuperar lo invertido ni lograr una ganancia por parte del Estado, hecho que se ajusta a la definición señalada por la Corte Constitucional sobre inversión social y que además de ello confirma que esta iniciativa puede consagrar rentas nacionales de destinación específica, sin violar la prohibición del artículo 359 superior. De igual forma, si se toma como fuente el valor recaudado por concepto del GMF para el año 2016, esto es \$7 billones, el 10% representaría \$700 mil millones, suma poco significativa, si se tienen en cuenta los grandes beneficios económicos y sociales que se proporcionarían a este importante sector.

De lo aquí narrado se espera que el fondo cuente con estos recursos para capitalización, con el fin única y exclusivamente de llevar a cabo la organización y desarrollo de la comercialización del café y el apoyo a la regulación de la oferta y la demanda para proteger a los productores contra oscilaciones anormales de los precios y procurarles un ingreso remunerativo equilibrado, dentro del marco de decisiones que deben tomarse con la participación del Gobierno Nacional, La Federación Nacional de Cafeteros, el Comité Nacional de Cafeteros y Las Cooperativas de caficultores. Garantizando la participación activa de todos los integrantes del sector.

2. Los recursos que aporten entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.
3. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del Fondo en títulos de deuda emitidos, avalados, aceptados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.
4. Aportes del Fondo Nacional de Café.
5. El producto de las sanciones impuestas a los productores, vendedores o exportadores por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley y en el reglamento de funcionamiento del Fondo.
6. El producto de la venta o liquidación de sus activos e inversiones.
7. Los recursos provenientes de Cooperación Técnica Internacional.

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-734 del 10 de septiembre de 2002. M. P.: Doctor MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

<sup>13</sup> Ibídem.



## – FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley tiene como fundamentos jurídicos, entre otros, las siguientes disposiciones constitucionales y legales:

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA:

**Artículo 64.** Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

**Artículo 65.** La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

### LEY 1340 DE 2009:

**Artículo 31. Intervención del Estado.** El ejercicio de los mecanismos de intervención del Estado en la economía, siguiendo el mandato previsto en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política, constituye restricción del derecho a la competencia en los términos de la intervención. Son mecanismos de intervención del Estado que restringen la aplicación de las disposiciones de la presente ley, los Fondos de estabilización de precios, los Fondos Parafiscales para el Fomento Agropecuario, el Establecimiento de precios mínimos de garantía, la regulación de los mercados internos de productos agropecuarios prevista en el Decreto número 2478 de 1999, los acuerdos de cadena en el sector agropecuario, el Régimen de Salvaguardias, y los demás mecanismos previstos en las Leyes 101 de 1993 y 81 de 1988.

**LEY 101 DE 1993** “Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero”:

**Artículo 7°.** Cuando circunstancias ligadas a la protección de los recursos naturales orientados a la producción agropecuaria, a la protección del ingreso rural y al mantenimiento de la paz social en el agro así lo ameriten, el Gobierno podrá otorgar, en forma selectiva y temporal, incentivos y apoyos directos a los productores agropecuarios y pesqueros, en relación directa al área productiva o a sus volúmenes de producción.

Parágrafo. La Comisión Nacional Agropecuaria creada por la presente ley, emitirá concepto con relación a las áreas de aplicación, productos y montos de los incentivos y apoyos establecidos en el presente artículo.

**Artículo 36.** Sin perjuicio de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros regulados en la presente ley, créanse los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros, como cuentas especiales, los cuales tienen por objeto procurar un ingreso remunerativo para los productores, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones, mediante el financiamiento de la estabilización de los precios al productor de dichos bienes agropecuarios y pesqueros.

Parágrafo. Cuando el Gobierno nacional lo considere necesario organizará Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros, dentro de las normas establecidas en la presente ley.

**Artículo 37.** Los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros que se organicen a partir de la vigencia de la presente ley serán administrados, como cuenta especial, por la entidad gremial administradora del Fondo parafiscal del subsector agropecuario y pesquero correspondiente. Estos Fondos también podrán ser administrados por el Instituto de Mercadeo Agropecuario (Idema), como una cuenta separada de sus propios recursos, en los términos que señale el Gobierno nacional.

Estos Fondos también podrán ser administrados por otras entidades o por intermedio de contratos de fiducia, de acuerdo con la decisión que para tal efecto tome el Ministerio de Agricultura.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional podrá transformar los actuales Fondos de Estabilización de Precios de Exportación de cacao y algodón, en Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros, en los términos de esta ley.

**Artículo 38.** Los recursos de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros provendrán de las siguientes fuentes:

1. Las cesiones de estabilización que los productores, vendedores o exportadores hagan de conformidad con el artículo 40 de la presente ley.
2. Las sumas que los Fondos Parafiscales Agropecuarios o Pesqueros, a los cuales se refiere el Capítulo V de la presente ley, destinen a favor de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros.
3. Los recursos que les sean apropiados en el Presupuesto Nacional para capitalización.
4. Los recursos que les aporten entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.



5. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos de los Fondos en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.

**Parágrafo 1°.** Los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros podrán recibir préstamos del Presupuesto Nacional o de instituciones de crédito nacionales o internacionales. La Nación podrá garantizar estos créditos de acuerdo con las normas de crédito público.

**Parágrafo 2°.** Las cesiones a que se refiere el numeral primero de este artículo son contribuciones parafiscales.

**Artículo 39.** La composición de los Comités Directivos de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros será determinada en cada caso por el Gobierno Nacional, lo mismo que el procedimiento y el período para el cual los productores, vendedores y exportadores, según corresponda, designen sus representantes en ellos. Cuando un Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros esté incorporado como cuenta especial a un Fondo Parafiscal Agropecuario o Pesquero, la composición del Comité Directivo de aquel y sus reglas de mayoría, serán las mismas del organismo que tenga a su cargo la aprobación del presupuesto o del plan de inversiones y gastos del Fondo Parafiscal.

**Artículo 40. Procedimiento para las operaciones de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros.** El precio de referencia o la franja de precios de referencia; la cotización fuente del precio del mercado internacional relevante; y el porcentaje de la diferencia entre ambos precios que se cederá a los fondos o se compensará a los productores, vendedores o exportadores, serán establecidos por los comités directivos de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros.

Las operaciones de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros se sujetarán al siguiente procedimiento:

1. Si el precio del mercado internacional del producto en cuestión para el día en que se registre la operación en el Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros respectivo es inferior al precio de referencia o al límite inferior de una franja de precios de referencia, el

Fondo pagará a los productores, vendedores o exportadores una compensación de estabilización. Dicha compensación será equivalente a un porcentaje de la diferencia entre ambos precios, fijado en cada caso por el Comité Directivo, con el voto favorable del Ministro de Agricultura, o su delegado.

2. Si el precio del mercado internacional del producto en cuestión para el día en que se registre la operación en el Fondo respectivo fuere superior al precio de referencia o al límite superior de la franja de precios de referencia, el productor, vendedor o exportador pagará al Fondo una cesión de estabilización. Dicha cesión será equivalente a un porcentaje de la diferencia entre ambos precios, fijado por el Comité Directivo del Fondo, con el voto favorable del Ministro de Agricultura, o su delegado.
3. Con los recursos de los fondos se podrán celebrar operaciones de cobertura para protegerse frente a variaciones de los precios externos, de acuerdo con las disposiciones vigentes o las que para tal efecto expida la Junta Directiva del Banco de la República.

Los Comités Directivos de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros establecerán la metodología para el cálculo del precio de referencia a partir de la cotización más representativa en el mercado internacional para cada producto colombiano, con base en un promedio móvil no inferior a los últimos 12 meses ni superior a los 60 meses anteriores.

El porcentaje de la diferencia entre ambos precios que determinará las respectivas cesiones o compensaciones de estabilización entre los Fondos de Estabilización y los productores, vendedores o exportadores, según el caso, será establecido por los Comités Directivos de los Fondos de Estabilización dentro de un margen máximo o mínimo que oscile entre el 80% y el 20% para el respectivo producto.

**Parágrafo 1°.** Las cesiones y compensaciones de estabilización de que trata este artículo se aplicarán en todos los casos a las operaciones de exportación. Los Comités Directivos de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros establecerán si dichas cesiones o compensaciones se aplican igualmente a las operaciones de venta interna.

**Parágrafo 2°.** Los Comités Directivos de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros podrán establecer varios precios de referencia o franjas de precios de referencia y diferentes porcentajes

de cesiones o compensaciones, si las diferencias en las calidades de los productos respectivos o las condiciones especiales de cada mercado así lo ameritan.

**Artículo 41.** Los Comités Directivos de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros determinarán la etapa del proceso de comercialización en la cual se aplican las cesiones y los procedimientos y sanciones para asegurar que ellas se hagan efectivas. Cuando se trate de operaciones comerciales en las cuales participe el Instituto de Mercadeo Agropecuario (Idema), las cesiones se aplicarán en el momento de la venta de los productos.

**Artículo 42.** Los Comités Directivos de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros podrán deducir parcial o totalmente de las compensaciones por realizar, el equivalente al Certificado de Reembolso Tributario (CERT), si las exportaciones se benefician de dicho incentivo.

Así mismo, podrán descontar parcial o totalmente las preferencias arancelarias otorgadas en los mercados de exportación.

**Artículo 43.** Los comités directivos de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros ejercerán las demás funciones que les señale el Gobierno Nacional en el reglamento de la presente ley o que contractualmente se estipulen con la entidad administradora.

**Artículo 44.** Cada Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros tendrá un secretario técnico, que será designado por su Comité Directivo, con el voto favorable del Ministro de Agricultura o su delegado. El secretario técnico podrá ser también el ordenador de gastos del Fondo.

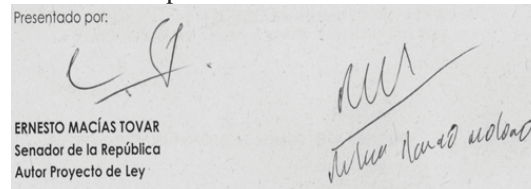
Las secretarías técnicas se integrarán con personal de alta calificación profesional, que en forma permanente elaborarán los estudios, propuestas y evaluaciones técnicas requeridas para el funcionamiento y eficiencia administrativa de los Fondos de Estabilización. Los gastos de funcionamiento y los costos de administración serán sufragados con cargo a sus propios recursos.

**LEY 1819 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”.

**Artículo 214.** Modifíquese el artículo 872 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 872. La tarifa del gravamen a los movimientos financieros será del cuatro por mil (4 x 1.000). (Subrayado fuera del texto original)

Presentado por:



SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General  
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 12 del mes de septiembre del año 2017, se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 117, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Ernesto Macías Tovar* y honorable Representante *Rubén Darío Molano*.

El Secretario General,

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 117 de 2017 Senado, *por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Ernesto Macías Tovar*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Tercera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 118  
DE 2017 SENADO**

*por medio del cual se establece el Código de Responsabilidad Jurídica por Daños Ambientales y el Procedimiento Administrativo Sancionatorio en Materia Ambiental, se expiden normas para fortalecer el cumplimiento de la normativa ambiental, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**TÍTULO PRIMERO**

**DISPOSICIONES Y PRINCIPIOS  
GENERALES**

**CAPÍTULO PRIMERO**

**Alcances y definiciones**

Artículo 1°. *Alcances y objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto desarrollar el artículo 16 de la Ley 23 de 1973, el Principio 13 de la Declaración de Río de Janeiro, el artículo 80 de la Constitución Política que consagra el mandato de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados; e igualmente, el artículo 88 de la Constitución que establece la responsabilidad objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos. Así mismo, la presente ley establece el marco regulatorio y de procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad por la infracción de las normas ambientales y la generación de peligros y daños al ambiente, los recursos naturales renovables, ecosistemas naturales y servicios ambientales que estos prestan, que provengan de obras, proyectos o actividades.

Las disposiciones de la presente ley no se aplican a casos de responsabilidad civil extracontractual por daños o afectaciones a la propiedad privada, la salud o al patrimonio individual que puedan derivarse por la infracción de normas ambientales.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para el correcto entendimiento de esta ley, adóptense las siguientes definiciones:

**1. Amenaza inminente de daños:** Una probabilidad suficiente de que se produzcan daños ambientales en un futuro próximo.

**2. Área de influencia:** Área en la cual se manifiestan de manera objetiva y en lo posible cuantificable, los impactos ambientales significativos ocasionados por la ejecución de un proyecto, obra o actividad, sobre los medios abiótico, biótico y socioeconómico, en cada uno de los componentes de dichos medios. Debido a que las áreas de los impactos pueden variar dependiendo del componente que se analice, el área de influencia podrá corresponder a varios polígonos distintos que se entrecruzan entre sí.

**3. Daño ambiental:** Para efectos de esta ley, se considera daño ambiental:

- a) El deterioro grave del ambiente que afecta el equilibrio de los ecosistemas y el estado de conservación de los hábitats naturales de las especies;
- b) El deterioro grave de los recursos naturales que afecte la capacidad de renovación de los mismos o los servicios ambientales que estos prestan;
- c) Las modificaciones considerables o notorias al paisaje que no estén legalmente autorizadas;
- d) La contaminación del aire, las aguas, el suelo y los demás recursos naturales renovables con sustancias o formas de energía en cantidades, concentraciones o niveles por encima de los límites permisibles y que sean capaces de afectar la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna y degradar la calidad del ambiente y los ecosistemas, los recursos de la nación o los particulares.

**4. Especie amenazada:** Aquella que ha sido declarada como tal por tratados o convenios internacionales aprobados y ratificados por Colombia o haya sido declarada en alguna categoría de amenaza por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces.

**5. Impacto ambiental:** Cualquier alteración en el medio ambiental biótico, abiótico y socioeconómico, que sea adverso o beneficioso, total o parcial, que pueda ser atribuido al desarrollo de un proyecto, obra o actividad.

**6. Medidas de compensación:** Son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados. Se imponen cuando no es posible la restauración *in natura* del daño ambiental.

**7. Medidas de corrección:** Son las acciones dirigidas a recuperar, restaurar o reparar las condiciones del medio ambiente afectado por el proyecto, obra o actividad.

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

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

**10. Pasivos ambientales:** Para efectos de esta ley se consideran pasivos ambientales las obras, proyectos, actividades o instalaciones terminados, abandonados o inactivos que todavía

generan peligro o impactos negativos para el ambiente, ecosistemas y recursos naturales renovables que no tienen un dueño o responsable identificable o, respecto del cual, ya no es posible iniciar procesos administrativos o judiciales para exigir su responsabilidad de reparación o indemnización por el impacto causado.

**11. Peligro:** Una situación que produce un nivel de amenaza a la vida, la salud, la propiedad o el ambiente y los recursos naturales. Se caracteriza por la viabilidad de ocurrencia de un incidente potencialmente dañino, es decir, un suceso apto para crear daño sobre bienes jurídicos protegidos.

**12. Plan de manejo ambiental:** Es el conjunto detallado de medidas y actividades que, producto de una evaluación ambiental, están orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales debidamente identificados, que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad. Incluye los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia, y abandono según la naturaleza del proyecto, obra o actividad.

**13. Principio de restauración *in natura*:** Para los efectos de esta ley, es volver el ecosistema o los recursos naturales afectados a la situación previa a la realización del acto causante del daño o la infracción de las normas, es decir, volver al estado en que se encontraba el ecosistema si el hecho lesivo no se hubiera producido.

**14. Reparación del daño ambiental:** Toda acción o conjunto de acciones ordenadas o autorizadas por la autoridad ambiental que tengan por objeto reparar, rehabilitar, restaurar o restablecer a la situación anterior al hecho lesivo, al ambiente, los ecosistemas, los recursos naturales o servicios ambientales afectados.

**15. Residuo peligroso:** Es aquel residuo o desecho que, por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, infecciosas o radiactivas, puede causar riesgos, daños o efectos no deseados, directos e indirectos, a la salud humana y el ambiente. Así mismo, se considerará residuo peligroso los empaques, envases y embalajes que estuvieron en contacto con ellos.

**16. Residuo nuclear:** Residuo peligroso que contiene elementos químicos radiactivos, producto de un proceso nuclear, como la fisión nuclear. El residuo también puede generarse durante el procesamiento de combustible para los reactores o armas nucleares o en las aplicaciones médicas como la radioterapia o la medicina nuclear. Además, es una sustancia no reutilizable ni reciclable que contiene una cantidad de radionúclidos (elementos radiactivos) tal que su vertimiento, dispersión o exposición, pueden tener repercusiones directas e indirectas en la salud humana y el ambiente.

**17. Riesgo:** Función de la probabilidad de ocurrencia de un suceso y de la cuantía del daño que puede provocar.

**18. Sustancias peligrosas:** Son aquellas que aisladas o en combinación con otras, por sus características infecciosas, tóxicas, explosivas, corrosivas, inflamables, volátiles, combustibles, radiactivas o reactivas, pueden causar daño a la salud humana, a los recursos naturales renovables o al medio ambiente.

Artículo 3°. *Fundamento normativo de la responsabilidad jurídica por daños ambientales.* La presente ley se interpretará en consonancia con el artículo 16 de la Ley 23 de 1973, el Principio 13 de la Declaración de Río de Janeiro y demás convenios internacionales relativos a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que ha ratificado Colombia; así como también el artículo 80 de la Constitución Política que consagra el deber estatal de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, y el de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Artículo 4°. *Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental.* El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las corporaciones autónomas regionales, las de desarrollo sostenible, las unidades ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 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 el artículo 124 de Ley 1617 de 2013, los demás establecimiento públicos ambientales que se creen por ley y que expresamente contemplen dicha titularidad; la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (Uaesppn); la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos en lo referente a lo establecido en el artículo 16 numeral 16 del Decreto número 3570 de 2011 y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

Artículo 5°. *Facultad a prevención.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del MADS; la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales; las corporaciones autónomas regionales y las de desarrollo sostenible; las unidades ambientales urbanas de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993; los establecimientos públicos a los que hace alusión el artículo 13 de la Ley 768 de



2002; las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional; la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales; la Dirección General Marítima (Dimar), así como los departamentos, municipios y distritos, quedan investidos a prevención de la respectiva autoridad en materia sancionatoria ambiental. En consecuencia, estas autoridades están habilitadas para imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias consagradas en esta ley y que sean aplicables, según el caso.

Parágrafo. En todo caso, las sanciones solamente podrán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio. Para el efecto anterior, la autoridad que haya impuesto la medida preventiva deberá dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la imposición de la misma.

Artículo 6°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley se aplica a la responsabilidad administrativa por la infracción de las normas ambientales y/o la causación de riesgos y daños al ambiente, ecosistemas y recursos naturales, por lo tanto, no tiene aplicación en los siguientes supuestos:

1. Cuando han transcurrido más de veinte años desde que tuvo lugar la emisión, vertido, suceso o incidente que causó el daño ambiental y/o la infracción ambiental. El plazo se computará desde el día en el que haya terminado por completo o se haya producido por última vez la emisión, vertido, suceso o incidente que causó el daño ambiental y/o la infracción ambiental.
2. Respecto al procedimiento de las acciones constitucionales o medios de control contencioso-administrativos o civiles por los cuales se reclame la indemnización económica por daños o afectaciones causados a las personas, a sus derechos fundamentales y patrimoniales, aunque sean consecuencia de los mismos hechos que dan origen a la responsabilidad ambiental. Tales acciones judiciales se regirán por la normativa específica que resulte pertinente.
3. La investigación y juzgamiento de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, contemplados en el Capítulo Único del Título XI de la Ley 599 de 1993.
4. La presente ley no se aplica a los regímenes de responsabilidad por daños ambientales e indemnización a víctimas de la contaminación regidos por convenios o tratados internacionales especiales.

Parágrafo. En ningún caso la interposición de procesos judiciales de naturaleza civil o de reparación directa exonerarán al infractor de las normas ambientales, de la adopción plena y efectiva de las medidas de prevención, compensación o de restauración del daño ambiental y que resulten de la aplicación de esta ley, ni impedirán a las autoridades administrativas imponerlas y ejecutarlas.

Artículo 7°. *Concurrencia sanciones penales y administrativas en materia ambiental.* Los mismos hechos generadores de infracción a las normas ambientales o la causación del daño ambiental pueden dar origen de manera concurrente y simultánea a investigaciones administrativas en virtud del procedimiento establecido en esta ley, las acciones judiciales para hacer efectiva la responsabilidad civil por la afectación a derechos patrimoniales e investigaciones penales por delitos contra el ambiente y los recursos naturales.

Por lo anterior, es obligación de la autoridad ambiental que advierta la posible ocurrencia de un delito contra el ambiente y los recursos naturales de los regulados en el Título XI del Código Penal dar inmediato traslado a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia, bien sea en la imposición de una medida preventiva o al tramitar un procedimiento sancionatorio administrativo ambiental.

Artículo 8°. *Daños transfronterizos.* En cumplimiento del principio establecido en el inciso final del artículo 80 de la Constitución Política, cuando un daño ambiental o una amenaza inminente de que se produzca un daño ambiental afecte o pueda afectar a un Estado fronterizo, la autoridad ambiental competente que tenga conocimiento de ello lo comunicará de forma inmediata a los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quienes informarán a la autoridad competente del Estado afectado y adoptarán las medidas necesarias para controlar, si es posible, la extensión del daño o la amenaza y coordinar las acciones pertinentes.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### Principios rectores y prevención del daño ambiental

Artículo 9°. *Principios rectores.* El régimen de responsabilidad por infracción de las normas ambientales y daños y peligros ocasionados al ambiente y los recursos naturales renovables se regirá por los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas, especialmente el de proporcionalidad, así como los principios ambientales prescritos en la Ley 99 de 1993, y los de prevención, precaución, el “que contamina paga”, y de reparación y corrección de los atentados al ambiente preferiblemente en la fuente misma.

Además de lo anterior, el régimen de responsabilidad por daños ambientales y el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental se rigen por los siguientes principios específicos:

#### **1. Principio de Responsabilidad Objetiva.**

La responsabilidad por infracción de las normas ambientales y la generación de peligros y daños al ambiente y los ecosistemas naturales de las obras, proyectos o actividades mencionados en el artículo 10 de esta ley será objetiva, solidaria e integral. Respecto de las demás obras, proyectos o actividades que generen peligros o daños ambientales se presume la culpa o el dolo del infractor que podrá desvirtuarla utilizando todos los medios probatorios legales.

Se presume, salvo prueba en contrario, que un proyecto, obra, actividad industrial o profesional ha causado el daño o la amenaza de que este se produzca cuando, atendiendo a su naturaleza intrínseca o a la forma en que se ha desarrollado, sea apropiada para causarlo.

#### **2. Responsabilidad Solidaria y Subsidiaria.**

La responsabilidad ambiental es solidaria entre todos los causantes del peligro o daño para el ambiente y los recursos naturales sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, quienes quedan obligados solidariamente al pago de las sanciones pecuniarias y a reparar el daño causado. Serán responsables subsidiarios, cuando la persona jurídica, unión temporal o consorcio ya no existe o no tiene los recursos suficientes para asumir los costos de la reparación ambiental, los socios, gestores, gerentes, miembros de juntas directivas y administradores de hecho o de derecho de la persona jurídica y en general todos los que por sus funciones dentro de la persona jurídica, la unión temporal o el consorcio tuvieren el deber jurídico de impedir el peligro o daño al ambiente y no lo evitaren, estando en posibilidad de hacerlo.

**3. Responsabilidad Integral.** Toda infracción a la normativa ambiental o daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicará la obligación de restaurar *in natura* los ecosistemas naturales afectados y adoptar las medidas que para tales efectos imponga la autoridad ambiental competente. Sin embargo, en caso de no ser viable social, ambiental o económicamente dicha restauración se impondrán las medidas de compensación, mitigación o corrección que determine la autoridad competente, atendiendo al principio de proporcionalidad.

**4. Participación ciudadana.** En el procedimiento administrativo sancionatorio en materia ambiental se garantizará la participación ciudadana; este podrá iniciarse por queja o denuncia de cualquier persona natural o jurídica u organización sin ánimo de lucro sin que tenga

que demostrar interés jurídico alguno en el caso concreto. De igual manera, podrán intervenir en el procedimiento administrativo para coadyuvar la denuncia o queja presentada y auxiliar a la administración en el esclarecimiento de los hechos.

**5. Publicidad del procedimiento.** Los procedimientos administrativos sancionatorios en materia ambiental son públicos, por lo que cualquier persona podrá solicitar información sobre los expedientes administrativos en los que se investiguen infracciones ambientales, sin que les sea oponible reserva alguna.

Artículo 10. *Cobertura de la responsabilidad por daños ambientales.* El régimen de responsabilidad jurídica objetiva, integral, solidaria y subsidiaria, se aplica a todas aquellas actividades peligrosas para el ambiente, los ecosistemas y recursos naturales que sean definidas por la ley o los reglamentos. Sin perjuicio de normas especiales, se consideran actividades peligrosas para el ambiente, las siguientes:

1. Todas las sometidas al régimen de licenciamiento ambiental y la imposición de planes de manejo ambiental de acuerdo con las normas vigentes,
2. Todas las actividades relacionadas con el manejo, transporte, almacenamiento, aprovechamiento, gestión, reutilización o disposición final de sustancias peligrosas, mercancías peligrosas y residuos sólidos, peligrosos, hospitalarios y escombros.
3. Todas las actividades relacionadas con la importación, manejo, transporte, almacenamiento, utilización y disposición final de plaguicidas y pesticidas.

Artículo 11. *Funciones de la sanción y de las medidas preventivas en materia ambiental.* Las sanciones administrativas en materia ambiental tienen una función preventiva, disuasiva, educativa, reparadora y compensatoria, para garantizar la protección del ambiente, los recursos naturales renovables, los ecosistemas y servicios que ellos prestan, así como la reparación de los daños causados a los mismos. Además de lo anterior, en la imposición de las sanciones pecuniarias se busca evitar que el infractor obtenga un beneficio ilícito con la realización de su conducta. En caso de conflicto entre las finalidades de una sanción administrativa ambiental se preferirá la función de reparación o restauración *in natura* del ecosistema o el recurso natural afectado.

Las medidas preventivas, por su parte, tienen como función prevenir, impedir o evitar peligros graves al ambiente, los ecosistemas y recursos naturales renovables, así como controlar, mitigar o minimizar los impactos ambientales negativos de una obra, proyecto o actividad, así como

impedir que el desarrollo de una actividad o la existencia de una situación continúe atentando contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.

Artículo 12. *Deberes y responsabilidades de prevención del daño ambiental de quien realiza una actividad peligrosa para el ambiente.* Todo el que realice una actividad peligrosa para el ambiente, como los mencionados en el artículo 10 de esta ley, tiene el deber de contar con todos los permisos, autorizaciones, concesiones o licencias establecidas en la ley y los reglamentos para la operación o desarrollo de su obra, proyecto o actividad, así como cumplir los términos de estos permisos y ajustar su actividad a las normas y reglamentos ambientales. Así mismo, deberá adoptar y ejecutar todas las medidas preventivas y de gestión ambiental para que su actividad no genere peligros o daños al ambiente, ecosistemas y recursos naturales renovables.

Quien desarrolle una actividad peligrosa para el ambiente tiene, además, el deber de comunicar inmediatamente a la autoridad ambiental o de policía, la ocurrencia de un peligro o daño para el ambiente o los recursos naturales renovables y de adoptar todas las medidas urgentes y provisionales que estén a su alcance para atender la situación. Así mismo, tiene el deber de prestar toda su colaboración a las autoridades competentes para identificar, prevenir, corregir o mitigar los efectos del peligro o daño ambiental ocasionado, y por tanto de suministrar toda la información necesaria y permitir el acceso a las instalaciones para que las autoridades competentes determinen la ocurrencia del hecho, las fuentes de peligro y las medidas a adoptar.

Parágrafo 1°. Todos los titulares de licencias, permisos, autorizaciones, concesiones y planes de manejo ambiental deben enviar reportes anuales de cumplimiento de la legislación ambiental aplicable a su actividad y de todas las obligaciones contenidas en el instrumento ambiental respectivo, en los términos y en los formatos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el reglamento expedido para estos efectos. La autoridad ambiental competente hará, cuando menos, una (1) visita anual de seguimiento e inspección de estos reportes.

Parágrafo 2°. Los titulares de actividades económicas cobijadas por el régimen de licenciamiento ambiental deben adoptar todas las medidas técnicas, administrativas y financieras para asegurar que al cierre, abandono, desmantelamiento o clausura de actividades o instalaciones no subsistan impactos ambientales significativos. Para este fin, las licencias ambientales contendrán, cuando proceda, los respectivos planes de cierre con las medidas específicas que correspondan para este fin, y que incluya las obligaciones de seguimiento

y monitoreo a cargo del responsable de la obra, proyecto o actividad. De igual manera, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los casos en que el cumplimiento de las obligaciones de estos planes de cierre o clausura estará amparado en garantías financieras que, además, aseguren la reparación e indemnización tanto por pasivos ambientales como las afectaciones patrimoniales a terceros.

## TÍTULO SEGUNDO

### DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS Y PROCEDIMIENTO DE IMPOSICIÓN

#### CAPÍTULO PRIMERO

##### De las medidas preventivas

Artículo 13. *Objeto de las medidas preventivas.* Las medidas preventivas serán ordenadas y ejecutadas por la autoridad ambiental, tanto en el curso del proceso sancionatorio ambiental como por fuera de él, para prevenir, impedir o evitar la ocurrencia de situaciones de peligro grave al ambiente y los recursos naturales renovables, así como para controlar, mitigar o minimizar los impactos ambientales negativos de un hecho, el desarrollo de una actividad o la existencia de una situación que esté atentando contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.

Artículo 14. *Carácter de las medidas preventivas.* Las medidas preventivas son de ejecución inmediata, tienen carácter preventivo y temporal y deben imponerse por todo el tiempo que dure la amenaza al interés colectivo.

Contra los actos administrativos que imponen medidas preventivas no procede recurso alguno y las mismas podrán imponerse sin perjuicio de la iniciación del procedimiento sancionatorio a que se refiere esta Ley.

Parágrafo. Con el objeto de garantizar la ejecución inmediata del acto administrativo que impone la medida preventiva, este se notificará al destinatario, en los términos de los artículos 66 y 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Cpaca).

Artículo 15. *Medidas preventivas sobre agentes y bienes extranjeros.* Las medidas preventivas podrán ser aplicadas a personas extranjeras y sus bienes, siempre que los bienes o las personas se encuentren dentro del territorio nacional. En caso de que dicho agente tenga residencia en un país extranjero, la autoridad ambiental enviará el auto de inicio y terminación del proceso sancionatorio a la Cancillería colombiana para que esta los envíe al país de residencia del presunto infractor y en el caso de que sea sancionado, la Cancillería adelante las gestiones necesarias para hacer efectiva la sanción impuesta. Mientras tanto, los bienes, instrumentos, tecnológicas, maquinarias y similares de la persona natural o jurídica

extranjera a la que se le impone la medida quedarán sometidas a las reglas de decomiso establecidas en esta Ley.

Artículo 16. *Costos de la imposición de las medidas preventivas.* Los costos en que incurra la autoridad ambiental con ocasión de la imposición, ejecución o levantamiento de medidas preventivas, tales como visitas, auditorías, transporte, almacenamiento, vigilancia, demolición, seguros y similares, correrán por cuenta de la persona natural o jurídica que desarrolla la obra, proyecto o actividad sobre la que recae la medida. En caso de peligro inminente para el ambiente y ante la omisión o renuencia del causante del peligro en adoptar las medidas preventivas impuestas, la autoridad ambiental deberá implementarlas y repetir contra el causante del peligro.

El pago previo e integral de los costos en que incurrió la autoridad ambiental es condición para el levantamiento de la medida preventiva. En todo caso, la autoridad ambiental podrá exigir el reembolso de los costos en que incurrió mediante los procedimientos de jurisdicción coactiva.

Artículo 17. *Levantamiento de las medidas preventivas.* Las medidas preventivas se levantarán de oficio o a petición de parte, cuando se compruebe que han desaparecido las causas que las originaron, se reintegraron los costos en que incurrió la autoridad ambiental y se compruebe en visita técnica realizada para el efecto, que el causante adoptó todas las medidas establecidas por la autoridad ambiental para garantizar que no se causarán hacia el futuro peligros o daños al ambiente o los recursos naturales renovables.

Artículo 18. *Tipos de medidas preventivas.* Las autoridades públicas titulares de la potestad sancionatoria en materia ambiental, así como aquellas investidas de la facultad a prevención mencionada en el artículo 5° impondrán a la persona natural o jurídica, pública o privada, responsable de la obra, proyecto o actividad que genera el riesgo para el ambiente, mediante acto administrativo motivado y dando aplicación al principio de proporcionalidad, alguna o algunas de las siguientes medidas preventivas:

1. Amonestación escrita, que podría comprender la asistencia a cursos obligatorios de educación ambiental.
2. Decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.
3. Aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres.
4. Suspensión temporal de la obra o actividad, cierre temporal total o parcial de instalaciones o establecimientos, cuando exista peligro de daño grave e inminente para el medio ambiente, los recursos natu-

rales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos.

5. Realización de una completa auditoría ambiental para verificar el funcionamiento de la actividad, establecimiento o instalaciones y determinar las causas del impacto ambiental causado o del peligro para el ambiente, así como para establecer las medidas necesarias para controlarlos, mitigarlos o minimizarlos. La autoridad ambiental determinará en el acto administrativo de imposición de la medida, el plazo razonable para la realización de la auditoría y la implementación de las recomendaciones que en dicha auditoría se determinen, que en todo caso no podrán exceder de tres (3) meses.

Artículo 19. *Amonestación escrita.* Consiste en la llamada de atención escrita al responsable de la obra, proyecto o actividad generadora del peligro o daño al ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud de las personas, exigiéndole adopte los correctivos necesarios para la atención de la situación que genera el peligro para el ambiente y las consecuencias de reiterar en un comportamiento infractor o riesgoso para el bien jurídico. La amonestación puede incluir la imposición de la obligación de asistir a cursos obligatorios de educación ambiental orientados al manejo de la problemática ambiental identificada y las acciones concretas para prevenir y controlar riesgos al ambiente o los recursos naturales. Quien incumpla la citación al curso será sancionado con multa hasta de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, imponible de acuerdo con los criterios de proporcionalidad establecidos en esta Ley y las condiciones socioeconómicas del responsable del cumplimiento de la medida.

Artículo 20. *Decomiso y aprehensión preventivos.* Consiste en la aprehensión material y temporal de los especímenes de fauna, flora, recursos hidrobiológicos y demás especies silvestres exóticas y el de productos, elementos, medios, equipos, vehículos, materias primas o implementos utilizados para cometer la infracción ambiental o producido como resultado de la misma.

Cuando los elementos aprehendidos representen peligro para la salud humana, vegetal o animal, la autoridad ambiental procederá de inmediato a su inutilización, destrucción o incineración a costa del infractor. Los productos perecederos que no puedan ser objeto de almacenamiento y conservación podrán ser entregados para su uso a entidades públicas, de beneficencia o rehabilitación, previo concepto favorable de la entidad sanitaria competente en



el sitio en donde se hallen los bienes objeto de aprehensión. En caso contrario, se procederá a su destrucción o incineración, previo registro del hecho en el acta correspondiente.

Parágrafo 1°. Se entiende por especie exótica la especie o subespecie taxonómica, raza o variedad cuya área natural de dispersión geográfica no se extiende al territorio nacional ni a aguas jurisdiccionales y si se encuentra en el país como resultado voluntario o involuntario de la actividad humana.

Parágrafo 2°. En los eventos de aprehensión preventiva de especímenes de especies silvestres, subproductos y su material genético, utilizados en la comisión de la infracción ambiental, la autoridad ambiental adoptará las medidas pertinentes de acuerdo con lo establecido en el artículo 66 de esta Ley. En casos excepcionales, cuando la autoridad ambiental considere que la aprehensión de los especímenes implica una mayor afectación en su integridad, soportado en un concepto técnico, podrá permitir que el presunto infractor los conserve y mantenga temporalmente.

En el evento que dentro del procedimiento de disposición provisional, y de conformidad con el protocolo de valoración respectivo, se deba llevar a cabo la destrucción o inutilización de los especímenes de flora o fauna silvestre, o la eutanasia de los especímenes de fauna silvestre, se procederá de conformidad con lo establecido en los artículos 67 y 69 de la presente ley para cada una de las anteriores alternativas.

Parágrafo 3°. La autoridad ambiental podrá disponer en forma directa o a través de convenios interinstitucionales con terceras entidades, el uso de los elementos, medios, equipos, vehículos o implementos respecto de los cuales pese una medida de decomiso preventivo en los términos del presente artículo, con el exclusivo fin de atender el estado de emergencia, ante hechos que constituyan grave calamidad pública en los términos del artículo 215 de la Constitución Política y, en particular, para:

- La construcción y/o rehabilitación de obras de infraestructura y actividades para el control de caudales, rectificación y manejo de cauces, control de escorrentía, control de erosión, obras de geotecnia, regulación de cauces y corrientes de agua y demás obras y actividades biomecánicas para el manejo de suelos, aguas y vegetación de las áreas hidrográficas citadas.
- La restauración, recuperación, conservación y protección de la cobertura vegetal, enriquecimientos vegetales y aislamiento de áreas para facilitar la sucesión natural de las áreas citadas.

- Rehabilitación de la red vial afectada por situaciones de desastre.
- Labores de búsqueda y rescate y primeros auxilios.
- Recuperación de vivienda (averiada y destruida), y
- Obras de emergencias (reforzamiento de terraplenes, obras de control) y obras de prevención y mitigación en la zona.
- Construcción y/o rehabilitación de obras de acueducto y saneamiento básico ambiental.

Parágrafo 4°. El uso de los elementos decomisados se comunicará previamente a los sujetos involucrados en el procedimiento administrativo sin que frente a esta decisión proceda recurso alguno en la vía gubernativa. El uso se suspenderá en forma inmediata en caso de que la autoridad ambiental decida levantar la medida preventiva, o por la terminación del procedimiento sancionatorio sin que se declare la responsabilidad administrativa del presunto infractor. Lo anterior, sin perjuicio de que se acuerde con el titular del bien la prolongación del uso a cualquier título en la atención de la obra o necesidad respectiva.

Parágrafo 5°. A partir del momento en que se autorice el uso, la entidad pública o privada que utilice los bienes decomisados deberá hacerse cargo de los gastos de transporte, combustible, parqueadero, cuidado, impuestos y mantenimiento preventivo y correctivo que se requieran, los cuales en caso de que el procedimiento administrativo sancionatorio concluya sin la declaratoria de responsabilidad del presunto infractor no podrán ser cobrados al titular del bien como condición para su devolución. Así mismo, la entidad pública o privada que haga uso de los bienes decomisados asumirá, en forma obligatoria, los gastos que genere la toma de las pólizas que aseguren todo tipo de riesgos, en beneficio de los titulares de tales bienes. La devolución de los mismos, cuando la medida se levante o cuando se dé la terminación del procedimiento administrativo sancionatorio sin declaración de responsabilidad administrativa del presunto infractor se hará en el estado en que se encuentren, atendiendo el desgaste normal de las cosas.

Artículo 21. *Suspensión de obra, procesos industriales, proyecto o actividad.* Consiste en la orden de cesar, temporalmente, la obra, actividad o en su caso el cierre temporal total o parcial de instalaciones o establecimientos, proceso industrial, en cualquiera de los siguientes casos:

- Cuando de su realización pueda derivarse riesgo, afectación o daño al ambiente, a los recursos naturales, a los recursos genéticos, al recurso hidrobiológico, al paisaje y/o a la salud humana.

- Cuando el proyecto, proceso industrial, obra o actividad no esté permitida.
- Cuando el proyecto, proceso industrial, obra o actividad se haya iniciado sin contar con la licencia ambiental, permiso, instrumento, concesión o autorización.
- Cuando el proyecto, proceso industrial, obra o actividad incumpla los términos, condiciones y obligaciones establecidas en las licencias ambientales, permisos, instrumentos, concesiones o autorizaciones.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### Procedimiento Imposición Medidas Preventivas

Artículo 22. *Iniciación del procedimiento para la imposición de medidas preventivas.* Una vez conocido el hecho, de oficio o a petición de parte, la autoridad ambiental competente procederá a comprobarlo y a establecer la necesidad de imponer medida(s) preventiva(s), la(s) cual(es) se impondrá(n) mediante acto administrativo motivado.

Parágrafo 1°. Las autoridades ambientales podrán comisionar la ejecución de medidas preventivas a las autoridades policivas locales, las Fuerzas Armadas y la policía nacional o hacerse acompañar de ellas para tal fin.

Parágrafo 2°. En desarrollo del proceso de imposición de una medida preventiva, el gerente, administrador o responsable de la obra, proyecto o actividad tiene la obligación de colaborar con la autoridad ambiental, y facilitar el acceso a todas las instalaciones de la empresa y suministrar la información que se considere relevante para evaluar el peligro ambiental que se busca prevenir o controlar.

Parágrafo 3°. En los casos en que una medida preventiva sea impuesta a prevención por cualquiera de las autoridades investidas para ello, dará traslado de las actuaciones en un término máximo de diez (10) días hábiles a la autoridad ambiental competente y compulsará copias de la actuación surtida para continuar con el procedimiento a que haya lugar.

Parágrafo 4°. En los casos en que se trate de una medida de aprehensión preventiva se deberán poner a disposición de la autoridad ambiental los especímenes de especies silvestres, de sus subproductos y sus recursos genéticos, así como de los elementos, medios, equipos, vehículos, materias primas o implementos utilizados para cometer la infracción ambiental, o en su defecto, el acta mediante la cual se dispuso la destrucción, incineración o entrega para su uso o consumo por tratarse de elementos que representen peligro o percederos que no puedan ser objeto de almacenamiento y conservación, en los términos de los artículos 66 y 68 de la presente ley.

Parágrafo 5°. Estará a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la generación de un formato único de imposición de medidas preventivas con los lineamientos base que deberá tener en cuenta la Autoridad ambiental.

Artículo 23. *Procedimiento en caso de flagrancia.* Cuando una persona natural o jurídica sea sorprendido en flagrancia causando daños al medio ambiente, a los recursos naturales o violando una disposición en esta materia, la autoridad ambiental impondrá medidas preventivas tales como decomiso y aprehensión preventivos, tanto de los medios o instrumentos utilizados en el hecho, como de los especímenes de fauna o flora afectados, y en general las que sean pertinentes para hacer cesar el peligro y en su caso, garantizar la plena identificación del responsable para asegurar su presencia en el proceso sancionatorio respectivo.

Artículo 24. *Procedimiento para la imposición de medidas preventivas en caso de flagrancia.* En los eventos de flagrancia que requieran la imposición de una medida preventiva en el lugar y ocurrencia de los hechos, se procederá a levantar un acta en la cual constará los motivos que la justifican; la autoridad que la impone; lugar, fecha y hora de su fijación; funcionario competente, persona, proyecto, obra o actividad a la cual se impone la medida preventiva, así como la plena identificación del funcionario, contratista o servidor público que atiende la diligencia, y la persona natural o jurídica, proyecto, obra o actividad a la cual se impone la medida preventiva.

El acta será suscrita por el responsable de la obra, instalación, proyecto o actividad o, si se rehusare a hacerlo, se hará firmar por un testigo. En el caso de que no sea factible la firma del acta por parte de los anteriores, bastará con la sola suscripción por parte del funcionario, contratista o servidor público encargado de la diligencia, dejando constancia expresa respectiva. El acta deberá ser legalizada a través de un acto administrativo en donde se establecerán condiciones de las medidas preventivas impuestas, en un término no mayor a cinco (5) días hábiles.

Parágrafo 1°. En las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) el término de legalización se podrá ampliar hasta por 10 días hábiles más, y en el acto administrativo motivado se indicará la existencia de la situación excepcional de orden público, falta de comunicación y otros de similar naturaleza, que justificaron la ampliación del término.

Artículo 25°. *Continuidad de la actuación.* Una vez legalizada la medida preventiva mediante el acto administrativo, la autoridad ambiental contará con un término de 15 días hábiles para proceder a evaluar si existe mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio.

**TÍTULO TERCERO**  
**DE LAS INFRACCIONES AMBIENTALES**  
**CAPÍTULO PRIMERO**

**Concepto y criterios de imposición  
de la sanción**

Artículo 26. *Infracciones.* Se considera infracción en materia ambiental:

1. Toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley número 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994, el decreto 1076 del 26 de mayo de 2015 y en las demás disposiciones ambientales vigentes que las sustituyan o modifiquen.
2. La violación e incumplimiento por acción u omisión de actos administrativos, órdenes e instrucciones emanados de autoridad ambiental competente.
3. El incumplimiento por acción u omisión de los deberes, obligaciones y responsabilidades de quien desarrolle un proyecto, obra o actividad peligrosa para el ambiente y establecidos en el artículo 12 de la presente ley.
4. Ocasionar un peligro grave, una amenaza inminente de daño y/o un daño para el ambiente, los recursos naturales renovables, el paisaje y los ecosistemas naturales.

Parágrafo. El infractor será civilmente responsable de los daños y perjuicios causados a terceros con su acción u omisión.

Artículo 27. *Causales de atenuación de la responsabilidad en materia ambiental.* Son circunstancias atenuantes de la responsabilidad ambiental las siguientes:

1. Comunicar, oportunamente, a la autoridad competente la ocurrencia de un peligro o daño para el ambiente o los recursos naturales renovables y adoptar todas las medidas urgentes que estén a su alcance para atender la situación.
2. Confesar o aceptar ante la autoridad ambiental la comisión de la infracción antes de haberse iniciado el procedimiento sancionatorio. Se exceptúan los casos de flagrancia.
3. Reparar, restituir, mitigar o compensar por iniciativa propia el daño o perjuicio ambiental causado antes de iniciarse el procedimiento sancionatorio ambiental, siempre que con dichas acciones no se genere un daño mayor.
4. Que con la infracción no se genere un peligro o daño grave al medio ambiente, a los recursos naturales renovables, al paisaje, los ecosistemas y servicios ambientales o la salud humana.

5. Que la empresa, establecimiento o instalación cuente con sistemas de gestión ambiental como la ISO 14000 y similares debidamente certificados.

Artículo 28. *Causales de agravación de la responsabilidad en materia ambiental.* Son circunstancias agravantes de la responsabilidad ambiental las siguientes:

1. La reincidencia. En todos los casos la autoridad deberá consultar el RUIA y cualquier otro medio que provea información sobre el comportamiento pasado del infractor en cuanto a cumplimiento de la normativa ambiental.
2. Que la infracción genere un peligro grave e inminente a los recursos naturales renovables, al paisaje, los ecosistemas y servicios ambientales de los mismos o a la salud humana.
3. Que se cause un daño extenso, duradero o irreversible a los bienes ambientales.
4. La comisión dolosa o intencional de la infracción.
5. Cometer la infracción para ocultar otra.
6. Rehuir la responsabilidad o atribuir la a otros.
7. Infringir varias disposiciones legales con la misma conducta.
8. Atentar contra recursos naturales renovables ubicados en áreas del sistema nacional de áreas protegidas (Sinap) o declarados en alguna categoría de amenaza o en peligro de extinción o sobre los cuales existe veda, restricción o prohibición.
9. Realizar la acción u omisión en áreas de especial importancia ecológica.
10. Obtener provecho económico para sí o a favor de un tercero.
11. Impedir u obstaculizar la acción de vigilancia, control, inspección o seguimiento de las autoridades ambientales.
12. El incumplimiento o desacato total o parcial de las medidas preventivas.
13. Incumplimiento de los términos y plazos del beneficio establecido en el artículo 44 de esta Ley.
14. Que la infracción sea grave en relación con el valor de la especie afectada, el cual se determina por sus funciones en el ecosistema, por sus características particulares y por el grado de amenaza a que esté sometida.
15. Las infracciones que involucren el manejo inadecuado o ilícito de sustancias o residuos explosivos, inflamables, combustibles, corrosivos, radioactivos, tóxicos y peligrosos.

Artículo 29. *Eximentes de responsabilidad.* Son eximentes de la responsabilidad ambiental los siguientes:

1. Los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, tales como fenómenos naturales imprevisibles e irresistibles.
2. El hecho de un tercero.
3. Actos derivados de un conflicto armado, hostilidades, sabotaje o insurrección.
4. Actos terroristas.
5. Realizar emisiones, vertidos o actos de utilización de los recursos naturales renovables dentro de los límites, márgenes o cuotas permitidos en las leyes y reglamentos ambientales aplicables a la obra, proyecto o actividad y que hayan sido autorizados en el respectivo permiso, autorización, concesión o licencia.

Artículo 30. *Remisión a otras autoridades.* Si los hechos materia del procedimiento sancionatorio fueren constitutivos de delito, falta disciplinaria o de otro tipo de infracción administrativa, la autoridad ambiental pondrá en conocimiento de las autoridades correspondientes los hechos y acompañará copia de los documentos pertinentes. La omisión en el cumplimiento de este deber legal constituye falta gravísima del funcionario competente y será sancionada de acuerdo con el Código Disciplinario Único.

Parágrafo. La existencia de un proceso penal, disciplinario o administrativo, no dará lugar a la suspensión del procedimiento sancionatorio ambiental.

Artículo 31. *Cesación de procedimiento.* Cuando aparezca plenamente demostrada alguna de las causales señaladas en el artículo 32 de esta Ley, así será declarado mediante acto administrativo motivado y se ordenará cesar todo procedimiento contra el presunto infractor, el cual deberá ser notificado de dicha decisión. La cesación de procedimiento solo puede declararse antes del auto de formulación de cargos, excepto en el caso de fallecimiento del infractor. Además, este acto administrativo deberá ser publicado en los términos del artículo 65 del CPACA y contra él procede el recurso de reposición de acuerdo con los requisitos establecidos en los artículos 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

Artículo 32. *Causales de cesación del procedimiento en materia ambiental.* Son causales de cesación del procedimiento las siguientes:

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

Parágrafo 1°. Las causales consagradas en los numerales 1 y 4 operan sin perjuicio de continuar

el procedimiento frente a los otros investigados si los hubiere.

Parágrafo 2°. La disolución de las personas jurídicas, de la unión temporal o del consorcio, no constituye causal de cesación del procedimiento sancionatorio ambiental. En ese caso, y en virtud del principio de responsabilidad subsidiaria, el proceso continuará contra los socios, representantes legales de hecho o de derecho de la persona jurídica, así como gerentes, directores y demás órganos de dirección de la empresa, obra, proyecto o actividad que hubieren tenido la obligación jurídica de vigilancia, control y seguimiento de las actividades de la persona jurídica, unión temporal o consorcio y cuya acción u omisión contribuyó a la realización de la infracción o la generación del daño.

Artículo 33. *Caducidad de la facultad sancionatoria.* La facultad que tienen las autoridades para iniciar el proceso sancionatorio administrativo ambiental caduca a los veinte (20) años de haber sucedido la emisión, vertido, suceso o incidente que causó el daño ambiental y/o la infracción ambiental. El plazo se computará desde el día en el que haya terminado por completo o se haya producido por última vez la emisión, vertido, suceso o incidente que causó el daño ambiental y/o la infracción ambiental. Mientras las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño persistan, podrá iniciarse el procedimiento en cualquier tiempo.

Artículo 34. *Pérdida de fuerza ejecutoria.* Las sanciones impuestas y no ejecutadas perderán fuerza ejecutoria en los términos del artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) o las normas que lo sustituyan o adicionen.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### Tipos de sanciones y alcances

Artículo 35. *Sanciones.* Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental o a quien cause el daño al ambiente, los ecosistemas y los recursos naturales, por parte de las autoridades titulares de la potestad sancionatoria en materia ambiental señaladas en el artículo 4° de esta Ley. El criterio de imposición de las sanciones se orientará por el principio de proporcionalidad y de acuerdo con la gravedad de la infracción por lo cual la resolución de imposición deberá estar debidamente motivada. Las autoridades competentes podrán imponer, alguna o algunas de las siguientes sanciones:

1. Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
2. Cierre temporal o definitivo, total o parcial de establecimientos, edificaciones,



- instalaciones, servicios, obras, proyectos o actividades.
3. Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso, registro o certificaciones ambientales para acceso a beneficios tributarios.
  4. Demolición de obra a costa del infractor.
  5. Decomiso definitivo de especímenes de especies silvestres, subproductos y su material genético de propiedad particular, así como de los elementos, medios, equipos, vehículos, materias primas o implementos utilizados para cometer la infracción ambiental.
  6. Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres.
  7. Trabajo comunitario en las condiciones establecidas por la autoridad ambiental.
  8. La prohibición de contratar con la administración pública nacional y territorial, respecto de aquellos infractores reincidentes que, además, no hayan cumplido con su obligación de reparar los daños ambientales causados en infracciones anteriores. En caso de uniones temporales y consorcios esta prohibición se extiende a todos los socios de la misma.

Parágrafo 1°. La imposición de las sanciones aquí señaladas no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados, por lo tanto, en todos los actos administrativos de imposición de una sanción y cuando proceda, se determinarán con claridad el programa de obras o acciones que debe adelantar el infractor para reparar o restaurar el daño ocasionado al ambiente, los recursos naturales renovables, ecosistemas, servicios ambientales o el paisaje afectados; con su respectivo cronograma de ejecución que estará sometido a estricto seguimiento y control de la autoridad ambiental.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional definirá mediante reglamento los criterios para la imposición de las sanciones de que trata el presente artículo, definiendo atenuantes y agravantes. Se tendrán en cuenta la magnitud del daño ambiental, el beneficio ilícito obtenido y las condiciones socioeconómicas del infractor.

Parágrafo 3°. Para efectos de la fijación de la sanción, se asimila las figuras de los Consejos Comunitarios o resguardos indígenas al de personas jurídicas, y se tendrá como representantes, la autoridad que en el ámbito de su autonomía ellos designen.

Artículo 36. *Multa*. Consiste en el pago de una suma de dinero que la autoridad ambiental impone a quien con su acción u omisión infringe las normas ambientales o genera un daño

ambiental. Son criterios para imponer la pena de multa:

- a. Privar al infractor de cualquier beneficio económico ilícito que haya obtenido con su infracción.
- b. Las condiciones económicas, sociales y culturales del infractor.
- c. El grado de afectación a los bienes ambientales protegidos.

Parágrafo 1°. En casos excepcionales, atendidas las condiciones sociales y económicas del infractor y su incapacidad económica para pagar la multa impuesta, esta sanción podría convertirse en trabajo o servicio comunitario para la preservación, mejora o recuperación del ambiente. Este beneficio se pierde si el infractor es reincidente.

Parágrafo 2°. En casos de contaminación del aire, el agua o el suelo y cuando la pena de multa supere los cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes, la autoridad ambiental competente podrá reducir el monto de la pena de multa al cincuenta por ciento (50%) o al setenta y cinco por ciento (75%) en caso de pequeñas y medianas empresas (pymes), si el infractor suscribe un acuerdo de cumplimiento para invertir el monto restante de la multa en realizar, a su costa, una completa auditoría ambiental, por una entidad debidamente acreditada, e implementar las recomendaciones para mejorar el desempeño ambiental y ajustar la obra, proyecto o actividad a las normas ambientales. El infractor tendrá seis (6) meses, para realizar la auditoría e implementar las recomendaciones, aunque el plazo podrá prorrogarse hasta por tres (3) meses, previa aprobación debidamente motivada de la autoridad ambiental. El infractor que incumpla este acuerdo, será sancionado con la suspensión o cierre temporal total o parcial de actividades o instalaciones por un mínimo de un (1) año.

Parágrafo 3°. El beneficio regulado en el parágrafo anterior no se aplica a infractores reincidentes que con su actividad hayan generado daños o impactos graves al ambiente.

Parágrafo 4°. Estos acuerdos podrán respaldarse con pólizas de cumplimiento. Los términos, requisitos y alcances de estas garantías financieras se definirán en el reglamento que para el efecto expida el Ministerio de Ambiente, en un plazo no mayor a seis (6) meses.

Parágrafo 5°. El valor de las sanciones pecuniarias impuestas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ingresará a una subcuenta especial del Fonam y se destinará a financiar programas y proyectos de control y seguimiento ambiental así como de restauración de pasivos ambientales. El monto de las sanciones pecuniarias impuestas por las demás autoridades ambientales ingresarán a una cuenta especial de su presupuesto denominado Fondo

de Restauración de Daños y Pasivos Ambientales y se destinarán a labores de fiscalización, control, seguimiento y vigilancia ambiental, así como a implementar y financiar programas y proyectos de restauración de ecosistemas degradados y reparación de pasivos ambientales en el área de su jurisdicción. En ningún caso se utilizarán para cubrir gastos de funcionamiento de la entidad. Las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil podrán aplicar a estos recursos para desarrollar programas de protección y restauración ambiental a nivel nacional y regional.

Artículo 37. *Mérito ejecutivo.* Los actos administrativos expedidos por las autoridades ambientales que impongan sanciones pecuniarias prestan mérito ejecutivo y su cobro se hará a través de la jurisdicción coactiva.

Parágrafo 1°. Una vez se realice el descuento y remisión del valor que se debe retornar a las autoridades ambientales que son comisionadas para la práctica de pruebas o ejecución de medidas preventivas, se remitirá el valor de las sanciones pecuniarias impuestas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para que ingresen a una subcuenta especial del Fonam.

Parágrafo 2°. Las autoridades públicas titulares de la potestad sancionatoria en materia ambiental deberán contar con una dependencia de Cobro Coactivo Ambiental, para mediante procesos de jurisdicción coactiva hacer efectivo el cobro de las sanciones ambientales pecuniarias, siguiendo las directrices y procedimientos establecidos en la legislación especial que rige el cobro coactivo de las entidades estatales.

Artículo 38. *Cierre temporal o definitivo del proyecto, obra, actividad, proceso industrial, establecimiento, edificación o servicio.* Consiste en poner fin a las actividades o tareas que en ellos se desarrollan, por la existencia de hechos o conductas contrarias a las disposiciones ambientales o por la generación de un daño ambiental. Es temporal si se impone por un determinado período de tiempo y es definitivo cuando así se indique o no se fije un límite en el tiempo. El cierre definitivo podrá realizarse de manera gradual, según condiciones establecidas por la autoridad ambiental con criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

El cierre podrá imponerse para todo el proyecto, obra, actividad, establecimiento, edificación, proceso industrial, o servicio, o solo para una parte o proceso que se desarrolle en él. Una vez en firme el acto administrativo a través del cual se impone una sanción de cierre temporal o definitivo, no podrá adelantarse actividad alguna.

Si el cierre recae sobre una parte del establecimiento, edificación o servicio, no podrá adelantarse la actividad específica en la zona, área o sección cerrada. En uno u otro caso el

sancionado deberá desarrollar lo necesario para el necesario mantenimiento del inmueble, e implementar las medidas de gestión de riesgo necesarias para garantizar el cierre en condiciones de seguridad.

La autoridad ambiental competente deberá tomar las medidas pertinentes para la ejecución de la sanción y se hará efectiva mediante la imposición de sellos, bandas u otros medios apropiados para asegurar el cumplimiento de la misma. De igual manera, se podrá comisionar a las autoridades de policía del lugar de ubicación de la edificación, instalación, obra, proyecto o actividad para el seguimiento del cumplimiento de la sanción y la realización de visitas y reportes periódicos.

Artículo 39. *Revocatoria o caducidad de la licencia o permiso.* Consiste en dejar sin efectos jurídicos los actos administrativos a través de los cuales se otorgó la licencia ambiental, permiso, instrumento, autorización, concesión, registro o certificaciones ambientales para acceso a beneficios tributarios. Esta sanción trae aparejada la suspensión inmediata y definitiva de la obra, proyecto, actividad, instalación o establecimiento amparado por dichos actos administrativos y así deberá constatarlo la autoridad ambiental en visita técnica de la cual se levantará el acta respectiva.

Artículo 40. *Demolición de obra.* Consiste en la destrucción, a costa del infractor, de una obra, establecimiento o instalación, bajo los parámetros técnicos establecidos por la autoridad competente. La demolición deberá adelantarla el infractor directamente; en caso de que no lo haga en un término prudencial, será efectuada por la autoridad ambiental, quien repetirá contra el infractor mediante el proceso de cobro coactivo para el recobro de los gastos en que haya incurrido.

Artículo 41. *Decomiso definitivo.* Consiste en la aprehensión material y definitiva de los especímenes de especies silvestres, subproductos y su material genético que fueren de propiedad particular, así como de elementos, medios, equipos, vehículos, materias primas o implementos utilizados para cometer la infracción ambiental. En cuanto a estos y una vez decretado el decomiso definitivo y su recuperación a favor del Estado, la autoridad ambiental podrá disponer de los bienes para el uso de la entidad o entregarlos a entidades públicas para facilitar el cumplimiento de sus funciones o en el marco de la gestión del riesgo, a través de un convenio interinstitucional, en el cual se establecerán criterios de vigilancia para la utilización correcta de los medios, equipos y demás instrumentos mencionados en este artículo.

En lo referente a la disposición final de los especímenes de especies silvestres, subproductos y su material genético se aplicará lo dispuesto en el artículo 67 de esta ley.

Artículo 42. *Restitución de especímenes de especies silvestres.* Consiste en la aprehensión material y el cobro a cargo del infractor del costo que implica el proceso de restitución al medio natural de los individuos, especímenes y/o muestras de especies silvestres o productos que se hayan aprovechado, movilizado, transformado y/o comercializado sin la autorización ambiental respectiva o con violación de las disposiciones ambientales que regulan la materia.

Parágrafo 1°. Se entiende que los especímenes silvestres de la diversidad biológica, sus subproductos y los recursos genéticos son recuperados de manera definitiva y, por ende, le pertenecen a la Nación. La restitución de especímenes de especies silvestres se materializa mediante el acto administrativo que decide de fondo el proceso sancionatorio ambiental.

Parágrafo 2°. Cuando los especímenes de especies silvestres, subproductos y su material genético u otros recursos naturales aprehendidos preventivamente sean resultado de explotaciones ilegales no procederá, en ningún caso, la devolución de los mismos a la persona natural o jurídica sobre la que recae la medida preventiva o al infractor identificado en el acto administrativo que pone fin al proceso sancionatorio.

Artículo 43. *Trabajo comunitario en materia ambiental.* Consiste en la vinculación temporal del infractor hasta por el término de tres (3) meses en alguno de los programas, proyectos y/o actividades que la autoridad ambiental tenga en curso directamente o en convenio con otras autoridades. Esta medida solo podrá reemplazar las multas cuando las circunstancias sociales y económicas del infractor así lo indiquen, pero podrá aplicarse como una sanción complementaria en todos los casos siempre y cuando sea proporcional con la gravedad de la infracción cometida.

Esta sanción podría incluir la asistencia obligatoria por parte del infractor a cursos de educación ambiental que organice la autoridad ambiental o un centro educativo reconocido.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará las actividades y procedimientos que conlleva la sanción de trabajo comunitario en materia ambiental y la medida preventiva de asistencia a cursos obligatorios de educación ambiental como parte de la amonestación.

#### TÍTULO CUARTO

### PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL

#### CAPÍTULO PRIMERO

#### **Procedimiento ordinario**

Artículo 44. *Suspensión del procedimiento sancionatorio ambiental.* La persona natural o jurídica que en cumplimiento de los deberes

mencionados en esa ley, comunique de manera inmediata a la autoridad ambiental competente de la ocurrencia de una emergencia o un hecho que puede ocasionar un peligro grave o daño para el ambiente o los recursos naturales renovables y que haya adoptado todas las medidas urgentes y necesarias que estén a su alcance para atender la situación o emergencia, podrá solicitar a la autoridad ambiental competente suspender el inicio del procedimiento sancionatorio ambiental y la suscripción de un acuerdo de cumplimiento ambiental para en un plazo no superior a seis (6) meses, prorrogables hasta por tres (3) más se adopten todas las medidas que permitan corregir los hechos u omisiones constitutivas de peligro o infracción a las normas ambientales y reparar integralmente los daños causados. A este beneficio podrán optar las personas o empresas que no sean reincidentes en el incumplimiento de las normas ambientales o de los permisos, licencias, concesiones o autorizaciones concedidas a las mismas.

Una vez presentado el plan de cumplimiento la autoridad ambiental competente tendrá un término de treinta (30) días hábiles para evaluarlo y aprobarlo.

Una vez acaecido el plazo estipulado en el acuerdo y se verifique por la autoridad ambiental el cumplimiento del mismo, se dará por terminada la indagación preliminar mediante providencia motivada y sin imposición de sanción alguna. Dicho acto administrativo deberá ser notificado en los términos de los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

El acto administrativo señalado en el inciso anterior se inscribirá en el Registro Único de Cumplimiento Ambiental, pero no constituirá antecedente ambiental para efectos de esta ley.

Este beneficio no opera en los casos de flagrancia.

Parágrafo 1°. El incumplimiento de los términos y plazos del acuerdo regulado en el presente artículo conllevará la iniciación del procedimiento sancionatorio y la imposición de las circunstancias de agravación de la sanción mencionadas en el artículo 28 de esta ley, así como la imposición de sanciones accesorias que se consideren pertinentes para asegurar la plena reparación del daño causado.

Parágrafo 2°. La autoridad ambiental que suscriba los acuerdos a que se refiere este artículo informará a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, para que ejerza sus funciones de vigilancia y control que establece la ley y pueda verificar el cumplimiento de los acuerdos.

Artículo 45. *Indagación preliminar.* Con el objeto de establecer si existe o no mérito para

iniciar el procedimiento sancionatorio se ordenará una indagación preliminar, cuando hubiere lugar a ello.

La indagación preliminar tiene como finalidad verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximentes de responsabilidad y la individualización del presunto(s) infractor(es).

El término de la indagación preliminar será máximo de seis (6) meses, prorrogables por una sola vez hasta por tres (3) meses con la justificación técnica o administrativa correspondiente, mediante acto administrativo motivado.

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

Artículo 46. *Iniciación del procedimiento sancionatorio.* El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), o la norma que lo modifique o sustituya, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de daño ambiental o de infracción a las normas ambientales y los hechos que le sean conexos.

Dicho acto administrativo deberá ser publicado en los términos del artículo 70 de la Ley 99 de 1993, o la norma que lo modifique o sustituya.

Parágrafo 1°. En casos de flagrancia o confesión se procederá a aplicar el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Verbal Sumario previsto en el Título de Procedimientos Especiales dispuesto en el capítulo siguiente de la presente ley.

Parágrafo 2°. Se debe realizar la formulación de cargos o la cesación del procedimiento, en un término no mayor a doce (12) meses a partir de la ejecutoria del acto de inicio, prorrogable por una vez, hasta por la mitad de este término, a través de acto administrativo debidamente motivado.

Parágrafo 3°. En caso de tratarse de una persona jurídica, la autoridad ambiental informará a la Superintendencia de Sociedades sobre el inicio del proceso sancionatorio ambiental para lo de su competencia, solicitando su colaboración para que en caso de iniciarse un proceso de disolución o liquidación de dicha persona jurídica, se informe de inmediato a la autoridad ambiental competente para asegurar la vinculación por responsabilidad subsidiaria de los responsables de la persona jurídica en el procedimiento sancionatorio.

Artículo 47. *Notificaciones.* En las actuaciones sancionatorias ambientales las notificaciones se surtirán en los términos de los artículos 66, 67, 68 y 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

Artículo 48. *Intervenciones.* Iniciado el procedimiento sancionatorio, cualquier persona natural o jurídica podrá coadyuvar la queja o denuncia e intervenir para aportar pruebas o auxiliar al funcionario competente cuando sea procedente en los términos de los artículos 69 y 70 de la Ley 99 de 1993. De igual forma, la autoridad ambiental podrá requerir el apoyo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, alcaldes municipales y de las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental.

Artículo 49. *Verificación de los hechos.* La autoridad ambiental competente podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y allegar los elementos probatorios necesarios para decidir de fondo.

Parágrafo. En aras de garantizar la transparencia del procedimiento sancionatorio ambiental, así como el respeto del debido proceso administrativo, se dará traslado al presunto infractor de todos los elementos probatorios tales como los conceptos técnicos que se emitan como resultado de las diligencias, administrativas para que pueda ejercer su derecho a la contradicción probatoria y defensa y, en su caso, formule objeciones a los mismos.

Artículo 50. *Formulación de cargos.* Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor, lo cual deberá hacerse dentro de un plazo máximo de tres (3) meses siguientes a la notificación del auto que da inicio al procedimiento sancionatorio ambiental. En el pliego de cargos debe estar expresamente consagrado la individualización del presunto infractor, las acciones u omisiones que presuntamente sean constitutivas de infracción, las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron los hechos, las normas ambientales que se estiman violadas o el daño ambiental causado, así como el concepto de la violación o el daño ambiental.

El acto administrativo que contenga el pliego de cargos deberá ser notificado en forma personal en los términos del artículo 67 del Código Contencioso Administrativo. Si la autoridad ambiental no cuenta con un medio más eficaz para efectuar la notificación personal dentro de



los cinco (5) días siguientes a la formulación del pliego de cargos, procederá de acuerdo con los artículos 68 y 69 del Código Contencioso Administrativo.

Para todos los efectos, el recurso de reposición dentro del procedimiento sancionatorio ambiental se concederá en el efecto devolutivo.

Artículo 51. *Descargos*. Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del pliego de cargos al presunto infractor, este directamente o mediante apoderado debidamente constituido, podrá presentar descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que estime pertinentes y que sean conducentes.

Parágrafo. Los gastos que ocasione la práctica de una prueba serán a cargo de quien la solicite.

Artículo 52. *Decreto y práctica de pruebas*. Vencido el término indicado en el artículo anterior, la autoridad ambiental ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad. Además, ordenará de oficio las que considere necesarias. Las pruebas ordenadas se practicarán en un término de hasta treinta (30) días, el cual podrá prorrogarse por una sola vez y hasta por 60 días, soportado en un concepto técnico o administrativo que establezca la necesidad de un plazo mayor que constará en un acto administrativo motivado.

Parágrafo 1°. Contra el acto administrativo que niegue la práctica de pruebas solicitadas, procede el recurso de reposición. La autoridad ambiental competente podrá comisionar a otras autoridades públicas la práctica de las pruebas decretadas.

Parágrafo 2°. En los eventos en los que la autoridad ambiental comisione a otras autoridades la práctica de las pruebas decretadas, deberá solicitar el informe a la comisionada sobre el coste que acarree dicha práctica, con el objeto que la autoridad ambiental retorne dicho valor, una vez se realice el cobro de la multa.

Artículo 53. *Determinación de la responsabilidad, medidas compensatorias y sanción*. Dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento del período probatorio, según el caso, mediante acto administrativo motivado, se declarará o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental o daño ambiental y se impondrán las sanciones, las medidas compensatorias y las de reparación del daño causado a que haya lugar.

Parágrafo. En el evento de hallarse probado alguno de los supuestos previstos en el artículo 29 de la presente ley con respecto a alguno o algunos de los presuntos infractores, mediante acto administrativo debidamente motivado se declarará frente al presunto(s) infractor(es), según

el caso, exonerado(s) de toda responsabilidad y, de ser procedente, se ordenará el archivo del expediente.

Artículo 54. *Notificación*. El acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental deberá ser notificado al interesado y a los terceros intervinientes debidamente reconocidos en los términos y condiciones señalados en el artículo 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), o las normas que lo modifiquen o sustituyan.

Parágrafo. Las notificaciones y comunicaciones a ciudadanos extranjeros en territorio colombiano, se surtirán conforme a lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), o las normas que lo modifiquen o sustituyan.

Parágrafo 2°. Cuando se requiera efectuar la comunicación o la notificación en el exterior a un ciudadano colombiano, se realizará por intermedio del Consulado de Colombia en el exterior, en virtud de la Convención de Viena de 1963, artículo 5 literal j)

Parágrafo 3°. Cuando se requiera efectuar una notificación o una comunicación en el exterior a un ciudadano extranjero, se realizará, en caso de que existan, de acuerdo con los Convenios y Tratados Internacionales de los cuales hagan parte los Estados involucrados; de lo contrario, se realizará por vía diplomática a través de Cancillería, en virtud del principio de reciprocidad.

Artículo 55. *Publicidad*. El acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental será publicado en el Registro Único de Infractores Ambientales, en la página electrónica y en el Boletín de la respectiva autoridad ambiental. Igualmente, se enviará por correo a quien lo solicite.

Artículo 56. *Recursos*. Contra el acto administrativo que ponga fin a una investigación sancionatoria ambiental procede el recurso de reposición y siempre que exista superior jerárquico, el de apelación, los cuales deberán ser interpuestos en los términos y condiciones señalados en el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), o la norma que lo modifique o sustituya.

Parágrafo. Los actos administrativos preferidos en desarrollo del procedimiento sancionatorio ambiental, quedarán en firme de conformidad con el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), o la norma que lo modifique o sustituya.

Artículo 57. *Medidas compensatorias, correctivas, de mitigación, restauración y similares*. La imposición de una sanción no

exime al infractor del cumplimiento de las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto negativo causado con la infracción. La sanción y las medidas compensatorias, de reparación, correctivas, de mitigación, restauración y/o las medidas técnicas a que haya lugar, deberán guardar una estricta proporcionalidad con la gravedad de la afectación causada.

Parágrafo 1°. En todos los casos en los que la autoridad ambiental evalúe la responsabilidad, deberá determinar con conceptos técnicos suficientes la necesidad de imponer las medidas compensatorias correspondientes, de conformidad con los instrumentos que para el efecto se adopten.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, expedirá el manual de referencia para el establecimiento de medidas compensatorias, correctivas, de mitigación, restauración que servirán de guía a la autoridad ambiental al momento de la imposición de las mismas en el procedimiento sancionatorio administrativo ambiental.

Artículo 58. *Medidas preventivas y sanciones sobre personas y bienes extranjeros y colaboración con países vecinos.* Las sanciones y medidas preventivas reguladas en esta ley podrán ser aplicadas a personas extranjeras y sus bienes, siempre que los bienes o las personas se encuentren dentro del territorio nacional.

En caso de que el infractor tenga residencia en un país extranjero, la autoridad ambiental remitirá el auto de inicio y terminación del proceso sancionatorio a la Cancillería colombiana para que informe de lo ocurrido a la autoridad competente del país de residencia del infractor; y adelante, ante el Gobierno extranjero, todas las gestiones necesarias para hacer efectiva la sanción impuesta y para que se reparen los daños ambientales causados.

Artículo 59. *Colaboración para la investigación y sanción de delitos ambientales en zonas de frontera.* En consonancia con el inciso final del artículo 80 de la Constitución, las autoridades ambientales colombianas prestarán toda su colaboración con autoridades competentes de países vecinos para la investigación y sanción de infracciones administrativas y delitos contra el ambiente perpetrados sobre recursos naturales y ecosistemas situados en las zonas fronterizas. Para estos efectos, y dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley, los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Fiscalía General de la Nación, coordinarán esfuerzos para promover la suscripción e implementación de convenios y acuerdos con países vecinos para combatir

fenómenos delictivos contra el ambiente tales como el tráfico ilícito de biodiversidad, la ilícita actividad de pesca y la extracción ilícita de minerales en ecosistemas situados en zonas de frontera.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### **Procedimiento administrativo sancionatorio verbal sumario**

Artículo 60. *Competencia.* Son competentes para la aplicación del procedimiento Administrativo Sancionatorio Verbal Sumario las autoridades públicas titulares de la potestad sancionatoria ambiental de acuerdo con el artículo 4° de esta ley.

Artículo 61. *Aplicación del procedimiento verbal.* El procedimiento verbal se adelantará en los casos de flagrancia, esto es, cuando el infractor ambiental sea sorprendido en el momento de la comisión de la infracción o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta, y en todo caso cuando haya confesión. En tal caso, se levantará un acta en la que conste la confesión o la situación de flagrancia, la cual deberá ser puesta en conocimiento de la autoridad ambiental competente, para que en un término no mayor a tres (3) días hábiles a su recibo, proceda a determinar la iniciación o no del procedimiento sancionatorio ambiental.

En caso de que estuvieren dados los requisitos sustanciales para apertura del proceso, la autoridad procederá a citar al presunto infractor a la audiencia de descargos y determinación de responsabilidad, de que trata el artículo siguiente y que deberá realizarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes del auto de iniciación.

De la misma manera, si habiendo sido notificado de la apertura de proceso administrativo sancionatorio ambiental, en trámite ordinario, el presunto infractor confiesa su responsabilidad, la autoridad ambiental competente dentro de los tres (3) días siguientes, a dicha notificación, lo citará a la audiencia de que trata el siguiente artículo.

Artículo 62. *Audiencia verbal sumaria.* En el curso de esta audiencia, el presunto infractor podrá aportar y solicitar pruebas, las cuales, en caso de ser conducentes y pertinentes, serán practicadas en la misma diligencia o dentro del término improrrogable de cinco (5) días, en caso de que la autoridad lo considere necesario; de ser así, se suspenderá la audiencia por dicho término.

De la audiencia se levantará un acta en la que se consignará sucintamente lo ocurrido y la cual deberá quedar suscrita por quienes participaron en ella

Artículo 63. *Adopción de la decisión.* Concluidas las intervenciones se procederá verbal y motivadamente a proferirse la decisión e imponer las sanciones y medidas a que hubiere

lugar. Esta diligencia podrá ser suspendida, por un término improrrogable de dos (2) días, en caso que la autoridad competente considere necesario un término mayor para proferir su decisión.

Artículo 64. *Ejecutoria de la decisión.* La decisión final se entenderá notificada por estrado y quedará ejecutoriada a la terminación de la diligencia, si no fuere recurrida; en caso de serlo, quedará ejecutoriada una vez se resuelva el respectivo recurso interpuesto.

Artículo 65. *Recursos.* Contra el fallo proferido en audiencia solo procede el recurso de reposición, el cual deberá interponerse y sustentarse una vez se produzca la notificación por estrado. Una vez interpuesto será concedido y resuelto en la misma audiencia.

Artículo 66. *Remisión al procedimiento ordinario.* Los aspectos no regulados en este procedimiento se regirán por lo dispuesto para el procedimiento ordinario.

## TÍTULO QUINTO

### DISPOSICIÓN FINAL DE ESPECÍMENES DE FAUNA Y FLORA SILVESTRE RESTITUIDOS

#### CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 67. *Disposición final de especímenes de especies de fauna silvestre aprehendidos, decomisados o restituidos.* Impuesta la aprehensión preventiva, el decomiso definitivo o la restitución de los especímenes de fauna silvestre utilizados para cometer la infracción, la autoridad ambiental competente mediante acto administrativo debidamente motivado podrá disponer de los mismos en cualquiera de las siguientes alternativas:

1. **Liberación.** Cuando la aprehensión preventiva o el decomiso definitivo o la restitución verse sobre especímenes vivos de fauna silvestre, se procederá a buscar preferentemente su liberación a la vida silvestre, siempre y cuando existan los elementos de juicio y un protocolo de valoración que permitan determinar que los especímenes objeto de liberación y el ecosistema en la cual serán liberados no sufrirán un daño o impacto mayor que el beneficio que pueda representar su liberación. Bajo ninguna circunstancia las especies exóticas podrán ser objeto de esta medida.
2. **Disposición en Centro de Atención, Valoración y Rehabilitación.** En los eventos en los que no sea factible la liberación inmediata de los individuos, las autoridades ambientales competentes podrán disponer de estos en los Centros de Atención, Valoración y Rehabilitación de la fauna y flora silvestre, especialmente creados para esos efectos.

3. **Dstrucción, incineración y/o inutilización.** En los casos en que los especímenes de fauna silvestre, productos, implementos, medios y elementos objeto de aprehensión o decomiso representen riesgos para la salud humana, animal o vegetal, o se encuentren en estado de descomposición o amenacen en forma grave al medio ambiente o los recursos naturales, la autoridad ambiental competente determinará y dispondrá el procedimiento adecuado para su destrucción, incineración o inutilización, previo levantamiento y suscripción de acta en la cual consten tales hechos para efectos probatorios. De igual forma se podrá proceder en los casos en los que se haya efectuado decomiso de pieles, pelos, carne, colmillos, garras y otros productos de origen animal.

4. **Entrega a zoológicos, red de amigos de la fauna.** La autoridad ambiental competente podrá colocar a disposición de zoológicos, de centros creados por la red de amigos de la fauna, establecimientos afines, fundaciones y/o entidades públicas que tengan como finalidad la investigación y educación ambiental, en calidad de tenedores, los especímenes que no sean objeto de liberación o de disposición en los centros de atención, valoración y rehabilitación. Estos especímenes no podrán ser comercializados a un tercero, tampoco podrán ser donados a un tercero, a excepción de los casos de intercambio o cesiones de especímenes entre zoológicos a nivel nacional e internacional, previo concepto técnico favorable de la autoridad ambiental competente. Así mismo, estos especímenes no podrán ser objeto de reproducción a excepción de los programas de investigación científica con fines no comerciales, o de los programas de repoblación de especies que se encuentren en grado de amenaza de extinción vulnerable (VU), en peligro (EN), o en peligro crítico (CR) de acuerdo a la categorización establecida por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), previo concepto técnico favorable de la autoridad ambiental competente.
5. **Entrega a zocriaderos.** Los individuos que a juicio de la autoridad ambiental competente tengan la calidad para ser o llegar a ser pie parental, pueden ser objeto de disposición en calidad de tenencia en zocriaderos no comerciales con fines de repoblación o de subsistencia a cargo de las autoridades ambientales que manejen la especie en cuestión y que se encuentren legalmente establecidos con la condición

de preservarlos, no pueden ser comercializados ni donados a un tercero.

6. **Eutanasia.** A juicio de la autoridad ambiental competente, siguiendo un protocolo de valoración y según concepto técnico previo, se podrá aplicar la eutanasia a los individuos cuando apliquen las circunstancias previstas en el artículo 17 de la Ley 84 de 1989, o cuando representen riesgo para la salud humana, animal o vegetal, o amenacen en forma grave al medio ambiente o los recursos naturales, y siempre que sea mediante procedimientos que no entrañen crueldad, sufrimiento ni prolongación de la agonía.

Parágrafo 1°. En el acto administrativo de disposición final de especímenes de especies de fauna silvestre decomisados o restituidos, se establecerán clara y expresamente las obligaciones y responsabilidades de quien los recibe y de la autoridad ambiental que hace entrega de ellos. El incumplimiento de dichas obligaciones dará lugar a la revocatoria del acto. El acta de recibo correspondiente será suscrita por ambas partes.

Se acordará, igualmente, quién será el titular de los resultados de las investigaciones o productos obtenidos a partir de dichos especímenes y elementos. En ningún caso los especímenes restituidos o decomisados podrán ser comercializados o donados. Los costos incurridos serán a cargo del infractor y podrán ser transferidos a la persona natural o jurídica encargada de la tenencia de los individuos. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 2°. Corresponde a las autoridades ambientales vigilar y velar por que los especímenes vivos otorgados en calidad de tenencia, se encuentren en buen estado y en las condiciones técnicas, nutricionales y de hábitat adecuadas. Las autoridades ambientales podrán revocar las entregas, tenencias o custodias en caso de incumplimiento de estas condiciones.

Artículo 68. *Recursos sostenimiento CAV.* El Gobierno nacional destinará los recursos necesarios del presupuesto general de la Nación, para garantizar el sostenimiento de los Centros de Atención, Valoración y Rehabilitación de Fauna y Flora Silvestres.

Parágrafo. La Administración y funcionamiento de los Hogares de Paso y de los Centros de Atención y Valoración (CAV), de fauna y flora silvestre estará a cargo de la autoridad ambiental competente, quien garantizará las partidas presupuestales anuales para el funcionamiento del programa de atención, valoración y rehabilitación para la flora y fauna silvestre.

Artículo 69. *Disposición final flora silvestre restituidos.* Impuesta la restitución de especies

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

1. **Disposición al medio natural.** Si los especímenes de flora silvestre nativa tienen las condiciones necesarias para regresar al medio natural sin sufrir menoscabo o daño, la autoridad ambiental, previo estudio, lo dispondrá. Bajo ningún motivo podrá disponerse especímenes de flora que no sea nativa en el medio natural.
2. **Disposición en Centros de Atención y Valoración (CAV).** Cuando sea factible la disposición al medio natural de los individuos, la autoridad ambiental ubicará a estos en los Centros de Atención y Valoración de Fauna y Flora Silvestres, creados para estos efectos.
3. **Destrucción, incineración o inutilización.** Cuando el material vegetal decomisado represente peligro para la salud humana, animal o vegetal, la autoridad ambiental dispondrá el procedimiento adecuado para su destrucción o inutilización.
4. **Entrega a jardines botánicos, red de amigos de la flora.** La autoridad ambiental competente podrá colocar a disposición de jardines botánicos, de centros creados por la red de amigos de la flora, establecimientos afines y/o entidades públicas que tengan como finalidad la investigación y educación ambiental, en calidad de tenedores, los especímenes, productos y subproductos de flora que no sean objeto de disposición al medio natural o en los Centros de Atención y Valoración (CAV).
5. **Entrega a viveros u otras organizaciones de conservación como arboretums o reservas forestales.** Los especímenes, productos y subproductos que a juicio de la entidad ambiental pueden ser entregados en tenencia a aquellos viveros legalmente establecidos, que los manejen debidamente, con la condición de preservarlos, mas no comercializarlos ni donarlos a terceros.
6. **Entrega a entidades públicas.** Los productos y subproductos maderables pueden ser entregados a entidades públicas para facilitar el cumplimiento de sus funciones estatales, a través de Convenios Interinstitucionales que permitan verificar la utilización correcta de los mismos.

Parágrafo. En el acto administrativo de disposición final de flora silvestre y demás elementos restituidos se establecerán clara y expresamente las obligaciones y



responsabilidades de quien los recepciona y de la autoridad ambiental que hace entrega de ellos. El incumplimiento de dichas obligaciones dará lugar a la revocatoria del acto. El acta de recibo correspondiente será suscrita por ambas partes. Se acordará quién será titular de los resultados de las investigaciones o productos obtenidos a partir de dichos elementos. En ningún caso los elementos restituidos podrán ser comercializados o donados. Los costos incurridos serán a cargo del infractor y podrán ser transferidos a la persona natural o jurídica encargada de la manutención de los individuos. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

## TÍTULO SEXTO

### DE LAS GARANTÍAS EN MATERIA DE DAÑOS AMBIENTALES

#### CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 70. *Mecanismos financieros de garantía.* En concordancia con los objetivos y principios rectores de esta ley, el Gobierno nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, expedirá el decreto reglamentario de mecanismos de garantía financiera en materia de responsabilidad por daños al ambiente.

Estos mecanismos se aplicarán a aquellas obras, proyectos o actividades susceptibles de generar deterioro grave al ambiente, los recursos naturales renovables y los ecosistemas sometidas al régimen de licenciamiento ambiental, para que cubran sus potenciales responsabilidades ambientales y se asegure el financiamiento de la reparación del daño ambiental que su actividad pudiere ocasionar, así como para garantizar los acuerdos de cumplimiento establecidos en los artículos 36 parágrafo 2° y 44 de esta ley.

En el decreto a que se refiere esta disposición que además reglamentará el artículo 60 de la Ley 99 de 1993, incluirá una completa reglamentación de mecanismos financieros idóneos para garantizar la completa restauración del ambiente, los recursos naturales y ecosistemas en las etapas de cierre y poscierre de operaciones mineras y petroleras.

Los recursos que se obtengan por estas garantías se destinarán a programas de inspección, vigilancia y control ambiental, así como a la restauración de ecosistemas degradados o a la reparación de pasivos ambientales en el área de jurisdicción de la respectiva autoridad ambiental.

Artículo 71. *Criterios para la reglamentación.* En la reglamentación de este título, el Gobierno nacional tendrá en cuenta además de lo establecido en el artículo anterior, lo siguiente:

1. El cálculo de la cuantía de la garantía financiera partirá del análisis de riesgos

medioambientales de la respectiva actividad.

2. Las garantías financieras serán obligatorias para las actividades señaladas en el artículo 10 de esta ley.
3. El límite máximo de la responsabilidad a cubrir con la garantía financiera se establece en cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
4. La fijación de la cuantía de la garantía partirá del análisis de riesgos medioambientales de la actividad, de acuerdo a la metodología que se establezca por el Gobierno y hasta el límite mencionado en el numeral anterior. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los correspondientes sistemas de control que les permitan a las autoridades ambientales comprobar el cumplimiento de las obligaciones.
5. La aprobación previa de la garantía financiera es condición indispensable para el otorgamiento de la respectiva licencia ambiental, plan de manejo y los demás instrumentos de viabilidad ambiental de proyectos, obras o actividades

Artículo 72. *Modalidades de la garantía financiera.* La garantía financiera podrá constituirse a través de cualquiera de las siguientes modalidades, que podrán ser alternativas o complementarias entre sí, tanto en su cuantía, como en los hechos garantizados:

- a) Una póliza de seguro, suscrita por una entidad aseguradora autorizada por la Superintendencia Financiera de Colombia.
- b) La obtención de un aval, concedido por alguna entidad financiera autorizada a operar en Colombia por la Superintendencia Financiera.
- c) Fiducia en garantía.

En todo caso, en el decreto reglamentario el Gobierno nacional podrá incluir otros mecanismos financieros que sean idóneos y pertinentes para cumplir con las finalidades señaladas en este título.

Artículo 73. *Vigencia de la garantía.* Las garantías que se constituyan tendrán una vigencia por toda la vida del proyecto, obra o actividad de manera que queden cubiertos por ella todos los eventos causantes de daño medioambiental que se inicien después de la constitución de la misma. El operador deberá mantener la garantía en vigor durante todo el periodo de actividad y hasta su cese efectivo.

Parágrafo. Todo proyecto minero y petrolero sujeto al proceso de licenciamiento ambiental deberá constituir garantía que asegure el cumplimiento íntegro y oportuno de la obligación de cierre establecida en esta ley, así como de la vigilancia y el control de los potenciales impactos

ambientales en la etapa de poscierre. El monto de la garantía será la estimación periódica del valor presente de los costos de implementación de todas las medidas de cierre contempladas en la licencia ambiental hasta el término de su vida útil del proyecto, así como las medidas de seguimiento y control requeridas para la etapa de poscierre por una duración de hasta 10 años posteriores al cierre.

Artículo 74. *Plan nacional cuatrienal de recuperación y rehabilitación de áreas en situación de abandono por la actividad minera.* El Ministerio de Minas y Energía presentará al Conpes para su aprobación, cada cuatro años, un Plan Nacional Cuatrienal de Recuperación y Rehabilitación de Áreas en Situación de Abandono por la Actividad Minera, con una vigencia cuatrienal. Los Planes Nacionales Cuatrienal de Recuperación y Rehabilitación de áreas en situación de abandono por la actividad minera se adoptarán por medio de Resoluciones expedidas conjuntamente por el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, acorde con las metas y programas que prevean los Planes Nacionales de Desarrollo vigentes al momento de su adopción.

El Plan Nacional Cuatrienal de Recuperación y Rehabilitación de áreas en situación de abandono por la actividad minera deberá contener:

1. Identificación de las áreas priorizadas para el periodo cuatrienal respectivo.
2. Programas y proyectos que lo integran para la realización de sus objetivos.
3. Estrategia financiera para la ejecución de los programas y proyectos.
4. Diseño de instrumentos de evaluación y seguimiento.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional reglamentará la elaboración y expedición de este plan dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de esta ley.

Parágrafo 2°. El Estado, a través del Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, serán los órganos competentes para identificar, elaborar y actualizar el Registro de Pasivos Ambientales, y de establecer los lineamientos técnicos para los planes de restauración y rehabilitación de los mismos.

Parágrafo 3°. Los Ministerios de Minas y Energías y de Ambiente y Desarrollo Sostenible presentarán en un plazo no mayor a seis (6) meses siguientes a la vigencia de esta ley, el proyecto de ley de creación del Fondo de Rehabilitación de Pasivos Ambientales Mineros como instrumento financiero que, junto con otros, contribuya a la financiación del Plan Nacional mencionado en este artículo, así como la recuperación y rehabilitación de áreas afectadas por actividades

mineras en las que no existe un responsable identificado que deba asumir la recuperación de la zona afectada. Este fondo se conformará con recursos del Presupuesto Nacional, del Fondo de Regalías, tasas compensatorias, y demás mecanismos financieros que aseguren a las autoridades ambientales los recursos suficientes para la recuperación de las zonas afectadas. A estos recursos podrán acceder los departamentos, municipios, Organizaciones No Gubernamentales y grupos étnicos que quieran adelantar tareas de restauración y rehabilitación ambiental en sus territorios.

## TÍTULO SÉPTIMO

### DEL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD PARA INVESTIGAR Y SANCIONAR A LOS INFRACTORES AMBIENTALES

#### CAPÍTULO PRIMERO

##### **Portales de información para el control de la normativa ambiental**

Artículo 75. *Registro Único de Infractores Ambientales (RUIA).* El Registro Único de Infractores Ambientales (RUIA) es un portal web que estará a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y que brindará información completa y confiable sobre el cumplimiento de la normativa ambiental. El RUIA informará sobre la identificación completa de las personas naturales y jurídicas a quienes se les ha impuesto una sanción en los términos de esta ley. Así mismo, el tipo de falta cometida, lugar de ocurrencia de los hechos, sanción aplicada, fecha en que queda ejecutoriado el acto administrativo que impone la sanción y el número, autoridad ambiental que adelantó la investigación y fecha de ejecución o cumplimiento de la sanción, el nombre e identificación del infractor y en caso de ser una persona jurídica aparecerá el nombre de la empresa, NIT y el nombre e identificación del representante legal.

Artículo 76. *Obligación de reportar al RUIA.* Todas las autoridades públicas titulares de la potestad sancionatoria en materia ambiental a que se refiere el artículo 4° de esta ley deberán reportar fiel y oportunamente la información respectiva para alimentar el RUIA, de acuerdo con el reglamento que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; la omisión de reportar dará lugar a falta disciplinaria gravísima en los términos señalados por la ley. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará todo lo concerniente al funcionamiento y manejo del Registro Único de Infractores Ambientales (RUIA), el cual será administrado por ese Ministerio con el apoyo logístico y técnico de todas las autoridades ambientales del país.

Parágrafo. En el marco de la obligación legal de rendición de cuentas, todas las autoridades

públicas titulares de la potestad sancionatoria en materia ambiental rendirán un completo informe anual sobre el cumplimiento de la normativa ambiental en su área de jurisdicción, en el cual detallarán los tipos de infracciones cometidas, los infractores sancionados, las investigaciones penales y fiscales iniciadas con base en la información remitida a las autoridades competentes, así como las estrategias, planes, programas y demás acciones desarrolladas para mejorar la investigación y sanción de los infractores a la normativa ambiental. De estos informes se dará traslado a todos los organismos de control del orden nacional y a la Fiscalía General de la Nación.

Artículo 77. *Información del RUIA.* La información del registro será pública y de fácil acceso para las autoridades ambientales y la comunidad en general y será prueba suficiente para demostrar la reincidencia en sanciones ambientales. La información del RUIA deberá ser actualizada al menos una vez al mes por las autoridades obligadas a reportarla.

El RUIA contendrá una detallada descripción de los acuerdos de cumplimiento que suscriban las autoridades ambientales con investigados o infractores de las normas ambientales, así como el estado de avance y cumplimiento de los mismos con los resultados obtenidos.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desarrollará un portal institucional en el cual publicará, informará y difundirá las mejores prácticas nacionales e internacionales en materia de producción más limpia, sistemas de gestión ambiental y demás lineamientos y estándares para el mejoramiento del desempeño ambiental empresarial y hará un reconocimiento público de las instalaciones o empresas que hayan demostrado un desempeño ambiental sobresaliente.

Parágrafo 2°. Todas las entidades públicas del orden nacional, regional y local deberán consultar el RUIA e incluir los antecedentes y desempeño ambiental de las empresas, consorcios, uniones temporales y de los socios de los mismos como criterios para la habilitación y evaluación de proponentes en todos los procesos de contratación estatal. Los servidores públicos que incumplan esta obligación incurrirán en causal de mala conducta y serán investigados disciplinariamente.

Artículo 78. *Portal de Información sobre Fauna y Flora Silvestre (PIFFS).* Créase el Portal de Información sobre Fauna y Flora Silvestre (PIFFS), a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cual será administrado por el Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos "Alexander von Humboldt. El PIFFS deberá contener, al menos, la siguiente información: (i) decomisos para cada especie,

(ii) el número de individuos, (iii) la fecha y lugar de su realización; (iii) el seguimiento sobre cada individuo o grupo de individuos, reportando lugar donde se encuentra, (iv) el estado y en caso de disposición final la fecha, (v) su lugar de destino, (vi) las fechas de verificaciones realizadas sobre el estado de los especímenes. Así mismo, proveerá información básica como localización, especies que poseen, contactos sobre los Centros de Atención y Valoración (CAV), hogares de paso, zoológicos, zocriaderos, tenedores, custodios, y centros de rehabilitación e investigación que trabajan con fauna y flora silvestre.

El PIFFS tendrá, al menos, una ficha técnica de todos los estudios sobre fauna y flora silvestre que las autoridades ambientales o los institutos de investigación del SINA han realizado, autorizado o patrocinado. La Información del PIFFS será pública y de fácil acceso para las autoridades ambientales y la comunidad en general. Deberá ser actualizada al menos una vez al mes.

Artículo 79. *Convenios de cooperación interadministrativos.* Las autoridades ambientales en los diferentes niveles deberán celebrar convenios de cooperación interinstitucional que permitan el intercambio para mantenimiento, rehabilitación y liberación de especímenes de fauna silvestre; de manera que las autoridades ambientales, pagando los costos de mantenimiento, puedan enviar los especímenes aprehendidos en su jurisdicción a otras autoridades o centros de rehabilitación ubicados en lugares con condiciones más apropiadas para esas especies y que les permitan su pronta liberación.

Para facilitar este proceso, el PIFFS publicará el costo diario de mantenimiento de un individuo de cada especie en los diferentes centros de rehabilitación de especies, tanto de las Corporaciones Autoridades Ambientales, como de aquellos con convenios con estas.

Todos los convenios, así como los envíos y liberaciones que surjan con ocasión de ello, deberán ser publicados en el PIFFS.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### **Instituciones y coordinación interinstitucional para la investigación de las infracciones ambientales**

Artículo 80. *Del servicio público de inspección, seguimiento y control ambiental.* El servicio público de inspección, seguimiento y control ambiental es ejercido por las autoridades ambientales señaladas en los artículos 4° y 5° de la presente ley, quienes lo prestan bajo los principios de colaboración armónica y los principios normativos generales establecidos en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993.

Este servicio público incluye la imposición de medidas preventivas y sanciones de acuerdo con

el procedimiento regulado en esta ley. De igual manera, comprende las acciones de vigilancia, seguimiento, verificación y otras similares con el fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones, normas y políticas establecidas en la normatividad ambiental. La autoridad ambiental competente podrá realizar visitas, inspecciones, auditorías, solicitar información, suscribir acuerdos y, en general, realizar las acciones que técnica y jurídicamente favorezcan o incentiven el cumplimiento de las normas ambientales.

Artículo 81. *Del fortalecimiento del servicio público de inspección, control y vigilancia ambiental.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, elaborará y someterá a consideración del Consejo Nacional Ambiental, la Política Nacional de fortalecimiento del servicio público de inspección, control y vigilancia ambiental que deberá incluir estrategias, programas y acciones a implementar a nivel nacional y regional que permitan mejorar la gestión de las autoridades ambientales en este aspecto básico de la gestión ambiental, con su respectivo cronograma de ejecución.

Esta Política deberá incluir, entre otras, iniciativas de reforma y fortalecimiento institucional tales como:

- a) Líneas Nacionales y Regionales de Atención a quejas y denuncias ambientales;
- b) La creación de entidades técnicas, especializadas y de apoyo en inspección, control y vigilancia ambiental, de manera que todas las autoridades ambientales puedan ejercer con mayor eficiencia y eficacia dichas labores;
- c) Capacitación de los funcionarios encargados de esta labor y de los Grupos de Reacción Inmediata en materia de sanciones ambientales en las autoridades ambientales regionales;
- d) Iniciativas y estrategias para incentivar el cumplimiento voluntario de las normas, por parte de los actores económicos públicos y privados y, en especial, de las pequeñas y medianas empresas (Pymes);
- e) Acciones y estrategias de educación ambiental, cooperación internacional, participación ciudadana y de colaboración con la sociedad civil en estos propósitos.
- f) Propuestas normativas y de reforma institucional que permitan mejorar de manera específica la gestión de todas las autoridades ambientales en lo referente al cumplimiento de la normativa ambiental o “enforcement”;
- g) Proyectos, programas de cooperación interinstitucional e internacional para co-

nocer, evaluar y aplicar en su caso experiencias internacionales exitosas en este campo;

- h) Articulación con programas prioritarios como el Plan Nacional de Lucha contra la deforestación, lucha contra la extracción ilícita y criminal de minerales y tráfico ilícito de especies naturales.

La Política Nacional de fortalecimiento del servicio público de inspección, control y vigilancia ambiental será adoptada y desarrollada por el Gobierno nacional mediante los decretos o resoluciones respectivas que aseguren su cumplida implementación.

Como resultado de la política se elaborarán planes cuatrienales de cumplimiento de la legislación ambiental que establezcan las prioridades en la inspección, control y vigilancia ambiental de acuerdo con las circunstancias sociales, económicas y ambientales del país y las acciones más apropiadas para enfrentarlas.

Artículo 82. *De las funciones de inspección, control y vigilancia de las CAR.* El Gobierno nacional en un plazo no mayor a seis (6) meses reglamentará el parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 99 de 1993, para la conformación de comisiones conjuntas mediante las cuales coordinar, fortalecer e implementar acciones conjuntas de inspección, control y vigilancia ambiental y de lucha contra las distintas formas de criminalidad ambiental por parte de autoridades ambientales regionales, urbanas y distritales que compartan ecosistemas comunes.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará, en un plazo no mayor a seis (6) meses, la creación y operación de Unidades de Reacción Inmediata Ambiental en las autoridades con potestades en materia sancionatoria ambiental señaladas en el artículo 4° de la presente ley. Estas unidades serán equipos interdisciplinarios y operativos que en coordinación con la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales realizarán operativos de inspección, control y vigilancia contra potenciales infractores de la normativa y de apoyo en la investigación y sanción de las distintas formas de criminalidad contra el ambiente y los recursos naturales contemplados en el Código Penal. Estas unidades contarán con funciones de policía judicial para apoyar en el campo investigativo, técnico, científico y operativo en la investigación penal por estos ilícitos. Cuando estas unidades, en ejercicio de sus funciones, tengan conocimiento de una infracción ambiental o presunta conducta punible rendirán informe ejecutivo a la Fiscalía General de la Nación, indicando en forma concreta los hallazgos, para que esta asuma la coordinación, control jurídico y verificación técnico-científica de la investigación penal y, simultáneamente, remitirán a la dependencia



pertinente dentro de la autoridad ambiental para el inicio del procedimiento sancionatorio administrativo regulado en esta ley.

Artículo 83. *Destinación de multas en los procesos penales.* Los recursos obtenidos por concepto del recaudo voluntario o coactivo de multas impuestas en caso de delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente ingresarán al presupuesto de la Fiscalía General de la Nación con imputación a rubros destinados al fortalecimiento institucional para la investigación y persecución de delitos contra el medio ambiente, y se destinarán a laboratorios, capacitación del Cuerpo Técnico de Investigación, centros de recepción de fauna decomisada y convenios de cooperación con las autoridades ambientales y demás actividades orientadas a facilitar la investigación y sanción de los delitos contra los recursos naturales y el ambiente.

Artículo 84. *Ejercicio de la potestad sancionatoria en el sistema de parques nacionales naturales con población campesina en condiciones de vulnerabilidad.* La suscripción de acuerdos de recuperación, restauración ecológica y/o conservación que celebre Parques Nacionales Naturales de Colombia con población campesina en condiciones de vulnerabilidad, cuyo sustento básico dependa del uso y aprovechamiento del área protegida del Sistema de Parques Nacionales Naturales, dará lugar a decretar, mediante acto administrativo motivado, la suspensión del procedimiento administrativo sancionatorio que se esté adelantando por Parques Nacionales Naturales de Colombia con ocasión de las acciones, omisiones, hechos o daños objeto de los acuerdos, en cualquier estado en el que se encuentre dicho procedimiento a la fecha de suscripción de los mismos.

El cumplimiento total y verificado de los acuerdos señalados por esta norma constituirá causal de eximente de responsabilidad o de cesación de procedimiento en materia administrativa.

El incumplimiento de los acuerdos por causas imputables exclusivamente al campesino que suscribe el acuerdo dará lugar a iniciar o a continuar las actuaciones administrativas que hayan sido suspendidas, en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio establecido en la presente ley o la que la modifique o sustituya.

En todo caso, la potestad policiva y sancionatoria respecto de las acciones, omisiones, hechos o daños que no figuren en la caracterización de línea base o no sean objeto del acuerdo, se ejercerá de conformidad con la normativa general aplicable prevista en la presente ley.

## TÍTULO OCTAVO DISPOSICIONES FINALES

Artículo 85. *Extensión del procedimiento.* Las sanciones contempladas en los artículos 28, 39 y 35 de la Ley 47 de 1993 para el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, continúan vigentes con el procedimiento adoptado en la presente ley.

Artículo 86. *Transición de procedimientos.* El procedimiento dispuesto en la presente ley es de ejecución inmediata. Los procesos sancionatorios ambientales en los que se hayan formulado cargos al entrar en vigencia la presente ley, continuarán hasta su culminación con el procedimiento establecido en la Ley 1333 de 2009.

Parágrafo. No obstante, los acuerdos de cumplimiento a que se refieren los artículos 36 parágrafo 2°, 44 y 84 de esta ley no podrán suscribirse hasta que se expida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el respectivo reglamento, lo cual se hará dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.

Artículo 87. *Reglamentación interna.* Con fundamento en las disposiciones aquí contenidas, las autoridades ambientales establecerán mediante acto administrativo motivado, la distribución interna de funciones y responsabilidades para tramitar los procedimientos sancionatorios ambientales en el área de su jurisdicción.

Artículo 88. *Aspectos no regulados.* En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), especialmente el Título III, Capítulo III en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a las autoridades ambientales señaladas en el artículo 4° de esta ley.

Artículo 89. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial la Ley 1333 de 2009.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

*“La reparación del daño ambiental, o la responsabilidad civil por esta conculcación, donde en algunas ocasiones es un particular el afectado y en otras un gobierno o una empresa o una colectividad humana, pero que siempre son la naturaleza, la biodiversidad o el ambiente las víctimas principales, es el gozne vital sobre el que giran las asignaturas pendientes de la cultura jurídica y ecológica de nuestro tiempo”.*  
Doctor **Ramón Ojeda Mestre**

### 1. RESPONSABILIDAD AMBIENTAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

El desarrollo económico acelerado que viene experimentando nuestro país en el último decenio

está contribuyendo a mejorar los índices sociales de disminución de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Sin duda, las locomotoras minera y petrolera y las demás que viene impulsando el gobierno nacional están incrementando los niveles de la inversión extranjera que se traducirán en más y mejores empleos, aumento de las regalías a ser invertidas en el desarrollo económico y social regional, entre otros importantes logros, que hay que promover y consolidar.

No obstante, estas evidentes ventajas pueden verse contrarrestadas por el aumento de los daños y riesgos para el ambiente que este acelerado desarrollo económico puede generar, y que exigen del Estado actuar con premura y contundencia para que las actividades económicas se encaucen por los senderos del desarrollo sostenible. No podemos repetir los errores de otros países que han primado el desarrollo económico incontrolado sobre la protección de valiosos ecosistemas naturales y la calidad de los recursos naturales, poniendo en riesgo el derecho de las generaciones futuras a su subsistencia y calidad de vida.

El Estado debe desarrollar un conjunto de herramientas jurídicas, económicas y de todo tipo para promover unas prácticas productivas sostenibles e incluyentes, que eviten, minimicen y en todo caso controlen los riesgos que generan estos procesos de desarrollo. En este marco, la responsabilidad jurídica por riesgos y daños ambientales es una pieza fundamental que envía señales al mercado y los actores económicos sobre la forma como la sociedad colombiana quiere que se asuman y distribuyan los riesgos ambientales del desarrollo.

El régimen jurídico de responsabilidad por daño ambiental trae como consecuencia hacer más eficiente el sistema económico, por cuanto trata de evitar distorsiones al mercado que surgen de no internalizar los costos ambientales.

Como ha afirmado la doctrina económica especializada *“el primer objetivo es responsabilizar al contaminador por los daños que causa. Si quienes contaminan se ven obligados a sufragar los costes relacionados con el daño causado, reducirán sus niveles de contaminación hasta el punto en que el coste marginal de la descontaminación resulte inferior al importe de la indemnización que habrían tenido que abonar. De este modo, el principio de la responsabilidad ambiental hace posible la prevención de los daños y la internalización de los costes ambientales. Se trata en efecto de que al contaminador le vaya mejor produciendo con el mínimo de contaminación -ojalá al punto cero ideal-, que pagando indemnizaciones por los*

*daños que deba resarcir según las reglas de la responsabilidad civil”*<sup>1</sup>.

La necesidad de internalizar los costos ambientales es, por tanto, una exigencia del comercio internacional, por cuanto una nación no puede cimentar su competitividad en *“prácticas desleales”* como la violación de los derechos de los trabajadores o en la debilidad o falta de cumplimiento de las normas ambientales y de protección de los ecosistemas naturales<sup>2</sup>.

En conclusión, Colombia requiere desarrollar un completo régimen de responsabilidad ambiental, por mandato de la Constitución Política y en virtud de las exigencias de su inserción en el comercio mundial.

No obstante, se requieren reformas integrales que permitan actualizar o modificar las normas y procedimientos pero, también, avanzar en una profunda reforma institucional que combine diversos tipos de instrumentos jurídicos, económicos y administrativos que contribuyan al mejoramiento de la capacidad de las instituciones a nivel nacional y regional para hacer cumplir las normas. Desde Cesare Beccaria en el siglo XVIII se ha dicho, con razón, que más que la gravedad de una sanción lo verdaderamente disuasivo frente a los potenciales infractores de la norma es la eficaz actuación del Estado para descubrir al responsable de la violación de la norma e imponerle las consecuencias jurídicas de su conducta.

## **2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES:**

La potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental surge de los postulados constitucionales que constituyen lo que se denomina la *“Constitución ecológica”*, que

<sup>1</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 9.2.2000 COM(2000) 66 final, Libro Blanco sobre Responsabilidad Ambiental (presentado por la Comisión), p. 12. Citado por Henao Pérez, Juan Carlos: *“La Responsabilidad del Estado Colombiano por Daño Ambiental”*, ensayo inmerso en el libro *“Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente”*, editorial de la Universidad Externado de Colombia, 2000, páginas 127-201.

<sup>2</sup> Esta situación se denomina *Dumping ecológico*, que se explica en los siguientes términos: El *“dumping ecológico”* tiene lugar cuando los costes ambientales se internalizan en distinto grado en el interior de dos economías que comercian entre sí. El país con una regulación más permisiva contará con una ventaja en los costes, que trasladará a los precios. El argumento del *«dumping ecológico»* reside en que esa diferencia de precios es desleal, y distorsiona el comercio. En muchos casos, se argumenta que los productos se acaban vendiendo por debajo del coste real de producción, Ver. <http://www.ucm.es/BUCM/cee/doc/03010017.htm>

específicamente en su artículo 8° consagra la obligación estatal de “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”.

Como lo ha señalado la Corte Constitucional colombiana, esta facultad tiene como objeto garantizar la conservación, preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y los recursos naturales. Por su parte, la jurisprudencia y la doctrina han reconocido que en materia ambiental la potestad sancionatoria es principalmente administrativa, pues la Constitución Política de 1991 claramente establece que corresponde a las autoridades administrativas competentes realizar las labores de control, inspección y vigilancia sobre la utilización, aprovechamiento y afectación del medio ambiente y los recursos naturales.

La “Constitución Ecológica”<sup>3</sup> contiene un conjunto normativo con diferentes elementos, unos enfocados en los aspectos preventivos y de planificación, otros en garantizar el derecho colectivo al ambiente sano y otros a la dimensión sancionatoria y de responsabilidad de quienes generen peligros o daños al ambiente, tal como lo señala el artículo 8° de la Carta, cuando afirma:<sup>4</sup>

*Artículo 8°. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

<sup>3</sup> Sobre el concepto de Constitución Ecológica, ver, entre otras, Sentencias T-411/92, C-058/94, C-375/94, C-126/98, C-596/98, C-794/00, C-150/05, T-760/07, C-703/10, C-189/06, C-666/10, C-915/10. Un amplio análisis de la Constitución Ecológica y los principios constitucionales del derecho ambiental colombiano en, Rodas Monsalve, Julio César: Constitución y Derecho Ambiental, principios y acciones constitucionales para la defensa del ambiente. Cargraphics, Bogotá, 2003.

<sup>4</sup> En la Sentencia T- 129 de 2001 (M. P., la Corte Constitucional señala que los mandatos al Estado en materia ambiental se pueden resumir así: “(i) proteger su diversidad e integridad, (ii) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, (iii) conservar las áreas de especial importancia ecológica, (iv) fomentar la educación ambiental, (v) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, (vi) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, (vii) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente; y (viii) cooperar con otras Naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera”. Entre muchas otras sentencias al respecto, Ver también, Sentencia C-632 de 2011 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza M.).

*Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.*

*Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.*

Este mandato se complementa con lo dispuesto en el artículo 88 de la Carta Política, que le impone al legislador la tarea de definir los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

Este proyecto de ley busca desarrollar el inciso segundo del artículo 8° de la Carta Política, que reconoce a la potestad sancionatoria de la administración como instrumento jurídico, que hace parte del conjunto de mecanismos y estrategias del Estado orientados a la planificación en el uso de los recursos para lograr su desarrollo sostenible. Así lo reconoce la Corte Constitucional en amplia y reiterada jurisprudencia:

*Como ya se mencionó, el artículo 8° de la Constitución Política, en forma expresa, le impone al Estado el deber de “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”. De dicho mandato surge la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental, ejercida dentro del propósito de garantizar la conservación, preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales.*

*5.2. Sobre la potestad sancionatoria estatal, no sobra recordar que la misma es una manifestación del ius puniendi del Estado, la cual está llamada a ser ejercida, tanto por autoridades jurisdiccionales, particularmente del orden penal, como por autoridades administrativas<sup>5</sup>.*

De otro lado, este proyecto de ley se fundamenta en el principio de cooperación internacional para enfrentar la protección del ambiente y frenar el deterioro de los ecosistemas naturales situados en zonas de frontera.

### **3. MARCO INTERNACIONAL Y TRATADOS SUSCRITOS POR COLOMBIA**

#### **3.1. Declaraciones internacionales:**

Desde la Conferencia de Estocolmo en 1972 se viene insistiendo en la necesidad de establecer reglas y procedimientos para la imputación de riesgos y daños ambientales a los contaminadores e infractores de las normas. Precisamente, en esta

<sup>5</sup> Sentencia C-632 de 2011 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza M.), sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las siguientes Sentencias: C-214 de 1994, C-818 de 2005, C-595 de 2010 y C-703 de 2010.

conferencia, se habló por primera vez a nivel internacional del principio de “quien contamina paga”<sup>6</sup>.

Veinte años después, en la Conferencia de Río de Janeiro se da un avance importante en este campo de la responsabilidad ambiental y se consagran en la Declaración Final un conjunto de principios que los Estados deberían incorporar en su legislación interna. Según dichos principios, debe garantizarse acceso efectivo de los ciudadanos a los procedimientos administrativos y judiciales referentes al resarcimiento de daños y los recursos pertinentes (principio 10), los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales (principio 13), los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades (principio 15), y las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales (principio 16).

Existen, desde hace años, tratados internacionales específicos que prevén tipos de responsabilidad por riesgo o responsabilidad objetiva generada por determinadas actividades; el problema surge, entonces, en los casos en los que se genera un daño como consecuencia de actividades no previstas en un tratado internacional, ya que en los otros supuestos tendríamos que hablar de regímenes objetivos de responsabilidad previstos por el derecho internacional particular.

Ejemplos de este tipo de tratados son:

- Convenio sobre la Responsabilidad Civil en Materia de Energía Nuclear.
- Convenio sobre la Responsabilidad de los Explotadores de Navíos Nucleares.
- Convenio sobre Responsabilidad Civil por Daños Nucleares.
- Convenio sobre la Responsabilidad Internacional por Daños Causados por Objetos Espaciales.
- Convenio sobre Responsabilidad Civil en la Esfera del Transporte Marítimo de Sustancias Nucleares.
- Convenio sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos.
- Convenio sobre Responsabilidad Civil por los Peligros de la Contaminación por Hidrocarburos Resultante de la Explotación de Recursos Minerales de los Fondos Marinos.
- Convenio sobre la Contaminación Transfronteriza a Larga Distancia.
- Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.

Este tipo de tratados se centran en la responsabilidad civil por daños, pero todos ellos prevén la indemnización a cargo del causante de la contaminación. De igual manera, en ellos se contempla la responsabilidad subsidiaria del Estado, como consecuencia de la obligación a su cargo relativa al control de que las actividades realizadas bajo su jurisdicción o control no causen daños más allá de las fronteras nacionales.

### 3.2. Tratados de libre Comercio:

Como dijimos antes, los tratados de libre comercio que suscribe Colombia contienen disposiciones en materia ambiental, por cuanto se considera que la debilidad o ausencia en el cumplimiento de las normas y políticas ambientales es una grave distorsión del comercio que puede convertirse en competencia desleal, susceptible de enervar los mecanismos de solución de controversias contemplados en los mismos.

Los Tratados de Libre Comercio que ha suscrito Colombia con los Estados Unidos de América y con la Unión Europea no son ajenos a esta tendencia y contienen sendos capítulos ambientales, en los cuales se reconoce la soberanía de las Partes para crear y modificar tanto sus leyes como sus políticas ambientales, pero al mismo tiempo se enfatiza en la obligación para las Partes de garantizar un alto nivel de protección ambiental y que estos niveles se incrementarán en el futuro<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Este principio aparece en Japón en 1970 fue adoptado por la CEE en 1975, aparecía planteado en la Conferencia de Estocolmo de 1970 en el Principio 22, el cual señala: “Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo control de tales Estados causen a zonas situadas fuera de su jurisdicción”.

<sup>7</sup> En el capítulo 18 del TLC y en artículo 18.3 sobre Reglas de procedimiento se establece:

*Las Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de las protecciones contempladas en sus respectivas legislaciones ambientales. En consecuencia, una Parte no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar, dicha legislación de manera que debilite o reduzca la protección otorgada por aquella legislación de manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes.*



Así, el artículo 18.3 numeral 5 en lo referente a asuntos procedimentales en materia ambiental establece que:

*Cada parte establecerá sanciones o reparaciones apropiadas y efectivas a las infracciones ambientales...*

En caso de incumplimiento de esta obligación y siempre y cuando tenga repercusiones que afecten el comercio entre las Partes, cualquier persona podría dar lugar a la activación de los mecanismos de Consultas y de Solución de Controversias, tal como lo señala el artículo 18.7 del Tratado<sup>8</sup>.

De otra parte, el Tratado obliga al país a presentar informes periódicos sobre el avance en el mejoramiento de su capacidad para el cumplimiento de las normas ambientales. Así, el Gobierno nacional al cumplirse un año de vigencia del Tratado deber presentar un informe al Consejo de Asuntos Ambientales creado en el Tratado sobre sus avances en estas materias.

De manera que resulta útil y oportuno que el legislador y el Gobierno nacional inicien el proceso de revisión y análisis del marco regulatorio sobre cumplimiento de las normas ambientales, para que se hagan los ajustes necesarios con miras a enfrentar los grandes retos económicos y de desarrollo sostenible que enfrentará el país en el futuro próximo.

EL TLC con los Estados Unidos es, por tanto, una oportunidad para actualizar y fortalecer la normativa ambiental para desarrollar un ambicioso programa de reforma y fortalecimiento de todas las autoridades ambientales en los aspectos referentes a la inspección, control y vigilancia de las actividades, obras o proyectos susceptibles de generar impactos ambientales. De hecho, experiencias internacionales muestran cómo los Tratados de Libre Comercio contribuyen de forma significativa a la supervisión y mejora de la efectividad de la implementación del marco legal ambiental.

---

El Acuerdo Comercial con la Unión Europea establece reglas similares en los artículos 268, 271 y 277.

<sup>8</sup> Disposiciones semejantes existen en otros Tratados de Libre Comercio, como el suscrito entre Estados Unidos, Canadá y Méjico en 1992. Los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), relativos al llamado proceso de peticiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental, establecen procedimientos que permiten a “cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental [...] que reside o está establecida en territorio de una Parte” presentar al Secretariado de la CCA peticiones en las que aseverar “que una Parte [del ACAAN] está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”.

El caso mexicano es un ejemplo de cómo surgió la necesidad del fortalecimiento institucional para la vigilancia, inspección, control y sanción a los infractores ambientales en el marco del libre comercio<sup>9</sup>. Chile es otro ejemplo reciente de una nación en un marcado proceso de apertura económica que ha entendido la necesidad de fortalecer su institucionalidad para exigir mayores niveles de cumplimiento de la legislación ambiental. Una profunda reforma en este sentido fue aprobada en el año 2010<sup>10</sup>.

#### 4. JURISPRUDENCIA RELEVANTE:

Este proyecto de ley recoge las directrices jurisprudenciales más recientes y relevantes sobre los principios, criterios y reglas en materia de responsabilidad jurídica por daños ambientales, sean puros o consecutivos.

El Capítulo de Principios y prevención del daño ambiental acoge las directrices de la Corte Suprema de Justicia que en sentencia de la Sala Civil, Magistrado Ponente William Namén Vargas, Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil nueve (2009), Expediente número 11001-3103-038-2001-01054-01, señaló:

*El esquema clásico de la responsabilidad subjetiva basada en la culpa, propio de una economía agrícola o artesanal, devino insuficiente para el tratamiento de los daños del progreso industrial, planteando las categorías del “riesgo”, “peligro”, la responsabilidad objetiva por “cosas peligrosas” y “actividades peligrosas” o “riesgosas” y, en la tendencia actual, por los llamados “riesgos del desarrollo”, a punto que para alguna corriente los sistemas de “responsabilidad subjetiva”, en la sociedad actual, contemplan numerosas y crecientes excepciones por la proliferación de las actividades potencialmente dañosas,*

<sup>9</sup> Sobre la experiencia Mexicana al respecto con la entrada en vigencia del TLCAN, y la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente -PROFEPA- ver la página web de la PROFEPA: [www.profepa.gob.mx/](http://www.profepa.gob.mx/)

<sup>10</sup> Ley 20.417 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, publicada el 26 de enero de 2010. Esta ley crea el Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, como también introduce modificaciones a la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Se crea la Superintendencia del Medio Ambiente como un servicio público funcionalmente descentralizado, que tiene por objeto ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las RCA, de las medidas de los Planes de Prevención y/o de Descontaminación Ambiental, del contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, y de los Planes de Manejo, cuando corresponda, y de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley. Ver el portal: [www.mma.gob.cl/](http://www.mma.gob.cl/)

ora, suscitan antinomias o incoherencias del sistema por su extensión disfuncional a hipótesis apreciables con un criterio de imputación disímil.

La responsabilidad “objetiva” (*Responsabilità Oggettiva, Responsabilité objective, Strict liability, Objektive Haftung, Gefährdungshaftung*), por oposición a la “subjettiva” describe hipótesis de imputabilidad sin culpa, donde la culpabilidad carece de relevancia para estructurarla remitiéndose a factores objetivos como el riesgo o el peligro, la capacidad de asumir los costos de evitación o de reparar la lesión, fundándose en la situación del sujeto respecto de las cosas, su posición o relación con sus congéneres o el ejercicio de una actividad riesgosa o peligrosa permitida por su utilidad social, *verbi gratia*, la custodia de una cosa, la propiedad sobre esta, el uso de un animal o el riesgo.

(...)

La jurisprudencia contencioso administrativa, de su parte, aplica como “títulos jurídicos objetivos de imputación de responsabilidad extracontractual del Estado”, los del riesgo excepcional o riesgo creado y el daño especial por ruptura de la igualdad de todos los ciudadanos frente a las cargas públicas.

(...)

Avalando este planteamiento, la jurisprudencia constitucional, civil y contencioso administrativa, reconoce categorías singulares de responsabilidad objetiva en hipótesis concretas soportadas en la hermenéutica del correspondiente precepto legal.

(...)

Forzoso es concluir que, toda persona que en ejercicio de una actividad peligrosa cause un daño, está en la imperiosa obligación de repararlo y solo podrá eximirse probando la causa extraña, esto es, demostrando que no es autor, en tanto el daño no pueda imputarse al ejercicio de su actividad peligrosa ni a su conducta.

De igual manera, la Corte Constitucional ha tenido una jurisprudencia consistente, reiterada y clara en cuanto que la responsabilidad por daños ambientales es Objetiva, Solidaria e Integral, y a título de ejemplo, solamente mencionemos la Sentencia C-595 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio:

*Esta Corporación ha señalado que la imposición de sanciones por responsabilidad objetiva se ajusta a la Constitución en la medida que “(i) carezcan de la naturaleza de sanciones que la doctrina llama “rescisorias”, es decir, de sanciones que comprometen de manera específica el ejercicio de derechos y afectan de manera directa o indirecta a terceros; (ii) tengan un carácter meramente monetario; y (iii) sean de menor entidad en términos absolutos (tal como sucede en el caso de las sanciones de tránsito*

*o en términos relativos (tal como sucede en el régimen cambiario donde la sanción corresponde a un porcentaje del monto de la infracción o en el caso del decomiso en el que la afectación se limita exclusivamente a la propiedad sobre el bien cuya permanencia en el territorio es contraria a las normas aduaneras).*

De otra parte, en materia de responsabilidad objetiva es importante, en primer lugar, traer a colación el artículo 88 de la Constitución, al exponer que la ley definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

La Corte ha avalado de manera excepcional la constitucionalidad de la responsabilidad objetiva en algunos campos del derecho administrativo sancionador, evento en el cual ha considerado que al sujeto de esta acción debe rodeársele de todas las garantías procesales constitucionales. Además, ha estimado que debe examinarse con detenimiento cada caso atendiendo las particularidades de las normas legales acusadas. Así lo sostuvo en la Sentencia C-616 de 2002.

## 5. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY:

En este proyecto acogemos la teoría económica en torno a las sanciones en materia ambiental basada en el modelo de la “sanción óptima” desarrollado por el economista Gary Becker, quien recibió Premio Nobel de Economía en 1992, según la cual “la sanción óptima desde el punto de vista social y de la eficiencia en la asignación de recursos en una economía, debe internalizar el daño infligido a la sociedad producto de la infracción o crimen cometido”.

Sin duda alguna, un sistema de sanciones administrativas debe cumplir una función disuasiva, pero a la vez debe respetar el principio de proporcionalidad para asegurar un tratamiento justo y equitativo a los infractores de las normas. En tal sentido coincidimos en este proyecto con quienes consideran que un sistema justo y equitativo para la definición de las sanciones debe ser flexible, permitiendo incorporar ajustes que reflejen las diferencias propias del caso específico entre infracciones similares, las cuales tienen, en general, relación con las características del infractor y su conducta, a saber, i) el grado de intencionalidad en la comisión de la infracción; ii) la conducta anterior del infractor; iii) la capacidad económica; iv) el grado de cooperación con el procedimiento, y v) otros factores específicos que concurren en el caso concreto.

Estos principios han sido promovidos internacionalmente por la OECD e Inece (International Network for Environmental Compliance and Enforcement) en la forma de recomendaciones a sus países miembros y han constituido la base de las políticas sancionatorias de diversas agencias encargadas de la fiscalización

y el cumplimiento ambiental en sus respectivos países, siendo adaptadas a sus contextos normativos específicos y otorgando, a partir de su aplicación, valiosos antecedentes asociados a la práctica de los principios y recomendaciones promovidas por dichos organismos.

Por todo lo anterior, este proyecto ley busca fijar reglas, principios y procedimientos para hacer exigible la responsabilidad por peligros y daños al ambiente de quienes realizan actividades riesgosas para el ambiente, los recursos naturales, los ecosistemas naturales y los servicios que estos prestan, de conformidad con el artículo 8° de la Constitución Política, recogiendo los principios internacionales en la materia y las obligaciones contraídas en los Tratados de Libre Comercio suscritos por el país.

Ahora bien, no se busca solamente mejorar el procedimiento administrativo sancionatorio para garantizar los principios constitucionales del debido proceso. El proyecto de ley busca ir más allá y responder a la pregunta: ¿Cuál es la forma más efectiva de asegurar que la industria y los demás destinatarios de las normas ambientales cumplan con la legislación ambiental y no se produzcan daños ambientales? En este sentido, el proyecto de ley se orienta a:

- a) Fortalecer la función disuasiva de las sanciones ambientales. Articular un sistema de respuestas a las violaciones de las normas ambientales y la generación del daño ambiental. En este sentido, se busca actualizar el tipo de sanciones administrativas a imponer, acordes al tipo de infractor de la norma buscando remover cualquier incentivo financiero a la violación de la norma. De igual manera establecer medidas como los Acuerdos de Cumplimiento, para estimular o incentivar la actuación diligente y de buena fe de potenciales infractores frente a una situación de peligro para el ambiente;
- b) Fortalecer la capacidad del Estado para hacer cumplir las normas. En tal sentido mejorar el servicio público de inspección, control y vigilancia ambiental en todos los niveles.

En el proyecto de ley se reconoce que el problema del “cumplimiento de las normas” es un proceso más complejo que la sola expedición de leyes o reglamentos y debe ser un conjunto ordenado de acciones, estrategias y recursos de todo tipo que involucre todos los niveles del Estado, los ciudadanos, empresarios y organizaciones no gubernamentales defensoras de los intereses colectivos. Todos los estamentos de la sociedad tienen un papel que cumplir en esta tarea. Precisamente, este proyecto de ley ordena la discusión y elaboración de la Política Nacional en materia de estrategias para el cumplimiento de la normativa ambiental.

Las sanciones en material ambiental, como en otros sectores de la actividad económica, tienen una finalidad disuasiva cuyo fundamento es la presunción de que las personas y las empresas actúan racionalmente para maximizar su beneficio y se inclinarán a respetar las normas si los costos por el no cumplimiento de las normas exceden los beneficios de violar la ley. El objetivo de esta ley es contribuir a que las sanciones y la probabilidad de detectar o descubrir a los infractores sea lo suficientemente alta, para que a personas y empresas les resulte irracional o no provechoso violar la ley.

Esta estrategia de cumplimiento debe buscar articular “el garrote y la zanahoria” y por eso en el proyecto de ley se ordena la elaboración de la Política Nacional en materia de cumplimiento ambiental, que incluya incentivos para el cumplimiento voluntario de la ley especialmente, por la pequeña y mediana industria que puede desarrollar actividades de alto impacto ambiental.

En materia de fortalecimiento institucional el proyecto de ley contempla que las autoridades ambientales regionales creen grupos de reacción inmediata ambiental para enfrentar la lucha contra la criminalidad ambiental tal como la contaminación ambiental, el tráfico ilícito de biodiversidad y la explotación ilícita de mineras, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación.

En suma, el proyecto de ley busca que las autoridades ambientales promuevan la aplicación de la legislación ambiental y la investigación de las sanciones ambientales en una forma que sea justa, predecible y coherente.

## **6. CAMBIOS RELEVANTES:**

### **6.1. CREACIÓN DE UN TÍTULO ESPECÍFICO SOBRE PRINCIPIOS GENERALES EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD JURÍDICA POR DAÑOS AMBIENTALES**

El Título I de la ley busca ser el marco de referencia para fijar los principios y directrices en la definición y atribución jurídica de la responsabilidad por daños ambientales, que acoja y sistematice los lineamientos internacionales y constitucionales, así como la jurisprudencia de nuestras Altas Cortes de Justicia.

Esta tarea de ordenación y sistematización cumple varias finalidades importantes a resaltar:

-Muestra a la comunidad internacional la voluntad del Estado colombiano de cumplir con los compromisos adquiridos a nivel internacional y que resulta coherente con las condiciones de biodiversidad y riqueza natural de nuestro territorio que lo ubican como la Nación con mayor biodiversidad del planeta.

-Muestran la voluntad del Estado colombiano de cumplir con las directrices constitucionales de la llamada “Constitución Ecológica”.



-Es un mensaje claro y firme a los sectores económicos y productivos en cuanto que Colombia aprecia, acoge y promueve la inversión nacional y extranjera, desea mejorar su sector productivo y generar un uso y aprovechamiento de sus recursos naturales pero bajo los parámetros del “Desarrollo Sostenible” y la responsabilidad social y ambiental empresarial.

Para estructurar el modelo de régimen sobre responsabilidad por daño ambiental que se busca desarrollar en esta ley, procedimos a responder entre otras a las siguientes preguntas ¿Quién o quiénes deben hacerse cargo del coste del saneamiento de los lugares contaminados y de la reparación e indemnización de los daños ocasionados? ¿Será acaso necesario la socialización de los daños ambientales, en donde el obligado a reparar el daño lo es la colectividad como un todo?, o bien, ¿Será el contaminador o degradador ambiental quien deba pagar la factura de los daños causados, siempre y cuando se logre determinar e identificar claramente al autor del hecho?, y cuando no es así, ¿A quién le correspondería costear la restauración?

Esta ley busca establecer un conjunto de principios que respondan las preguntas antes formuladas. En primer lugar, la ley precisa que el fundamento de la responsabilidad administrativa ambiental no es la culpa del infractor, de manera que identificado e individualizado los causantes del daño ambiental o infractores de las normas debe imputárseles las consecuencias jurídicas de su conducta de forma objetiva y solidaria. La responsabilidad objetiva, solidaria e integral en materia ambiental es hoy un principio general, ampliamente reconocido y consagrado en el derecho comparado en la materia<sup>11</sup>.

Los fundamentos teóricos y jurídicos sobre un régimen jurídico de responsabilidad objetiva en materia ambiental han sido resaltados en múltiples oportunidades por la literatura especializada. Así, el Libro Blanco sobre la Responsabilidad Ambiental de la Comunidad Europea menciona al respecto:

*“...diversos regímenes nacionales e internacionales de responsabilidad ambiental recientemente adoptados tienen como base*

*el principio de responsabilidad objetiva, pues parten del supuesto- de que el mismo favorece la consecución de los objetivos medioambientales. Una de las razones para, ello es la gran dificultad a la que se enfrentan los demandantes para probar la culpabilidad de la parte demandada en los juicios por responsabilidad ambiental. Otro motivo es el planteamiento según el cual la asunción del riesgo por posibles daños derivados de una actividad intrínsecamente peligrosa no corresponde a la víctima ni al conjunto de la sociedad, sino a los responsables de la misma”<sup>12</sup>.*

Desde el punto de vista jurídico constitucional, el instituto jurídico de la Responsabilidad objetiva en materia sancionatorio administrativo no es nuevo en nuestro ordenamiento jurídico. En múltiples oportunidades, nuestra Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la validez constitucional de establecer un régimen de responsabilidad objetiva por infracción de ciertas normas consideradas de especial relevancia por los bienes jurídicos que protege<sup>13</sup>.

La responsabilidad ambiental objetiva encuentra su asidero en las teorías clásicas del riesgo creado, según las cuales se debe responder por todos los daños causados en desarrollo de una actividad peligrosa, inclusive si la conducta es lícita, por cuanto la asunción de riesgo de una actividad intrínsecamente peligrosa no podría bajo ninguna circunstancia corresponder a la víctima ni a la sociedad, sino a los responsables de la misma<sup>14</sup>.

Un aspecto importante a resaltar es la responsabilidad solidaria y subsidiaria; La responsabilidad ambiental no solo debe ser solidaria entre todos los causantes del peligro o daño para el ambiente y los recursos naturales sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, sino también subsidiaria, es decir que los gestores, gerentes, miembros de juntas directivas y administradores de hecho y de derecho de la persona jurídica cuya acción u omisión haya sido determinante en la generación del peligro, daño o infracción de las normas deben entrar a responder

<sup>11</sup> Ver entre otros, Unión Europea: Directiva 2004/35/CE de 21 de abril de 2004 sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. España: Ley 26/2007 de 23 de Octubre de Responsabilidad Medioambiental. Perú: LEY 28611, LEY GENERAL DEL AMBIENTE. El artículo 396 de la Constitución Ecuatoriana establece la responsabilidad objetiva por los daños ambientales. La Ley General del Ambiente de Argentina estipula en su artículo 28: “El que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción”.

<sup>12</sup> Libro Blanco sobre Responsabilidad ambiental. Comisión Europea. 9 de febrero de 2000.

<sup>13</sup> Ver, entre muchas otras, la Sentencia C-089 de 2011, Sentencia C-595 de 2010, Sentencia C-010 de 2003, Sentencia C-506 de 2002, Sentencia C-616 de 2002.

<sup>14</sup> La responsabilidad objetiva por actividades industriales tiene asidero en la jurisprudencia colombiana de la Corte Suprema de Justicia, que ha afirmado: “Si alguien demuestra haber sufrido daño a causa de ella y señala al agente que la ejerce, tiene derecho a ser indemnizado del perjuicio sufrido salvo prueba de fuerza mayor o caso fortuito o de culpa exclusiva de la propia víctima. CSJ. Sala Civil, Caso Hilanderías Medellín, M. P. Humberto Murcia Ballén, 1976.



patrimonialmente por las consecuencias jurídicas de la infracción, cuando los recursos de su empresa o sociedad no sean suficientes para atender las sanciones pecuniarias o la reparación del daño causado.

## **6.2. ACTUALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO AMBIENTAL**

Este proyecto de ley ajusta el procedimiento sancionatorio administrativo y el conjunto de sanciones y medidas preventivas reguladas en la Ley 1333 de 2009, con el fin de corregir algunos vacíos e incongruencias advertidas en su periodo de vigencia.

Los artículos 36 parágrafo 2°, 44 y 84 del proyecto de ley establecen los acuerdos de cumplimiento, que son una modificación novedosa al procedimiento administrativo ambiental que no tiene antecedentes en nuestra legislación y que buscan incentivar la reparación del daño causado y el mejoramiento del desempeño ambiental de las empresas que se vean abocadas a un procedimiento de esta naturaleza.

Estos acuerdos son consecuentes con el objeto del proyecto de ley, cual es la protección del ambiente y la reparación del daño ambiental, antes que la imposición de multas que de acuerdo con la regulación actual entran a las arcas de las autoridades ambientales y no se garantiza que estos recursos se inviertan en la reparación de daños o pasivos ambientales en el área de su jurisdicción.

Consideramos que es una sana medida de política pública darle una oportunidad a un investigado, que por sus antecedentes ha mostrado respeto por la normatividad que corrija sus incumplimientos bajo la supervisión de la autoridad ambiental y el control ciudadano que ejercerían, entre otros, la Procuraduría General de la Nación. Incluso, la norma prevé que se ampare el acuerdo mediante las pólizas respectivas, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto se expida por el Ministerio de Ambiente.

Para evitar que el investigado “le tome el pelo a la administración” se establece que el incumplimiento deliberado del acuerdo, le acarrearía al investigado, ya no sanciones pecuniarias, sino la suspensión o cierre temporal de la actividad o establecimiento por un término no inferior a seis (6) meses.

## **6.3. ACTUALIZACIÓN DE LAS SANCIONES Y MEDIDAS PREVENTIVAS:**

La doctrina especializada ha resaltado la insuficiencia de las sanciones y medidas preventivas establecidas en las normas ambientales vigentes<sup>15</sup> y la necesidad de incluir

otras que sean verdaderamente disuasivas frente a cierto tipo de infractores.

Es por ello que, el artículo 35 adiciona una modalidad de sanción administrativa, especialmente importante para enfrentar a contratistas del Estado irresponsables que no respetan las normas ambientales o los parámetros e instrucciones contenidas en las licencias, permisos, autorización o concesiones en el desarrollo de su actividad contractual. O aquellos socios de uniones temporales o consorcios que van de contrato en contrato dejando una estela de incumplimientos e infracciones a las normas e incluso pasivos ambientales de manera impune. Es por ello que constituye un mensaje directo a estos contratistas en estos momentos en que el país está ejecutando grandes proyectos de infraestructura para que infractores dolosos o recurrentes de las normas ambientales que, además, no hayan cumplido con su obligación de reparar los daños ambientales causados en infracciones anteriores, no puedan seguir contratando con la administración pública.

De igual manera, estas sanciones se inscribirían en el Registro Único de Infractores Ambientales, que es un portal web que ya existe y que el proyecto busca ampliar y mejorar para que sea de obligatoria consulta en los procesos de contratación estatal.

Se crea al interior de las CARS el Fondo de Restauración de Daños y Pasivos Ambientales el cual se alimentará de las sanciones pecuniarias que imponga la autoridad ambiental y cuyos recursos se destinarán no ya a gastos burocráticos, sino directamente a la restauración de los daños y pasivos ambientales en la jurisdicción de la autoridad ambiental.

## **6.4. MECANISMOS Y GARANTÍAS FINANCIERAS:**

El proyecto incluye una obligación específica al Ministerio de Ambiente de regular un conjunto de mecanismos y garantías financieras con el fin que operadores de actividades peligrosas para el ambiente contraten garantías financieras con una cobertura suficiente que les permita asumir plenamente todas las obligaciones inherentes a la responsabilidad ambiental por la actividad que pretenden desarrollar y se aseguren los recursos necesarios para la reparación del daño ambiental que la actividad pueda generar. En el derecho comparado se tienen antecedentes importantes desde el Superfondo creado por el Cercla (The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act de 1981) de la legislación norteamericana hasta la reciente Directiva de la Unión Europea, Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo

<sup>15</sup> Ver comentarios en tal sentido y el panorama internacional en, Rodas Monsalve, Julio César: Responsabi-

lidad penal y administrativa en el derecho ambiental colombiano. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005.

y del Consejo, de 21 de abril de 2004, adoptado por la legislación española mediante la Ley 26 de 2007 sobre Responsabilidad Medio Ambiental que desarrolla el Real Decreto número 2029 de 2008.

Así mismo, en países de un nivel de desarrollo similar al nuestro como Argentina y Perú existen disposiciones específicas en este aspecto. En el artículo 22 de la Ley General del Ambiente de Argentina, se establece el Seguro ambiental y fondo de restauración, así:

“*Toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, deberá contratar un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiere producir; asimismo, según el caso y las posibilidades, podrá integrar un fondo de restauración ambiental que posibilite la instrumentación de acciones de reparación*”<sup>16</sup>.

#### **6.5. COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD AMBIENTAL**

El parágrafo del artículo 59 del proyecto establece que en consonancia con el inciso final del artículo 80 de la Constitución, las autoridades ambientales colombianas prestarán toda su colaboración con autoridades competentes de países vecinos para la investigación y sanción de infracciones administrativas y delitos contra el ambiente perpetrados sobre recursos naturales y ecosistemas situados en las zonas fronterizas. Para estos efectos, y dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley, los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Fiscalía General de la Nación, coordinarán esfuerzos para promover la suscripción e implementación de convenios y acuerdos con países vecinos para combatir fenómenos delictivos contra el ambiente tales como el tráfico ilícito de biodiversidad, la ilícita

actividad de pesca y la extracción ilícita de minerales en ecosistemas situados en zonas de frontera.

#### **6.6. NORMAS PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE INSPECCIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA AMBIENTAL**

No hay estudios serios y actualizados sobre el nivel de cumplimiento de la normatividad ambiental en Colombia. Sin embargo, organismos de control han advertido de una gran debilidad institucional de las autoridades ambientales regionales en su función de inspección, control y vigilancia de actividades peligrosas para el ambiente.

En investigación hecha por la Defensoría del Pueblo en 2005 al respecto, se advirtió:

“*Con esta investigación se evidenció que las autoridades ambientales tienen entre ellas una brecha muy grande en lo atinente a la vigilancia y control de los daños ambientales, puesto que mientras algunas corporaciones imponen más de doscientas sanciones ambientales por año, otras no pasan de diez, siendo las que imponen menor número de sanciones administrativas por daños ambientales aquellas que mayores recursos ambientales estratégicos tienen a su cargo...*”<sup>17</sup>.

Como conclusión general de este estudio y que compartimos plenamente, se afirma que:

“*Las herramientas jurídicas de punición y exigencia de la reparación del daño ambiental, consagradas en la Constitución y la ley, no están siendo aplicadas de manera rigurosa u efectiva por las autoridades ambientales, lo cual incentiva a los infractores y delincuentes ecológicos a incrementar sus prácticas en vista de que las sanciones y consecuencias jurídicas de sus conductas, cuando se aplican, son muy laxas y generan como alternativa más provechosa dañar el ambiente que conservarlo. Por lo tanto se evidencia que la autoridad ambiental del país, en general, es débil en las actividades de vigilancia, control y seguimiento a los recursos naturales*”<sup>18</sup> (Subrayas fuera de texto).

Ante esta situación, el proyecto de ley propone una profunda reforma institucional a nivel nacional y regional.

Como primer paso en esta tarea el proyecto de ley, ordena la elaboración, concertación y puesta en ejecución de la Política Nacional de fortalecimiento del servicio público de inspección, control y vigilancia ambiental que deberá incluir estrategias, programas y acciones a implementar a nivel nacional y regional que permitan mejorar

<sup>16</sup> De manera similar en Perú, la Ley 28611, en su artículo 148, establece: 148.1 Tratándose de actividades ambientalmente riesgosas o peligrosas, la autoridad sectorial competente podrá exigir, a propuesta de la Autoridad Ambiental Nacional, un sistema de garantía que cubra las indemnizaciones que pudieran derivar por daños ambientales. 148.2 Los compromisos de inversión ambiental se garantizan a fin de cubrir los costos de las medidas de rehabilitación para los períodos de operación de cierre, pos cierre, constituyendo garantías a favor de la autoridad competente, mediante una o varias de las modalidades contempladas en la Ley del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros u otras que establezca la ley de la materia. Concluidas las medidas de rehabilitación, la autoridad competente procede, bajo responsabilidad, a la liberación de las garantías.

<sup>17</sup> Gúiza Suárez, Leonardo. Efectividad de los instrumentos administrativos de sanción y exigencia de la reparación del daño ambiental en Colombia. Defensoría del Pueblo, Bogotá, 2008, pág. 321.

<sup>18</sup> Gúiza Suárez, Leonardo: Ob. Cit, pág. 331.

la gestión de las autoridades ambientales en este aspecto básico de la gestión ambiental, con su respectivo cronograma de ejecución.

Esta Política deberá incluir iniciativas de reforma institucional para que el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible cuente con entidades técnicas, especializadas y de apoyo, de manera que todas las autoridades ambientales puedan ejercer con mayor eficiencia y eficacia las labores de inspección, vigilancia y control de obras, proyectos o actividades estratégicas que son susceptibles de generar graves impactos ambientales, para asegurar el cumplimiento de las normas y políticas ambientales, la prevención y control de factores de deterioro ambiental, la sanción de los infractores y la reparación de los daños ambientales en los términos de esta ley.

Esta política, igualmente, formulará iniciativas y estrategias para incentivar el cumplimiento voluntario de las normas por parte de los actores económicos públicos y privados y, en especial, de las pequeñas y medianas empresas (pymes). Así mismo, programas de educación ambiental y colaboración con las organizaciones de la sociedad civil para el logro de estos objetivos.

A nivel regional, se busca que las corporaciones ajusten su estructura y establezcan oficinas especializadas en la inspección, control y vigilancia ambiental que incluyan **unidades de reacción inmediata ambiental** que serían equipos técnicos especializados puedan actuar con rapidez no solo frente a infracciones administrativas sino, incluso, infracciones penales. Estos grupos colaborarían con la Fiscalía General de la Nación en la persecución de graves delitos ambientales, como el tráfico ilícito de biodiversidad y la extracción ilícita de minerales<sup>19</sup>.

El Gobierno nacional reglamentará en un plazo no mayor a seis (6) meses la creación y operación de Unidades de Reacción Inmediata Ambiental en las autoridades con potestades en materia sancionatoria ambiental señaladas en el artículo 4° de la presente ley.

Estas normas para fortalecer las labores de inspección, control y vigilancia de las CARS no afecta en ningún momento la autonomía de estas entidades garantizada por la Constitución, por cuanto en su actividad están sometidos a los lineamientos generales establecidos en la ley y en las reglamentaciones del Gobierno nacional.

Al respecto ha sostenido la Corte Constitucional en la Sentencia C-462 de 2008, (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

*“La autonomía de las Corporaciones Autónomas regionales está limitada, en primer*

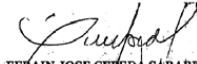

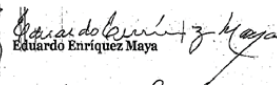

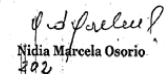
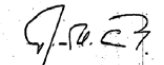
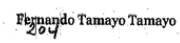
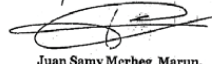




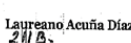
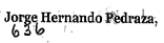
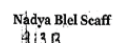



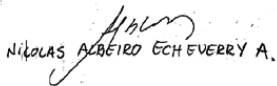
*lugar, por la voluntad del legislador, pues el carácter unitario de la estructura estatal nacional las somete a sus decisiones. En segundo lugar, la incidencia nacional de los asuntos ambientales y la existencia de un sistema unificado de gestión someten a las Corporaciones Autónomas Regionales a la dirección de las autoridades centrales con competencia ambiental. Finalmente, su competencia se ve restringida por la naturaleza de los compromisos y competencias que deben asumir en materia de protección del medio ambiente. El hecho de que dichas corporaciones deban garantizar la realización de los intereses nacionales puestos en los recursos naturales implica que su autonomía se entiende reducida a la obtención estricta de dichos objetivos”.*

*“Así las cosas, las Corporaciones Autónomas Regionales están sometidas a la ley y a las decisiones de la Administración Central en materia ambiental, pues el tema ecológico es del resorte de la autoridad nacional”.*

#### EFRAIN JOSE CEPEDA SARABIA

#### SENADOR DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

Presentado por honorables Senadores:

|  |   |
|--|---|
| <br>EFRAIN JOSE CEPEDA SARABIA<br>Presidencia Senado de la Republica, |   |
| <br>Hernán Andrade Serrano,  | <br>Eduardo Enriquez Maya                |
| <br>Roberto Gerlein Echeverría,                                      | <br>Nidia Marcela Osorio<br>202          |
| <br>Juan Manuel Corzo Roman,<br>147B                                 | <br>Fernando Tamayo Tamayo<br>204        |
| <br>Juan Samy Merheg Marun,  | <br>Miryam Alicia Paredes Aguirre<br>519 |
| <br>Juan Diego Gómez Jiménez,  | <br>Nora García Burgos<br>308-309        |
| <br>Luis Emilio Sierra Grajales,                                     | <br>Laureano Acuña Díaz<br>211B.         |
| <br>Jorge Hernando Pedraza,<br>636                                   | <br>Nádyá Blal Scaff<br>413B             |
| <br>Mauricio Delgado Martínez,<br>213                                | <br>Yamina Pestana Rojas                 |
| <br>Olga Sharez Mira,   | <br>NICOLAS ACEIRO ECHEVERRÍA A.         |

<sup>19</sup> Sobre la regulación de los delitos contra el ambiente y los recursos naturales en el Código Penal vigente, ver: Rodas Monsalve, Julio César: Responsabilidad penal y administrativa en el derecho ambiental colombiano, Ob. Cit, págs. 150 y ss.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General  
(arts. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 12 del mes de septiembre del año 2017 se radicó en este Despacho el **Proyecto de ley número 118** con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por:

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 118 de 2017 Senado**, por medio del cual se establece el Código de Responsabilidad Jurídica por Daños Ambientales y el Procedimiento Administrativo Sancionatorio en Materia Ambiental, se expiden normas para fortalecer el cumplimiento de la normativa ambiental, y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Efraín Cepeda Sarabia, Hernán Andrade Serrano, Eduardo Enríquez Maya, Roberto Gerlén Echeverría, Nidia Marcela Osorio, Juan Manuel Corzo Román, Fernando Tamayo Tamayo, Juan Samy Merheg, Myriam Alicia Paredes, Juan Diego Gómez, Nora García Burgos, Luis Emilio Sierra, Laureano Acuña Díaz, Jorge Hernando Pedraza, Mauricio Delgado, Yasmina Pestana, Olga Suárez Mira* y el Represente a la Cámara

*Nicolás Echeverry A.* La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de ley a la Comisión Quinta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 778 - Miércoles, 13 de septiembre de 2017

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

|  | Págs. |
|--|-------|
| Proyecto de ley número 117 de 2017 Senado, por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café.....  | 1     |
| Proyecto de ley número 118 de 2017 Senado, por medio del cual se establece el Código de Responsabilidad Jurídica por Daños Ambientales y el Procedimiento Administrativo Sancionatorio en Materia Ambiental, se expiden normas para fortalecer el cumplimiento de la normativa ambiental, y se dictan otras disposiciones..... | 11    |