



**Universidad del
Rosario**

**El concepto técnico: elemento probatorio fundamental en la motivación del proceso
sancionatorio ambiental**

Autor

Yesica Marcela Hernández Botía

Tutor

Hugo Alejandro Sánchez Hernández

Maestra en Derecho y Gestión Ambiental

Facultad de Jurisprudencia

Maestría en Derecho y Gestión Ambiental

Universidad del Rosario

Bogotá - Colombia

2021

El concepto técnico: elemento probatorio fundamental en la motivación del proceso sancionatorio ambiental

Yesica Marcela Hernández Botía¹

Resumen

El presente artículo aborda el análisis del concepto técnico como un medio probatorio clave para las determinaciones del proceso sancionatorio ambiental en Colombia. Se pretende desentrañar de la teoría, las normas y del análisis de un muestreo documental, las características de este instrumento y su relación con las decisiones de la administración, constituyendo un elemento fundamental para la motivación del proceso analizado.

De manera paralela, del estudio de la normatividad se recopilarán los elementos que debe contener este tipo de pronunciamientos para asegurar la buena administración y la protección efectiva de los derechos de las partes involucradas. El escenario cotidiano de protección del ambiente requiere la sinergia entre la ciencia jurídica y las descriptivas o ciencias naturales, es allí en donde tiene espacio la construcción conjunta, armoniosa y eficaz de la voluntad de la administración.

Palabras claves: Concepto o Informe Técnico, Proceso Sancionatorio Ambiental, Motivación, Actos Administrativos, Pruebas.

Introducción

El derecho ambiental ha surgido como una respuesta a fenómenos naturales que son parte del área de estudio de las ciencias descriptivas. En dicha conjunción evolutiva, estas ciencias diametralmente opuestas se han visto avocadas a trabajar por un objetivo en común: la protección del ambiente sano, de los bienes y servicios ecosistémicos que sustentan la vida y el disfrute escénico. En el ámbito del derecho ambiental sancionador en Colombia, las dificultades para que prosperen los procesos de defensa del ambiente responden a diversos factores, entre los cuales puede incluirse la utilidad de los pronunciamientos técnicos producidos en el marco del proceso sancionatorio ambiental. La falta de experticia o la poca

¹ Ingeniera Forestal de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Especialista en Derecho Ambiental de la Universidad del Rosario. Candidata Magsiter en Derecho y Gestión Ambiental de la Universidad del Rosario. Correo electrónico: yesica.hernandez@urosario.edu.co

capacitación de los funcionarios que construyen estos conceptos técnicos [o informes periciales] dificultan la determinación de los aspectos mínimos requeridos para la correcta motivación de las decisiones. En adelante, este tipo de fallas o imprecisiones afectan el adecuado desarrollo del proceso administrativo sancionador, máxime cuando esta herramienta se convierte en el medio de prueba más útil y accesible. De igual manera, los funcionarios de los grupos jurídicos de las Autoridades Ambientales usualmente no están en la capacidad de interpretar la información consignada en los conceptos técnicos puesto que presentan algún grado de complejidad en la terminología científica.

Así las cosas, se plantea la siguiente pregunta: ¿de qué manera contribuye el concepto técnico a la debida motivación de los actos administrativos en el proceso sancionatorio ambiental? La hipótesis que plantea la presente disertación es que los conceptos técnicos de los procesos sancionatorios ambientales, que suelen ser un medio probatorio decisivo, no brindan los elementos suficientes para motivar adecuadamente las decisiones de la administración. Estas falencias ponen en riesgo la efectividad del Estado en la protección de los recursos naturales y el ambiente.

En el presente trabajo, se procederá a analizar la naturaleza jurídica de los informes técnicos como material probatorio dentro del proceso sancionatorio ambiental e identificar los elementos claves que deben abordar. De esta manera se asegura que presenten información oportuna, suficiente y clara para la motivación de las decisiones administrativas. También se busca determinar la función que cumplen estos documentos para garantizar el debido proceso y la buena administración y develar los principales retos para el área técnica frente a la construcción de sus pronunciamientos, así como algunas recomendaciones generales.

La metodología para el desarrollo del presente trabajo es analítica-deductiva con un alcance exploratorio para encontrar en el estado del arte los puntos de disertación en el tema concreto (Bernal Torres, 2006). Para el trabajo de campo se utilizó la inducción analítica que permitió identificar en los conceptos técnicos de varias Autoridades Ambientales los elementos comunes a ser expuestos para la motivación de las decisiones (Ragin, 2007).

1. El proceso sancionatorio ambiental en Colombia y su relación con las ciencias descriptivas

1.1.Evolución conjunta: la ciencia normativa y la ciencia descriptiva en el proceso sancionatorio ambiental

La sanción de las actividades humanas que causan deterioro de los recursos naturales y los ecosistemas han hecho parte de la agenda del derecho ambiental internacional desde el informe de Nuestro Futuro Común² hasta el Acuerdo de París (Maluendas García, 2017). En ciernes del proceso sancionatorio ambiental se identificó una profunda conexión entre la evolución normativa y la técnica científica aplicada, con el fin de conocer y entender las diferentes características del entorno natural, los impactos que el desarrollo humano genera en éste y administrar correctamente su relación.

La Ley 23 (1973) y el consecuente Decreto 2811 (1974)³ son un referente histórico internacional, como la primera aproximación de la normatividad de una nación para regular el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. La ley establece en su artículo 17 que “es sancionable (...) toda acción que conlleve contaminación del medio ambiente”. Por su parte, el artículo 18 dispone que “cuando llegue a demostrarse técnicamente que se están produciendo acciones que generen contaminación, podrá imponerse las siguientes sanciones según la gravedad de cada infracción”.

Otro antecedente normativo que hace referencia a la mediación del pronunciamiento técnico es la Ley 9 (1979) por medio de la cual se dictan medidas sanitarias. Su Decreto reglamentario 1594 (1984) indica que después de conocer la posible trasgresión a la normatividad, la entidad competente procederá a comprobarlo [Artículo 183] para poder iniciar las actuaciones de su competencia. Debido a la manera ciertamente técnica como están establecidas las sustancias de interés sanitario [Artículo 20], los análisis de calidad del agua [Artículo 24], los criterios de calidad para la destinación del recurso [Capítulo IV], entre otros, se requiere de la emisión de un informe técnico de carácter especializado y

² También llamado Informe Brundtland producto de la comisión con el mismo nombre, celebrada por distintas naciones en el año 1987 y presentado a la ONU.

³ El Código de Recursos Naturales -CRN, se produjo como consecuencia de la Convención de Estocolmo de 1972 y mucho antes de la agenda global planteada en el Informe de Nuestro Futuro Común de la Comisión Brundtland de 1987.

posiblemente, la realización de análisis de laboratorio que fundamenten la motivación de la administración para determinar su cumplimiento.

En el año 1991 se promulgó la nueva Constitución Política, en la cual se pronuncia de manera categórica la Asamblea Nacional Constituyente y encarga al Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados [Artículo 80] (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

La Ley 99 (1993) contenía el título XII que desarrollaba el temario de sanciones, pero fue subrogado en la Ley 1333 (2009) actual Procedimiento Sancionatorio Ambiental. En esta nueva normativa se indican claramente las entidades con funciones para la imposición y ejecución de medidas de policía, multas y sanciones aplicables, además de los tipos de medidas preventivas. El tema particular de los elementos probatorios o conceptos técnicos no se desarrolla, ya que es cubierto por las normas de superior jerarquía, particularmente la Ley 1437 (2011) Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la Ley 1564 (2012) Código General del Proceso.

Lo normado en la Ley 1564 del 2012 contempla la necesidad de la prueba [Artículo 164] que inexcusablemente debe ser allegada de manera oportuna y con observancia del debido proceso. Así mismo, los medios de prueba [Artículo 165] se constituyen por cualquier elemento que sea de utilidad para el análisis del juez, como por ejemplo: la confesión, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios y los informes (Congreso de la República de Colombia, 2012).

Se puede anotar que, en las actuaciones administrativas sancionatorias ambientales, uno de los medios de prueba más recurrentes para el convencimiento de las entidades con potestad sancionatoria ambiental, lo han constituido los conceptos o informes técnicos. Estos documentos son expedidos por funcionarios competentes, dentro del debido proceso y con el cumplimiento de los requisitos para ser incluidos como material probatorio. En el muestreo documental realizado para el presente documento, se revisaron 19 expedientes de 5 Autoridades Ambientales colombianas⁴ que en su totalidad contenían informes técnicos generados desde la misma entidad investigadora.

⁴ Corpoboyacá, ANLA, CAR Cundinamarca, CAS, Cormacarena. Se amplía la información en el numeral 3.

1.2.Generalidades del actual procedimiento sancionatorio ambiental en Colombia

En atención al mencionado artículo 80 de la Constitución Política, la legislación colombiana se dio a la tarea de establecer la manera como se imponen las sanciones y se exige la reparación de los daños en materia ambiental. Es así como se cuenta actualmente con sanciones penales establecidas en el Código de Procedimiento Penal y en el Código Nacional de Policía y de Convivencia Ciudadana. Por otra parte, se estableció la sanción administrativa a partir del Decreto 2811 de 1974 y La Ley 99 de 1993. La sanción administrativa busca imponer un perjuicio a quien la sufre, un contenido aflictivo que sirva como carácter disuasorio y ejemplarizante en el marco de la administración pública (Rebollo Puig, 2013). El proceso sancionatorio ambiental en Colombia reglado en la Ley 1333 del 2009, titula de la potestad sancionatoria en materia ambiental al Estado, representado en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos, los Establecimientos públicos ambientales y Parques Nacionales Naturales de Colombia. Cada una de acuerdo con su jurisdicción y/o competencia y que, en adelante, serán denominadas Autoridades Ambientales.

A continuación, la ley *sub exanime* desarrolla cuales son las infracciones en materia ambiental. El legislador apeló a enunciar los supuestos generales con el objetivo de facultar a la entidad administrativa para detallar la extensa gama posible de afectaciones ambientales y con esto asegurar la protección del bienestar general. Los dos grandes grupos de infracciones los constituyen: primero, la violación de las normas y disposiciones ambientales vigentes y en segundo lugar está la comisión de un daño al ambiente. Este daño ambiental se manifiesta en las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual desarrollada en el Código General del Proceso (Congreso de la República de Colombia, 2012).

Los Artículos del 6 al 9 de la Ley 1333 del 2009, exponen las causales de atenuación y agravación de la responsabilidad en materia ambiental, los eximentes de responsabilidad y las causales de cesación del procedimiento a partir de listas taxativas de circunstancias. Estos elementos son importantes para el análisis planteado en el presente documento, ya que

constituye un esfuerzo adicional del área técnica de la Autoridad Ambiental para identificar si se configura alguna de estas circunstancias, facilitando información para el debido proceso. En el título III de la Ley 1333 (2009), se desarrolla el procedimiento para la imposición de las medidas preventivas las cuales son equiparables con medidas cautelares que “tienen por objeto prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana”. El hecho en cuestión puede ser conocido por la Autoridad Ambiental de oficio, a petición de parte o remitido por una autoridad investida a prevención para efectuar dicha tarea. Esto es sometido a comprobación, en donde el medio idóneo y utilizado por defecto es un concepto técnico, lo cual reforzará la motivación del acto administrativo que impone la medida. Así mismo, se regulan detalles del caso en el que se decomisen o aprendan individuos, especímenes, productos, medios o implementos para la comisión del hecho. En el último aparte de ese capítulo, se mencionan las directrices para proceder en los casos de flagrancia. Para la efectiva aplicación de esta directiva, es importante tener en cuenta que en el evento en que el funcionario del área técnica durante la práctica de la diligencia observe la flagrancia del hecho, debe manifestarlo en el concepto técnico para que obre en el proceso. De igual forma se debe dar oportuno traslado al área jurídica para que se protocolice la medida preventiva a que haya lugar dentro de los términos establecidos. El siguiente capítulo se adentra en el procedimiento sancionatorio ambiental con la descripción de la etapa de indagación preliminar y a continuación, con el inicio del proceso sancionatorio que puede ser de oficio, por petición, denuncia, queja o como resultado de la imposición de una medida preventiva, como se abordó anteriormente. Al respecto la doctora Álvarez asevera que el inicio del procedimiento se debe realizar con el convencimiento pleno y los elementos probatorios necesarios, mediante las siguientes premisas (Álvarez Pinzón, 2014):

- a. Clara ocurrencia de los hechos,
- b. Que estos hechos constituyen una infracción ambiental,
- c. Individualización de los presuntos infractores,
- d. Se han descartado los eximentes de responsabilidad,
- e. Se encuentra establecido el nexo causal entre la infracción y la conducta y

f. Se ha logrado determinar si la responsabilidad del infractor es dolosa o culposa. Posteriormente se presenta la etapa de formulación de cargos, conocida como la columna vertebral que permite el análisis de las evidencias e información recopilada a lo largo del proceso. Su finalidad es identificar las normas específicas a las cuales es sometido a cargos el presunto infractor o infractores. A partir de los descargos derivados de la actuación anterior, el proceso se centra en afirmar o negar argumentativamente tales aseveraciones. A continuación, se presenta la etapa de apertura a pruebas, en donde nuevamente se recopila el material probatorio para ser analizado a profundidad a la luz del cargo o cargos formulados. Para aclarar cualquier situación disruptiva o mejorar la argumentación, la Autoridad Ambiental puede ordenar la práctica de pruebas oculares, laboratorios, análisis, etc. Por su parte, el presunto infractor cuenta con el espacio para presentar sus propias pruebas. Una vez se agota el periodo de apertura a pruebas, se procede a enviar el expediente en su integridad al área técnica a fin de generar el concepto técnico de criterios para la imposición de la sanción.

Con esta fundamentación se abre la etapa de determinación de la responsabilidad y sanción, en la cual se declaran probados o no probados los cargos y se determina una la sanción principal y una o varias accesorias. Normalmente las sanciones accesorias se orientan a actividades de conservación, restauración o mitigación de los impactos ambientales generados con la actuación sancionada, por lo cual, el expediente continúa vigente hasta tanto se verifique el cumplimiento integral de dichas medidas.

Uno de los elementos de mayor controversia jurídica y académica de este procedimiento es la presunción de culpa o dolo, el cual fue resuelto en la Sentencia C-595/10 (2010). En el derecho ambiental colombiano se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual ha llevado a analizar que viola el principio constitucional de la presunción de inocencia⁵. La decisión de la Corte Constitucional fue declarar exequible el parágrafo único del Artículo 1º de la Ley 1333 (2009) argumentando, entre otras cosas, que la finalidad de la medida es invertir la carga de la prueba al presunto infractor ante un bien altamente vulnerable y de especial protección como lo es el ambiente y los recursos naturales. Siendo el concepto técnico la

⁵ Artículo 29 de la constitución Política de Colombia (1991).

prueba por excelencia en el proceso sancionatorio ambiental, su ejecución debe ser aún más cuidadosa y de alto estándar, ya que es también uno de los escenarios de controversias más comunes a desvirtuar y en donde se exponen los argumentos que pueden determinar esta presunción de culpa o dolo.

Finalmente, varios autores y los funcionarios que se enfrentan a la aplicación de esta norma en el día a día, han detectado importantes falencias en la formulación de la Ley 1333 del 2009. Esto no contrarresta de ninguna manera que su promulgación aportó una herramienta importante para el control que realizan las Autoridades Ambientales con respecto al escenario anterior. Los instrumentos para superar las dificultades de la ley se presentan en el Código de Procedimiento Administrativo, el Código General del Proceso, el Código Civil, El Código Penal, la jurisprudencia y los principios del derecho (Álvarez Pinzón, 2014).

2. El concepto técnico como motivación del proceso sancionatorio ambiental

2.1.La motivación de los actos administrativos

El acto administrativo es una declaración voluntaria en el marco del accionar de la función pública y tiene la particularidad de producir en forma inmediata efectos jurídicos individuales. En otras palabras, es una expresión del poder administrativo del Estado que puede imponerse unilateralmente (Olivares Cruz, 2019). Se entiende que estos actos persiguen un efecto jurídico de crear, extinguir o modificar derechos y obligaciones de los ciudadanos. Lo anterior es aplicable al rol sancionatorio a pesar de que estos efectos sean gravosos o desfavorables para los administrados (Navarro González, 2016). La naturaleza pública y jurídica de las entidades con facultades sancionatorias ambientales las sujetan al régimen de derecho administrativo, de manera que sus actuaciones son materializadas a través de actos administrativos (Gómez Rey, 2012).

El consenso generalizado en la práctica jurídica y su estudio es que todos los actos administrativos deben ser motivados independientemente de si son discrecionales o reglados. A partir de la debida motivación, se produce tanto el control a la discrecionalidad como su legitimación. Al respecto Rodríguez manifiesta que “en el ejercicio de la discrecionalidad debe haber una vinculación, además de a la legalidad y al interés general, a la justicia” (Rodríguez-Arana Muñoz, 2011, p. 212). De forma similar, Milkes (2018) asevera que la

motivación es mucho más que un requisito formal, puesto que asegura buenas prácticas que evitan la arbitrariedad y promuevan la toma de buenas y fundamentadas decisiones. Esto no es solo un principio, sino que trasciende en el derecho de los ciudadanos de exigir que los funcionarios actúen con estándares de calidad y es el punto de control de las garantías jurídicas y procesales de los administrados.

Adicionalmente, la motivación de los actos administrativos y por ende el uso de diferentes técnicas para apoyar el análisis de los problemas prácticos, son parte de la teoría de la argumentación jurídica. Atienza menciona que el ideal regulatorio del estado de derecho es el “sometimiento del poder a la razón” y por ende “las decisiones de los órganos públicos deben estar racionalmente fundamentadas (...) por criterios que presenten algún tipo de objetividad a esta práctica” (1999, p. 38).

Acevedo (2013) indica que el pilar de la motivación de los actos administrativos sancionatorios ambientales es la determinación de la responsabilidad ambiental y la comisión de la infracción. Para el caso de la regulación colombiana, la concreción de este ejercicio queda prácticamente delegado a los aportes brindados en los conceptos técnicos debidamente anexos al proceso que, como se ha indicado en líneas anteriores, se han erigido como el medio probatorio por excelencia.

El derecho ambiental y como concepto más amplio la “justicia ambiental” es de una “extraordinaria complejidad científico-técnica” (Mira Olano & Gutiérrez Ossa, 2017, p. 36). Brañes [2000], citado por los doctores Mira y Gutiérrez (2017), agrega la imposibilidad de determinar la cantidad y heterogeneidad de intereses en juego y de quién los represente. Acevedo (2013) recalca que el derecho ambiental adolece de un criterio sano y metódico para que la administración imponga las sanciones. A toda esta intrincada gama de consideraciones debe atender el proceso sancionatorio ambiental para garantizar la debida motivación de sus actuaciones reflejadas en los actos administrativos.

2.2.El concepto técnico

El proceso sancionatorio ambiental cuenta con figuras controversiales como la presunción de dolo o culpa o los conceptos jurídicos indeterminados⁶ tanto para definir la infracción como la sanción. El rigor en la fundamentación que permita una debida motivación de los actos administrativos exige un estándar superior que, a su vez, mejora las decisiones de la Autoridad Ambiental.

En general, un acto administrativo es todo pronunciamiento oficial de la entidad que lo expide. La doctrina y la jurisprudencia del Consejo de Estado contemplan la existencia de los actos administrativos complejos. Estos resultan cuando concurren una serie de voluntades variadas de distintas entidades o de la misma, para producir un efecto jurídico único que satisface un interés en común (Entrena Cuesta, 1957). Se genera entonces un bloque de voluntades para formar un acto único. El concepto técnico aporta criterios orientadores para las decisiones, pero no tiene efectos vinculantes frente a terceros hasta tanto es avocado por un acto administrativo como un auto o resolución (Sandoval Oyola, 2015). Así es como se constituye un acto administrativo complejo en el procedimiento sancionatorio estudiado, mediante la contribución del concepto o informe técnico que aporta información fundamental para la construcción de la motivación y expresar la voluntad principal de la administración. En el proceso sancionatorio ambiental y en general en el ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado, la utilidad de los pronunciamientos técnicos profesionales y especializados, permiten garantizar el debido proceso para las partes involucradas. Penagos [2011], citado por Sandoval Oyola, advierte que si la norma solicita la emisión de un concepto, debe cumplirse este procedimiento para conformar la voluntad estatal, teniendo presente que “dichos conceptos deben ser motivados, lógicos, fundamentados en la Constitución, ley o reglamento, y no caprichosos, o simples manifestaciones arbitrarias del querer o pretensión del funcionario que lo emite” (2015, p. 17).

En el trabajo de los doctores Mira y Gutiérrez (2017) se enfatiza en que el derecho ambiental no puede entenderse de ninguna manera como un análisis jurídico y filosófico aislado. El

⁶ También llamados tipos en blanco, los cuales han sido objeto de control de constitucionalidad del Artículo 5° de la Ley 1333 del 2009, demandada por violación al principio de tipicidad, declarando exequible bajo el reconocimiento de la potestad reglamentaria del ejecutivo y la posibilidad de “pormenorizar el proceso de implantación de la voluntad (del legislador)”, es decir, de realizar un afinamiento a la norma general. C-219-2017 MP: Iván Humberto Escrucería Mayolo.

papel de la entidad investigadora frente a un posible delito ambiental se concreta en tanto se coligue con una realidad económica y social. De esta forma concurren a los procesos de manera imprescindible diferentes profesiones de otras áreas científicas como las sociales, naturales y económicas mediante pronunciamientos técnicos.

El concepto técnico, o informe pericial como prefieren varios autores, es un material de apoyo fundamental para que se efectúe el proceso sancionatorio de que trata la Ley 1333 del 2009. La norma exige estrictamente la emisión del concepto técnico para fundamentar las siguientes actuaciones:

- Según el artículo 26, se requiere para establecer la prórroga del periodo probatorio.
- El artículo 38 solicita concepto técnico cuando en el decomiso y aprehensión preventivo, se está ante la hipótesis de productos perecederos que no puedan ser objeto de almacenamiento y conservación. El concepto técnico analiza la posibilidad de entregarlos para su uso a entidades públicas, de beneficencia o rehabilitación.
- Para motivar la decisión de permitir que los tenedores de especímenes vivos de fauna silvestre los conserven y mantengan, según se especifica en el artículo 52 numeral 6.
- Finalmente, y como único concepto ineluctable en cada proceso sancionatorio ambiental, se solicita esta herramienta para fundamentar la imposición de sanciones en desarrollo del artículo 40⁷.

No se menciona ni en las leyes ni en el estado del arte que el inicio del proceso sancionatorio ambiental deba producirse como efecto único de un concepto técnico. Es posible que la queja presentada por el usuario interesado o entidad que remite cuente con la información clara y suficiente para emprender la actuación. También puede derivarse del incumplimiento a un acto administrativo de una actuación permisiva o sancionatoria precedente. Sin embargo, el escenario claramente común es que la Autoridad Ambiental envía a funcionarios

⁷ Reglamentado por el Decreto 3678 de 2010 y perfeccionado por la Resolución 2086 del 27 de octubre de 2010, que adopta la metodología para el cálculo de multas por infracción a la normativa ambiental.

competentes en el tema para realizar una inspección técnica. En la visita se verifica la ocurrencia o no de un hecho reprochable ante la normatividad ambiental o que genere un impacto o daño ambiental. Esta posibilidad es explícita en el artículo 22 de la Ley 1333 del 2009, que desarrolla la verificación de los hechos y faculta a la autoridad para:

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 completar los elementos probatorios (Congreso de la República de Colombia, 2009).

Un aspecto relevante para ser analizado en este escrito es el hecho de que las Autoridades Ambientales cuentan con una gran cantidad de perfiles técnicos dentro de su personal. Estos perfiles se corresponden con las funciones a desarrollar de manera muy específica y bien sea por su profesión y/o experiencia laboral, concurren a la atención de cada tipo de denuncia. Durante la presente investigación se han encontrado instructivos que incluyen al área técnica, como el IGR-09 para Corpoboyacá y el formato AAM-PR-07-FR-01 de la CAR Cundinamarca. En estas guías se enfatiza en la necesidad de establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la infracción y de individualizar a los presuntos responsables.

2.3.Motivación y prueba en el proceso sancionatorio ambiental

Los medios probatorios a los que pueden acudir las partes para que sean incluidos y evaluados son los mismos del Código General del Proceso. Allí se indican: la declaración de parte y confesión, juramento, testimonio de terceros, dictamen pericial [concepto o informe técnico], inspección judicial u ocular, documentos, indicios, informes o cualquier otro medio de prueba útil para el convencimiento de la Autoridad Ambiental.

La manera como se desarrolla un proceso sancionatorio ambiental en Colombia inicia con cualquier medio para conocer la posible comisión de un hecho que deteriore los recursos naturales o el ambiente. Como se mencionó anteriormente, a partir de este indicio de trasgresión a la normatividad ambiental, lo usual es que la entidad comisione a un funcionario competente (Bejarano Ramos, 2019) con conocimientos específicos en el campo técnico o científico del hecho a investigar, para que realice una visita técnica y emita un concepto. En

ese documento se detallan las circunstancias de tiempo, modo y lugar y se procura individualizar e identificar a los presuntos responsables. Otra manera para iniciar la investigación son las evidencias del incumplimiento de un acto administrativo anterior emitido por la Autoridad Ambiental o que la queja contenga la información suficiente junto con las evidencias necesarias para omitir la realización de la visita y el correspondiente concepto.

El concepto técnico se convierte en una prueba pericial de relevancia y en algunas ocasiones la única prueba, así que su estudio y tratamiento son garantía del debido proceso (Garro Parra, 2013). Ahora bien, puede constituirse como una prueba directa, cuando el concepto expone evidencias inequívocas de la materialización de un hecho trasgresor de la norma ambiental, o una prueba indirecta [también denominada indiciaria], cuando se evidencian las causas o consecuencias del hecho investigado y que explican total o parcialmente la hipótesis fáctica. En este último caso, la inferencia de la prueba requiere ser sólida, sin dejar espacio a la duda razonable, de manera que la emisión del concepto técnico que se constituye como prueba, debe ser elaborado con un alto estándar (Macassi Zavala & Salazar Ortiz, 2020).

De esta manera, el concepto técnico es un elemento fundamental para la motivación de los actos administrativos que se emprendan desde el inicio hasta el fin de la actuación sancionatoria, bien sea para conducir efectivamente a la aplicación de una sanción, como para identificar que no existe mérito u oportunidad para el inicio o continuación del proceso. En cada etapa del proceso sancionatorio ambiental se presenta su posible correspondencia con un pronunciamiento técnico que pueda ser considerado como prueba, como se relaciona a continuación:

1. Indagación preliminar: En esta etapa, la administración no cuenta con la certeza de los hechos ocurridos o los responsables de estos y su apertura busca esclarecer la información técnica por cualquier medio válido y disponible. Se debe resolver en menos de seis meses o se procede a su archivo.
2. Medidas Preventivas: Esta etapa también se adelanta excepcionalmente cuando se requiere aplicar una medida cautelar para proteger un recurso natural o servicio ecosistémico, de una afectación que se está presentando en el momento o que potencialmente puede ocurrir.

3. Inicio del proceso sancionatorio: Esta etapa es iniciada solo si se cuenta con los argumentos fácticos para motivar dicha decisión, con su eje principal en la evidencia de una presunta infracción ambiental, daño al ambiente o riesgo de afectación. También, para el funcionario técnico es posible recomendar en esta etapa las acciones para la restauración de las afectaciones causadas, ya que es el primer conocedor de los efectos ambientales derivados de una actuación. Dicho insumo puede ser utilizado posteriormente para definir la sanción principal o accesoria en la etapa decisoria.
4. Diligencias administrativas: No son de uso obligatorio ya que se ordenan mediante un acto administrativo que se motiva con nueva información allegada al expediente y que, bajo el criterio de conducencia, es necesario realizar. En este caso puede requerirse nuevamente de la actuación de un funcionario técnico que toma dicha orden y la ejecuta, por lo cual, el acto administrativo debe ser claro y conciso con las verificaciones técnicas que se requieren.
5. Formulación de cargos: en esta etapa se materializa el análisis jurídico de las evidencias consignadas en el expediente, incluidos los conceptos técnicos. Se citan las normas que la administración considera que fueron trasgredidas con la conducta o conductas que han venido siendo analizadas. También es necesario que se identifique ante cuales de ellas concurrió cada implicado, en caso de que sean varios.
6. Etapa probatoria: La práctica de pruebas es la etapa en donde el material probatorio se convierte en prueba propiamente dicha (Arcila Salazar & Castellanos, 2015). Solo requiere de la comisión de un funcionario técnico en el momento en el que se aportó nueva documentación que debe ser valorada, verificada o analizada técnicamente. Es posible que en esta etapa se requiera de un nuevo concepto del grupo técnico para justificar la prórroga del periodo probatorio.

A pesar de que los periodos probatorios no son precisados en la Ley 1333 del 2009, las normas generales indican que las pruebas se pueden recibir o decretar en cualquier momento (Álvarez Pinzón, 2014), razón por la cual, toda la

información recopilada en los conceptos técnicos que obren en el expediente es susceptible de ser incorporada como prueba.

7. Decisión: Una vez se presenten los alegatos de conclusión⁸, la decisión final del proceso sancionatorio se apoya también en un concepto técnico previo denominado informe de criterios y del cual se ocupa la Resolución 2086 del 27 de octubre de 2010. Por tanto, para esta etapa el mencionado concepto es obligatorio y cuenta con lineamientos basados en criterios objetivos y matemáticos para la tasación de la multa.

3. Elementos claves para la emisión de un concepto técnico dentro del procedimiento sancionatorio ambiental

Dada la convergencia del procedimiento sancionatorio ambiental colombiano con el Código de Procedimiento Administrativo, el Código General del Proceso y el Código de Procedimiento Civil, la información mínima necesaria para este procedimiento especial lo constituyen: la individualización del presunto infractor o infractores y su rol o acción ejecutada, las circunstancias de tiempo, modo y lugar de comisión del hecho y los temas específicos derivados de la Ley 1333 del 2009 y sus decretos reglamentarios.

En cuanto a las circunstancias de tiempo, modo y lugar, estas son mencionadas en el artículo tercero del Decreto 3678 (2010) por el cual se establecen los criterios para la imposición de las sanciones administrativas ambientales, en donde se relacionan estrictamente con la motivación para la individualización de la sanción.

Al respecto se analiza que, si bien esta disposición responde al concepto de criterios, el cual se emite justo antes del acto administrativo que impone la sanción, es indiscutible que estos tres elementos de tiempo, modo y lugar deben obrar en el expediente con claridad desde el inicio de la actuación. La manera más recurrente para integrar esta información al proceso es mediante un concepto técnico.

⁸ Debido a que la norma específica no menciona la compulsión de copias para agotar la etapa de alegatos de conclusión, se observa que algunas Autoridades Ambientales no realizan esta labor, sin embargo, es una etapa obligatoria que se aborda en la regulación general, desde el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en adelante.

Cierto es que en cualquier momento del procedimiento es posible ordenar diligencias administrativas, como visitas técnicas y su correspondiente informe. Por múltiples razones, es frecuente que en estas visitas⁹ no sea posible observar los hechos y las circunstancias investigadas o los impactos causados identificados al inicio de la actuación de la Autoridad Ambiental. Esto lleva a reafirmar que el grado de detalle y calidad de la información del concepto técnico inicial, evidencia de manera certera las condiciones de posible ocurrencia de una infracción ambiental. Este informe o concepto técnico trasciende hacia las etapas futuras y permite una mejor construcción del criterio para la motivación de las actuaciones posteriores.

A continuación, se desarrollarán las especificaciones de cada uno de los elementos mínimos indicados anteriormente, condensando el análisis de la normatividad que ha sido mencionada.

Individualización de infractores. La responsabilidad administrativa en materia ambiental es imputable a personas naturales o jurídicas. Una vez el funcionario encuentra la materialización de un hecho que afecta a los recursos naturales, al ambiente o que los pone en riesgo, le es necesario establecer cuál o cuáles son las personas que actuaron de manera errónea para desencadenarlos. Es de máxima importancia agotar todos los esfuerzos posibles para identificar plenamente a los presuntos infractores con nombre completo, identificación y datos de contacto. Así mismo, el perito debe afinar su experticia para identificar de qué manera actuó cada uno de ellos y de darse el caso, orientar correctamente la presunción de culpa o dolo que analizará el profesional jurídico y la adecuada formulación de los cargos.

El argumento que permite la inversión de la carga probatoria a partir de la presunción de culpa o dolo, pretende salvaguardar el bien jurídico particularmente importante: el ambiente (Arcila Salazar & Castellanos, 2015). Es ideal que el funcionario que practica la visita identifique si el actuar de cada uno de los involucrados responde al cuidado y debida diligencia, sobre todo cuando la actuación se ubica dentro del contexto de un permiso ambiental otorgado en debida forma. Esto permite visualizar el grado de responsabilidad del imputado o posibles fallas de la administración en el proceso de evaluación y monitoreo de

⁹ Estas visitas técnicas deben ser informadas oportunamente al presunto infractor para que cuente con la oportunidad de asistir a su práctica.

dicho permiso. De presentarse estas carencias, no pueden trasladarse responsabilidades al titular de una actividad avalada (Mira Olano & Gutiérrez Ossa, 2017).

Por último, es elemental indicar si tras la presunta infracción existió beneficio económico para el investigado o un tercero y la magnitud y características de este beneficio.

Circunstancias de tiempo. El funcionario verifica si en el momento de la visita se está generando el hecho reprochable, lo cual es considerado flagrancia. De lo contrario, hará las indagaciones y observaciones pertinentes para establecer desde y hasta cuándo se presentaron los hechos o afectaciones ambientales con la mayor exactitud posible. Se debe indicar con evidencias si el hecho es de ejecución instantánea, continuo o intermitente hasta donde sea posible argumentarse técnicamente. Esta información podrá ser usada en etapas posteriores como en los criterios para la imposición de la multa. Adicionalmente, la claridad de la temporalidad permitirá la verificación de las coartadas de los presuntos infractores.

Circunstancias de modo. Recordando que las actuaciones sancionatorias *sub examine* pueden darse en dos sentidos, por contravención normativa o por daño ambiental, el funcionario debe contar con la capacidad y los conocimientos jurídicos básicos para identificar dicha contravención y sugerirla de manera tacita o expresa en el concepto técnico. El segundo sentido se adentra en el terreno del daño ambiental, para lo cual se requiere de una descripción detallada de las condiciones precedentes a la perturbación investigada en el lugar afectado [línea base] y de los impactos causadas. Para lograrlo, el material probatorio debe ser exhaustivo en la recopilación de imágenes satelitales, registros fotográficos generales y detallados, pruebas de laboratorio, testimonios y demás aplicables. El detalle de la descripción debe contener cantidades, áreas, unidades, volúmenes, especies o taxón con el mayor rigor científico, elementos utilizados para la comisión del hecho y todo aquello que sea posible identificar con relación a lo ocurrido, así como su estado actual.

La experticia del técnico le permite identificar si los hechos cuentan con alguna prerrogativa como el uso de los recursos naturales por ministerio de ley o excepciones normativas en algunas actividades mineras, que permiten la explotación bajo ciertos parámetros entre tanto se tramita el instrumento de manejo ambiental. También puede indagar o evaluar si el presunto infractor realizó algún tipo de acciones para resarcir o mitigar la afectación, compensar o corregir el perjuicio causado y que estas sean ambientalmente proporcionales.

Determinar si la infracción se cometió para ocultar otra contravención o si los recursos naturales violentados se encuentran en alguna categoría de amenaza, en veda, con restricción o prohibición, detallando su función en el ecosistema. Otro aspecto que requiere verificarse es si la contravención involucró residuos peligrosos y en general, si la infracción causó impacto grave al ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o a la salud humana.

En el artículo octavo de la Ley 1333 (2009) se enumeran los eximentes de responsabilidad como los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, mismos contenidos en la Ley 95 de 1890¹⁰ y enunciados como aquellas contingencias imposibles de resistir como las catástrofes naturales; así mismo, el hecho de un tercero, sabotaje o acto terrorista. Estos elementos deberán ser indagados por el funcionario comisionado junto con el equipo jurídico, los cuales pueden solicitar la colaboración de otras autoridades como Bomberos de Colombia, las Fuerzas Armadas o la Fiscalía General de la Nación.

Para caracterizar este amplio acápite, es posible contar con la guía ofrecida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante la Metodología para el cálculo de multas por infracción a la normativa ambiental. La guía permite proyectar el escenario en el cual se evidencia la infracción ambiental hacia las futuras actuaciones del proceso sancionatorio ambiental. El documento detalla los factores técnico-ambientales que pormenorizan las circunstancias de modo, principalmente en lo que tiene que ver con el grado de afectación ambiental y/o evaluación del riesgo (Zarate Yepes et al., 2010).

Circunstancias de lugar. El lugar de ubicación de los hechos es quizá la información primordial, ya que allí se materializa la evidencia de la conducta en el medio físico. También es, comúnmente, el principal insumo aportado en la información con la cual la Autoridad Ambiental conoce el caso.

Una vez se ha logrado acceder al lugar el técnico identifica si la afectación corresponde a un punto o puntos, como árboles, una captación, un vertimiento, o a un polígono como una vía, cantera, ronda protectora o bosque. En consecuencia, procederá a describir el elemento con la mayor precisión dentro del Sistema de Geoposicionamiento Global¹¹ que tenga

¹⁰ Sobre las reformas civiles.

¹¹ O GPS por sus siglas en inglés: Global Position System.

determinado la entidad. Para efectos de la idoneidad de la prueba, el funcionario debe expresar dicho sistema de referencia de las coordenadas geográficas tomadas y el instrumento de captura, el cual deberá estar adecuadamente calibrado. La descripción del lugar también requerirá que el funcionario identifique si el sitio se ubica dentro de un área de especial importancia social y/o ecológica y que pueda responder a determinantes de ordenamiento territorial de diferentes normas nacionales, regionales o municipales.

La doctora Álvarez aconseja que se contemple la posibilidad de solicitar a cualquier entidad pública o privada, la información que esta posee y que se considere relevante para complementar la existente en el expediente, manifestando que es necesaria para un proceso en curso (Álvarez Pinzón, 2014).

El siguiente cuadro pretende sintetizar de manera práctica la información que el funcionario comisionado debe esforzarse en recopilar desde la primera verificación técnica de los hechos.

Individualización de presuntos responsables	Nombre completo e identificación Datos de contacto Actuación de cada uno y su diligencia o negligencia Beneficio económico percibido por cada individuo, si existe
Tiempo	Determinación de la flagrancia Hecho de ejecución instantánea Hecho continuo Hecho intermitente
Modo	Posible norma trasgredida Hecho puntual que ocasiona la afectación o el daño Descripción detallada y cuantificada de la afectación o daño Especies vedadas o restringidas Línea base antes de la perturbación Posibles prerrogativas Indicar si la acción buscaba ocultar otra infracción Indicar si la infracción se relaciona con residuos peligrosos-RESPEL Determinar posible fuerza mayor o caso fortuito Recomendar acciones para resarcir, mitigar, compensar o corregir el impacto
Lugar	Punto/Puntos o polígono Descripción del elemento Descripción del sistema GPS utilizado y medio de captura Verificación de asuntos ambientales del área

Tabla 1. Resumen de los elementos fundamentales para evidenciar en los conceptos técnicos. Fuente: Elaboración propia.

Además del informe técnico de criterios, es posible adelantar un proceso sancionatorio ambiental de principio a fin con la emisión de un único concepto técnico, de no presentarse una circunstancia particular que requiera aclarar información, desarrollar una actuación concreta o practicar pruebas diferentes a las aportadas en el expediente. Esto puede lograr

una mayor eficiencia en el uso de los recursos de las Autoridades Ambientales, mejorar los estándares de calidad de los pronunciamientos y asegurar la protección efectiva de los recursos naturales y el ambiente.

Para el desarrollo del muestreo documental que abordó la presente investigación se logró acceder tanto física como digitalmente a 19 procesos sancionatorios de cinco Autoridades Ambientales. En algunos casos se obtuvo la información completa del expediente y los restantes, fue necesaria la revisión de la documentación disponible en las publicaciones de la entidad u obtenida mediante derecho de petición.

Así las cosas, se contó con la información de cuatro expedientes sancionatorios que corresponden a Corpoboyacá, con los números de expedientes OOCQ-262-10, OOCQ-375-14, OOCQ-351-16 y OOCQ-369-16. Los dos primeros mediante consulta directa en la Oficina Territorial Soatá y los dos restantes con información del sitio de Internet (Corpoboyacá, s/f). Por parte de la ANLA se contó con la información de cuatro expedientes con los números SAN0011-00-19, SAN0042-14, SAN0188-00-2016 y SAN0200-00-19 consultados en la página del Registro único de infractores ambientales RUIA (Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, s/f). Se accedió por medio de la página web de la entidad a información de cuatro expedientes sancionatorios de la CAR Cundinamarca con los números 37868, 48304, 56503 y 62503 (CAR, s/f). Un único acto administrativo presentó las condiciones para ser evaluado por parte de la CAS, accedido por medio electrónico en la página web de la entidad que consigna las notificaciones por aviso (CAS, s/f). Por último, se obtuvo información mediante derecho de petición radicado ante Cormacarena con número 9241 del 24 de abril del 2020, de seis expedientes previamente identificados en el sitio web (Cormacarena, s/f) y con los números PM.GA.3.11.016.021, PM.GA.3.11.014.300, PM.GA.3.11.012.1288, PM.GA.3.11.017.566, PM.GA.3.11.017.184 y PM.GA.3.11.016.1005 (Cormacarena, comunicación personal, el 25 de abril de 2020).

La información fue analizada y tabulada en una base de datos que contiene: Autoridad Ambiental correspondiente, la identificación del expediente, el medio de conocimiento de la presunta infracción, si se presentaba la individualización del infractor y cada uno de los elementos de tiempo, modo y lugar, la cantidad de visitas técnicas realizadas en cada actuación, la decisión y el motivo de la decisión. Con este conocimiento se construyó un

análisis encausado a determinar la contribución de la información contenida en los conceptos técnicos para la adecuada motivación de las decisiones.

El análisis de los actos administrativos complejos permitió identificar si se presentaban, corroboraban y verificaban los cuatro elementos necesarios para ser aportados al proceso y motivar adecuadamente las decisiones. Los resultados se presentan en la tabla 2.

Individualización	Modo	Tiempo	Lugar	Decisión				
				Archivar	Cesar	Declarar no probados	Declarar responsable	
NO	SI	NO	SI	1				
		SI	NO	1				
SI	NO	NO	SI	1				
		SI	SI	1				
	SI	NO	NO	1				
		SI	SI	1				
	SI	SI	SI	1				
	SI	SI	SI	1				
			SI	SI	1	1	1	9

Tabla 2. Resultado de la revisión de 19 procesos sancionatorios. Fuente: Elaboración propia.

En estos resultados es posible apreciar que para declarar la responsabilidad dentro del proceso siempre han de darse los cuatro elementos indicados a lo largo de la presente investigación, so pena de incurrir en una falsa motivación o en una falla procesal.

También se observa que puede llegarse a otro tipo de resultado que no sea declarar la responsabilidad sino exonerar al implicado, como cesar en algún momento la investigación o declarar no probados los cargos. Esto claramente sucede porque a pesar de que se expongan los cuatro elementos estudiados en el transcurso de la actuación sancionatoria, existe un eximente de responsabilidad debidamente argumentado.

Es alarmante identificar que el 42% de los pronunciamientos técnicos que conllevan a la motivación de las actuaciones en la muestra analizada, no presentan la información básica completa y útil para el adecuado desarrollo del proceso sancionatorio ambiental.

4. Retos y realidades en la aplicación de los conceptos técnicos en el proceso sancionatorio ambiental

La claridad sobre lo que se entiende por daño ambiental: Álvarez, en su juicioso análisis de los vacíos del proceso sancionatorio ambiental, propone solucionar este inconveniente acudiendo a las disposiciones del Código Civil en materia de responsabilidad civil extracontractual y mediante la siguiente definición:

Daño ambiental: Deterioro que sufre el ambiente por causa de las actividades antrópicas que en este caso solo podrían ser aquellas realizadas de manera antitécnica o antijurídica y que produce efectos adversos en el tiempo. (...) Afecta el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes (Álvarez Pinzón, 2014, p. 356).

Otras definiciones de daño pueden ser tomadas de la jurisprudencia del Consejo de Estado, como por ejemplo en la Sentencia de este último 85001-23-33-0002015-00234-01 (2018), la cual sugiere determinar las alteraciones o molestias causadas a los bienes y recursos que impactan la salud e integridad de las personas. También pueden ser los efectos ambientales de actividades humanas que limiten el ejercicio de los derechos. Bejarano Ramos expone que el daño ambiental lo configura “toda agresión derivada de la actividad humana en el medio natural, que causa como consecuencia la modificación o alteración en los bienes y recursos disponibles, o efectos nocivos en la salud e integridad de las personas” (2019, p. 498).

La complejidad para determinar el daño ambiental también dificulta el desarrollo del proceso sancionatorio. Ahora bien, Guzmán y Ubajoa (2019) sostienen que las dos clases de infracciones ambientales, normativa y por daño, pueden ser concomitantes. De esta manera, se puede subsanar sus posibles inconvenientes identificando una trasgresión normativa conmutable con el daño o afectación y guiar al equipo jurídico hacia esta opción procesal. Con lo anterior se logra mayor eficacia para el debido proceso, puesto que se encuentra expresamente definido y se puede describir la conducta con claridad.

Los casos excepcionales en los cuales el daño no pueda asociarse con una infracción normativa son las actividades o elementos no reglamentados. En este sentido, la administración debe esforzarse en describir con el mayor detalle técnico y científico la actividad a la cual le atribuye un posible daño ambiental o ecológico. También se puede recurrir al listado establecido en el artículo 8 del Código de Recursos Naturales (1974), lo cual debe ser desarrollado y argumentado por los profesionales del área técnica.

Falta de claridad normativa sobre la graduación de la culpa grave, leve o levísima: en la Ley 1333 del 2009, no hay una distinción entre la responsabilidad por daño ambiental y el daño ambiental propiamente dicho. Esta imprecisión conlleva a confusiones en la aplicabilidad del grado de comportamiento o culpa grave, leve o levísima, de manera que las

equipara, a pesar de que la doctrina indica que solo es sancionable la culpa grave (Del Valle Mora, 2018). El artículo 6 de la Ley 1333 (2009), regula que hay eventos en los cuales se atenúa la falta cometida. El funcionario que realiza la visita podrá identificar si se presenta una de estas y, en dado caso, disuadir al implicado para que su comportamiento en el proceso le permita mejorar su situación trasgresora.

Lo anterior no puede permitir que un funcionario actúe como juez y parte, lo cual es una falta disciplinaria, pero si es posible aconsejar a un presunto infractor receptivo, que se permita contar con un asesor jurídico que le brinde la orientación para que su situación sea lo menos gravosa posible. Esto apunta a la aplicación del modelo de responsividad para que las sanciones estén escaladas proporcionalmente (Soto Delgado, 2016), ya que el actual régimen sancionatorio ambiental en Colombia desconoce la graduación de la culpa.

En varias ocasiones se observa que son adelantadas actuaciones sancionatorias por hechos insignificantes para el ecosistema, es decir leves o levísimos, como la poda de un árbol urbano en situación de riesgo o la tala de un árbol aislado para satisfacer una necesidad humana inminente. Esta problemática se compagina con las afirmaciones de Álvarez Pinzón al definir el principio de oportunidad como “la facultad de no iniciar una investigación de un delito o no continuar la ya iniciada, cuando el hecho no compromete gravemente el interés público” (2014, p. 346).

Conclusiones

El concepto o informe técnico es un acto de la administración pública que, al incorporarse en la motivación de los actos administrativos decisorios del proceso sancionatorio ambiental, constituyen lo que la doctrina y la jurisprudencia definen como acto administrativo complejo. El concepto técnico se considera como un elemento de prueba de altísima importancia dentro del proceso sancionatorio ambiental. A través de éste se materializa el resultado de una visita técnica practicada con profesionales expertos, se describen con detalle los elementos de tiempo, modo y lugar de comisión de una posible infracción, además de individualizar a los presuntos responsables. A partir de estos pronunciamientos se plantea la necesidad del caso para realizar tomas de muestras y/o exámenes de laboratorio que den rigor científico y técnico a las decisiones que así lo ameritan.

Los datos recopilados en el muestreo documental permitieron establecer que el 42% de los conceptos técnicos dentro de los expedientes sancionatorios ambientales analizados, adolecen de la determinación de alguno de los elementos fundamentales para la construcción de una decisión administrativa. Esta situación dificulta el trabajo de las Autoridades Ambientales y pone en riesgo su eficacia en la protección de los recursos naturales y el ambiente.

La calidad y alto estándar de los conceptos o informes técnicos aseguran la buena administración y la protección de los derechos de los involucrados, además que entregan los medios de prueba necesarios para el convencimiento de la Autoridad Ambiental y la motivación de los actos administrativos decisorios.

El proceso sancionatorio no busca declarar una responsabilidad a costa del debido proceso, pero si debe procurar ser eficiente y oportuno, asegurando desde el inicio emprender una actuación con claridad argumentativa sobre los hechos objeto de investigación. Para lograr esto, una herramienta valiosa y accesible son los pronunciamientos técnicos de alto estándar. Los conceptos técnicos contruidos con la información suficiente y útil, en línea con la normatividad de la materia, aseguran una mayor eficiencia en el uso de los recursos de la administración pública, mejoran los estándares de calidad de los pronunciamientos y elevan la eficacia del procedimiento sancionatorio ambiental colombiano.

A partir de lo estudiado, se recomienda que el proceso sancionatorio ambiental no sea iniciado hasta tanto no se haya atendido por los funcionarios del área técnica, que logren objetivamente identificar todos los elementos necesarios para emprender el proceso, sin lugar a la duda razonable. La indagación preliminar es una etapa excepcional que se debe utilizar únicamente cuando los elementos recopilados por la entidad no den claridad sobre la afectación realizada a los recursos naturales y el ambiente o haya sido realmente difícil la vinculación de un responsable o responsables.

También se recomienda que las investigaciones por daño ambiental sean remitidas oportunamente a la Fiscalía General de la Nación, de manera que la Autoridad Ambiental pueda desarrollar un trabajo de investigación colaborativa con los funcionarios del Cuerpo Técnico de Investigaciones CTI.

Por último, es necesario capacitar a los funcionarios jurídicos y técnicos en las ramas complementarias dentro del proceso sancionatorio, para mejorar la interacción de las disciplinas en cuestión y permitir la fluidez de los pronunciamientos debidamente motivados y la buena administración.

BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo Magali, J. M. (2013). La teoría de la infracción ambiental en Colombia desde una concepción funcionalista del derecho penal. *Justicia Juris*, 9(2), 98–107.
- Álvarez Pinzón, G. L. (2014). Los vacíos de la Ley 1333 del 2009 que regula el Régimen Sancionatorio Ambiental y la forma adecuada de llenarlos. En *Derecho Procesal Ambiental* (pp. 327–400). Universidad del Externado.
- Arcila Salazar, B., & Castellanos, J. C. (2015). Aproximación a los aspectos probatorios del Procedimiento sancionatorio ambiental. *Prolegómenos*, 18(35), 49–65.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. <https://bit.ly/3kDD9IL>.
- Atienza, M. (1999). El Derecho como argumentación. En *Isegoría* (Vol. 0, pp. 37–47). Universidad de Alicante.
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. (s/f). *Consulta de infracciones o sanciones*. Recuperado el 26 de junio de 2020, de <http://www.anla.gov.co/ciudadania/sistemas-de-informacion/ruia-registro-unico-de-infractores-ambientales>.
- Bejarano Ramos, C. (2019). El Papel de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en la aplicación de la Ley 1333 del 2009. En *Procedimiento sancionatorio ambiental: 10 años de la Ley 1333 de 2009* (pp. 461–512). Universidad Externado de Colombia.
- Bernal Torres, C. A. (2006). *Metodología de la Investigación para administración, economía, humanidades y ciencias sociales*. Pearson Educación.
- CAR. (s/f). *Notificaciones por aviso*. Recuperado el 25 de junio de 2020, de <https://www.car.gov.co/notificacionesporaviso>.
- CAS. (s/f). *Gaceta Ambiental*. Recuperado el 24 de junio de 2020, de <http://cas.gov.co/index.php/lacas/gaceta-ambiental/category/19-resolucion.html>.
- Congreso de la República de Colombia. (1973). *Ley 23 Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos*

- Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial Cx N 34001. <https://app-vlex-com.ez.urosario.edu.co/#WW/vid/528076723>.
- Congreso de la República de Colombia. (1979). *Ley 9 de medidas sanitarias.* Diario Oficial No. 35308. <https://bit.ly/2TCKhcg>.
- Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley 99 Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial No. 41.146. <https://bit.ly/2TBr4YJ>.
- Congreso de la República de Colombia. (2009). *Ley 1333 Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial No. 47.417. <https://bit.ly/3jDPo6H>.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1437 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.* Diario Oficial No. 47.956. <https://bit.ly/34EaxJC>.
- Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1564 Código General del Proceso.* Diario Oficial No. 48.489. <https://bit.ly/31TJPel>.
- Consejo de Estado. (2018). *Sentencia 85001-23-33-0002015-00234-01 Hernando Sánchez Sánchez, M.P.* <https://bit.ly/3mqyZEU>.
- Cormacarena. (s/f). *Resoluciones.* Recuperado el 21 de junio de 2020, de <https://www.cormacarena.gov.co/normatividad/resoluciones/>.
- Cormacarena. (2020, abril 25). *PM.GA 3.20.3450* [Comunicación personal].
- Corpoboyacá. (s/f). *Notificaciones por aviso.* Recuperado el 22 de junio de 2020, de http://34.221.191.16/reporteadorCorpoboyaca?entrada=~/Archivos/geoambiental/SIS_01/reporteAvisos.mrt.
- Corte Suprema de Justicia. (2010). *Sentencia C-595-2010 Jorge Iván Palacio Palacio, M.P.* Expediente: D-7977. <https://bit.ly/2G8qBtP>.
- Del Valle Mora, E. (2018). Oportunidades de mejora del proceso sancionatorio ambiental. En *Lecturas sobre derecho del medio ambiente. Tomo XVIII* (pp. 129–176). Universidad Externado de Colombia.

- Entrena Cuesta, R. (1957). El acto administrativo complejo en la esfera local. *Revl*, 35, 656–676.
- Garro Parra, Á. (2013). Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental a partir de la vigencia de la Ley 1437 de 2011. *Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 43(118), 443–470.
- Gómez Rey, A. (2012). *Los actos administrativos inmersos en el procedimiento tendiente a obtener la concesión de aguas superficiales. Una mirada desde la tradición dogmática del derecho público* [Tesis de Maestría]. Universidad del Rosario.
- Guzmán Jiménez, L. F., & Ubajoa Osso, J. D. (2019). Garantías procedimentales en el ámbito sancionatorio ambiental. Un análisis de eficacia administrativa. En *Procedimiento sancionatorio ambiental: 10 años de la ley 1333 de 2009* (pp. 419–460). Universidad Externado de Colombia.
- Irit Milkes S. (2018). Buena administración y la motivación de los actos administrativos expedidos en ejercicio de facultades discrecionales. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 21, 153-153–178. Directory of Open Access Journals. <https://doi.org/10.18601/21452946.n21.08>.
- Macassi Zavala, J. P., & Salazar Ortiz, E. E. (2020). Aspectos esenciales de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador peruano: Derecho a la prueba, carga y estándar de prueba. *Derecho & Sociedad*, 1(54), 337–356.
- Maluendas García, J. S. (2017). *Fortalecimiento de la efectividad del procedimiento sancionatorio ambiental de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga-CDMB*.
- Mira Olano, L. E., & Gutiérrez Ossa, J. A. (2017). Triangulación jurídica, económica y social del delito ambiental frente a la estrategia legal, la jurimetría y el litigio estratégico desde el derecho ambiental en Colombia. *Precedente*, 0, 11–52.
- Navarro González, R. de las M. (2016). *La motivación de los actos administrativos* [Tesis Doctoral]. Universidad Pablo de Olavide.
- Olivares Cruz, E. A. (2019). *Procedimiento administrativo sancionador y su relación con el principio de la debida motivación de las resoluciones—Municipalidad provincial de*

- Huaura Año 2016* [Tesis, Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión]. <https://bit.ly/3ec9Omf>.
- Presidencia de la República de Colombia. (1974). *Decreto 2811 Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*. Diario Oficial No 34.243. <https://bit.ly/3oByDNj>.
- Presidencia de la República de Colombia. (1984). *Decreto 1594 por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 09 de 1979, así como el Capítulo II del Título VI - Parte III - Libro II y el Título III de la Parte III Libro I del Decreto 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos*. Diario Oficial No. 36.700. <https://bit.ly/3jK5FY4>.
- Presidencia de la República de Colombia. (2010). *Decreto 3678 Por el cual se establecen los criterios para la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y se toman otras determinaciones*. Diario Oficial. Año CXLV. N. 47852. <https://app-vlex-com.ez.urosario.edu.co/#WW/vid/353763774>.
- Ragin, C. C. (2007). *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Siglo del hombre.
- Rebollo Puig, M. (2013). El Concepto de sanción administrativa. En *Derecho sancionatorio ambiental* (pp. 105–141). Universidad Externado de Colombia.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2011). Discrecionalidad y motivación del acto administrativo en la ley española de procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, 68, 207–229.
- Sandoval Oyola, M. (2015). Los conceptos que emite la comisión revisora del INVIMA son actos administrativos que deben motivarse. *Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios AEMPS*.
- Soto Delgado, P. (2016). Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: Un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental. *Ius et Praxis*, 22(2), 189–226. <https://doi.org/10.4067/S0718-00122016000200007>.
- Zarate Yepes, C. A., Palacio Baena, J., Vélez Gómez, L. D., Guerra Zapata, L. C., González Tabares, Á. M., Hernández Posada, L. C., Martínez Ochoa, P. A., Herrera, M. A., Correa, M. V., & Trujillo Giraldo, J. A. (2010). *Metodología para el cálculo de*

multas por infracción a la normativa ambiental: Manual conceptual y procedimental.

Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial.

<https://doi.org/10.13140/2.1.3719.8883>.