



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Bogotá, D.C.

MEMORANDO
20171300003903

FECHA: 14-08-2017

PARA: **EDNA CAROLINA JARRO FAJARDO**
Subdirectora de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas

DE: **MARCELA JIMÉNEZ LARRARTE**
Jefe de Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Concepto jurídico: Posibilidad de ejecución gradual de sanción de Cierre definitivo de establecimiento, edificación o servicio.

En atención al memorando No. 20162300004133, nos permitimos dar respuesta a la consulta jurídica, sobre si es posible legalmente imponer la sanción de *cierre definitivo de establecimiento, edificación o servicio* y que su ejecución se realice de manera gradual o progresiva en el tiempo, en el marco de los procesos sancionatorios que conoce la Subdirección de Gestión y Manejo en ejercicio de la función sancionatoria, y éste se constituye en el problema jurídico a resolver.

De conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 3572 de 2011, corresponde a la Oficina Asesora Jurídica conceptuar sobre los temas relacionados con la actividad del organismo por lo cual se aborda el análisis de la consulta elevada y en ese sentido nos permitimos hacer las siguientes consideraciones:

El Decreto Ley 3572 del 2011 en su artículo segundo, numerales 1 y 13, establece que Parques Nacionales Naturales de Colombia tiene como función entre otras, la de administrar y manejar las áreas del sistema de parques nacionales naturales y ejercer las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por ley.

A su turno, el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, define como infracción ambiental:

- i) Toda acción u omisión que viole las normas previstas en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974), la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y demás normas ambientales;
- ii) La comisión de un daño al medio ambiente bajo las mismas condiciones de responsabilidad civil extracontractual.

De lo anterior puede deducirse, que la conducta que da origen a iniciar un procedimiento sancionatorio ambiental, debe tratarse de una acción u omisión que lleve a considerar a la autoridad ambiental, que se desconoció un deber o una prohibición impuesta por la normatividad ambiental, y/o que se configuró un daño al medio ambiente con los



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3432
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



elementos que estructuran la responsabilidad civil extracontractual, cuales son, el daño, la culpa y el nexo causal entre estos dos.

En ejercicio de la potestad sancionatoria, PNNC está facultado¹ para iniciar y llevar hasta su culminación, el proceso sancionatorio ambiental para que mediante acto administrativo motivado, declare o no la responsabilidad del infractor por violación a la normatividad ambiental y se impongan las sanciones a que haya lugar (Ar. 27 Ley 1333 de 2009).

Dentro de las sanciones a imponer se encuentran:

- Multas diarias hasta por cinco mil (5000) SMMLV
- Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio
- Revocatoria o caducidad de la licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro
- Demolición de obra a costa del infractor
- Decomiso definitivo de especímenes, productos, subproductos o medios utilizados para cometer la infracción
- Restitución de especímenes de especies de fauna u flora silvestres
- Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental

Estas sanciones pueden imponerse como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental de acuerdo a la gravedad de la infracción. Igualmente el régimen sancionatorio ambiental establece que la imposición de sanciones no exime al infractor de ejecutar obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente o los recursos que resultaron afectados con su proceder.²

Frente a la potestad sancionadora del Estado, la Corte Constitucional ha dicho:

“(…) El derecho administrativo sancionador corresponde a una potestad de la administración para velar por el adecuado cumplimiento de sus funciones mediante la imposición, a sus propios funcionarios y a los particulares, del acatamiento de una disciplina cuya observancia propende indudablemente a la realización de sus cometidos. En el Estado contemporáneo las funciones de la administración se han incrementado de manera notable, lo que ha conducido a que la represión de los ilícitos que correspondía exclusivamente a la Rama Judicial y más concretamente a la jurisdicción penal, se muestra hoy insuficiente frente al aumento del repertorio de infracciones producto de la mayor complejidad de las relaciones sociales. El fundamento de la potestad sancionadora de la administración se encuentra en una pluralidad de disposiciones constitucionales que van desde el señalamiento de los fines del Estado hasta el establecimiento de los principios que guían la función administrativa, pasando por el artículo 29 superior que, al estatuir la aplicación del debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, reconoce, de modo implícito, la facultad de la administración para imponer sanciones…”

¹ Art. 1 Ley 1333 de 2009.

² Art. 40 Ley 1333 de 2009.





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



La función de las sanciones administrativas en materia ambiental es preventiva, correctiva y compensatoria para garantizar la efectividad de los principios y objetivos de la Constitución, los tratados internacionales, la ley y el reglamento”.³

En ese sentido cuando estamos frente a una sanción impuesta en el marco de un proceso sancionatorio, se está dando cumplimiento al mandato constitucional que le impone al Estado, la obligación de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental e imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.⁴

Sobre la imposición de las sanciones, la Corte Constitucional en Sentencia C- 703/10: consideró:

“(…) Los artículos 36 y 40 de la Ley 1333 de 2009 establecen los tipos de medidas preventivas y las sanciones, indicando que se impondrán “de acuerdo con la gravedad de la infracción”, y como quiera que se ha concluido que las medidas preventivas no son sanciones, resulta del caso advertir que tratándose de medidas preventivas es el principio de precaución el que le permite a la autoridad ambiental decidir sobre su adopción en un estado de incertidumbre, estando su adopción precedida de una valoración que advierta suficientemente sobre el hecho o la situación causante de la afectación del ambiente o sobre el riesgo y la gravedad del daño que podría derivarse de él; en tanto que respecto de las sanciones, en este estadio ya no cabe hablar de la incertidumbre, pues la infracción ya ha debido ser comprobada, de donde la adecuación de la sanción, su proporcionalidad o razonabilidad han de ser apreciadas en cada caso concreto, siendo evidente que no todas las infracciones comprobadas revisten la misma gravedad, que no todas admiten el mismo tipo de sanción, que la imposición se efectúa bajo la convicción de que la protección del medio ambiente es un imperativo constitucional y que, en ocasiones, la tasación depende de variados factores (…)”
(Subrayado fuera de texto).

Puntualmente la sanción de cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio, se encuentra descrita en el artículo 44 de la Ley 1333 de 2009, y consiste en poner fin a las actividades que en ellos se venía desarrollando por la existencia de hechos o conductas contrarias a las disposiciones ambientales; la norma indica:

“CIERRE TEMPORAL O DEFINITIVO DEL 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. 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 podrá imponerse para todo el establecimiento, edificación 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 en la edificación, establecimiento o servicio. 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 podrá desarrollar lo necesario para el necesario mantenimiento del inmueble.

³ Sentencia C- 703 de 2010.

⁴ Art. 80 Constitución Política de Colombia.





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



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 sanción”.

CASO CONCRETO:

El Decreto 3678 de 2010, establece los criterios para la imposición de las multas de que trata el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 y para el caso de la medida de cierre temporal o definitivo de establecimiento, edificación, se contemplaron los siguientes⁵:

- Incumplimiento de los plazos y condiciones impuestas por la autoridad ambiental en las medidas preventivas.
- Incumplimiento reiterado de alguna o algunas medidas correctivas o compensatorias impuestas por la autoridad ambiental para cesar una afectación al medio ambiente.
- No contar el establecimiento, edificación o servicio con los permisos requeridos por la ley o los reglamentos para su construcción o funcionamiento.

Del mismo modo señala que al imponerse el cierre temporal, la autoridad ambiental deberá determinar en el acto administrativo que impone la sanción la duración de la medida en el tiempo y/o de ser el caso las medidas correctivas y acciones necesarias para subsanar las irregularidades que motivaron dicha sanción y en caso de incumplimiento del cierre temporal, se dará paso al cierre definitivo previo agotamiento del respectivo proceso sancionatorio.

También se indica que tanto el cierre temporal como el definitivo se podrán imponer para todo o para una parte o proceso del establecimiento, edificación o servicio.

En la Ley 1333 de 2009 y en el Decreto 3678 de 2010, nada se dice frente a la posibilidad de ejecutar de manera gradual el cierre definitivo del establecimiento, edificación o servicio, tal como lo plantea la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, y en esa medida debemos detenernos a revisar lo establecido en el artículo 3 del mencionado decreto que indica que todo acto administrativo que imponga una sanción deberá tener como fundamento **el informe técnico** en el que se determinen claramente los motivos de tiempo, modo y lugar que darán lugar a la sanción, detallando los grados de afectación ambiental, las circunstancias agravantes y/o atenuantes y la capacidad socioeconómica del infractor, de forma que pueda determinarse la debida aplicación de los criterios que se definieron para la imposición de las sanciones. Si bien la norma, al describir el informe técnico, se concentra en la justificación de la adecuación de los hechos o infracción frente a la imposición de la sanción, resulta razonable concluir, que al ser la base o soporte técnico de la sanción, este informe técnico puede y debe ocuparse de describir y justificar no sólo la sanción a imponer, sino también los parámetros técnicos que deben seguirse para su ejecución o cumplimiento, respetando en todos los casos (tipos de sanción) la finalidad o el resultado material que se persigue con la sanción.

Nótese que aunque la norma no habla explícitamente de ejecución gradual, sí se refiere genéricamente a revisar, atender y describir en el informe técnico “los motivos de tiempo, modo y lugar que darán lugar a la sanción”, y al hecho de que el cierre temporal **o definitivo** “se podrá imponer para todo o para una parte o proceso” y cuando se

⁵ Artículo 5 Decreto 3678 de 2010.





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



habla de **proceso**, se infiere necesariamente la posibilidad de considerar un conjunto de fases sucesivas de un fenómeno o hecho complejo o resultado, es decir, definir la articulación de variables de: 1) “fases, operaciones o acciones” frente a 2) un tiempo determinado o determinable.

Es posible que por la naturaleza de la infracción y de los “procesos” que ella encierra o sobre los cuales recae, se requiera o justifique a su vez, por motivos técnicos, una ejecución gradual de la sanción, siempre que se respete y cumpla el resultado perseguido con la sanción, en este caso, no sólo el fin correctivo de toda sanción sino también el cierre definitivo del establecimiento, servicio o procesos constitutivos de infracción.

Significa ello que en el informe técnico que soporta la motivación de la imposición de cierre definitivo es posible que se recomiende la ejecución gradual de la medida de cierre de un establecimiento, edificación o servicio, si las circunstancias así lo ameritan, eso sí, teniendo en cuenta que la sanción es una medida con una función preventiva, correctiva y compensatoria y la autoridad ambiental debe evaluar las condiciones en que debe cumplirse la sanción.

En conclusión, y para dar respuesta al problema jurídico planteado, la posibilidad de que la sanción de cierre definitivo de establecimiento, edificación o servicio se realice de manera gradual, depende únicamente de la valoración técnica que haga la entidad al respecto, atendiendo la afectación ambiental, las circunstancias agravantes y/o atenuantes y la capacidad socioeconómica del infractor y en todo caso, atendiendo a plazos razonables para que el daño ambiental no se prolongue o agrave en el tiempo y resulte ineficaz la sanción de cierre definitivo.

Cordialmente,

TRAMITADO VÍA ORFEO

MARCELA JIMÉNEZ LARRARTE
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Magda Herrera



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3432
www.parquesnacionales.gov.co