

ANÁLISIS DEL ESTADO ACTUAL DE LOS PROCESOS SANCIONATORIOS
DE LA PRINCIPAL AUTORIDAD AMBIENTAL EN EL VALLE DEL CAUCA
Y SU RELACIÓN CON ELEMENTOS DE LA INGOBERNABILIDAD

OLINDA MARÍA BARROS

JIMMY MONTAÑEZ GAVIRIA

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA - UNAD

ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS – ECJP

ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA

CALI - 2018

ANÁLISIS DEL ESTADO ACTUAL DE LOS PROCESOS SANCIONATORIOS
DE LA PRINCIPAL AUTORIDAD AMBIENTAL EN EL VALLE DEL CAUCA
Y SU RELACIÓN CON ELEMENTOS DE LA INGOBERNABILIDAD

Monografía para obtener el título de
Especialista en Gestión Pública

Olinda María Barros

Jimmy Montañez Gaviria

Asesora: Ingrid Julissa Illidge

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA - UNAD
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS – ECJP
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA
CALI - 2018

DEDICATORIA

A nuestros familiares, quienes incondicionalmente nos invitan a seguir trabajando en el logro de los objetivos y metas que nos hemos propuesto y que sin querer se convierten en el principal motor de nuestro emprendimiento.

AGRADECIMIENTOS

A Dios Todopoderoso por regalarnos la vida y con ella un cúmulo de sueños que día a día hemos logrado cumplir con esfuerzo y dedicación.

A nuestros padres por haber sembrado en nosotros principios y valores que nos convierten en personas gratas para la sociedad.

A la familia que hemos forjado cultivando la semilla del amor, sobre todo por sacrificar nuestro tiempo con ellos en pos de vernos lograr este propósito.

A los amigos que dejaron de invitarnos porque entendieron que lo urgente no puede estar por encima de lo importante y que este tiempo de estudio era realmente muy importante para nosotros, por su juiciosa espera y deseos de que nos fuera bien.

A la Entidad que nos inspiró el objeto de este proyecto porque conocerla nos hizo amarla más.

RESUMEN

La falta de resultados contundentes en el ejercicio de la potestad sancionatoria por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales, pese a contar con un procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009 y un Código administrativo que garantiza el debido proceso a los investigados por cometer infracciones ambientales en Colombia, fue el punto de partida para llevar a cabo el análisis del estado actual de los procesos sancionatorios iniciados por la principal autoridad en el Valle del Cauca a partir del año 2009 estableciendo la relación con los elementos vinculados a la crisis de ingobernabilidad que se le atribuye al Estado.

Para el fin propuesto se consultaron diversas fuentes bibliográficas que abordan la problemática planteada, cuyos aspectos relevantes para el estudio quedaron descritos en los marcos del proyecto. Mediante el análisis estadístico se encontró que, de los datos evaluados dentro de los márgenes de los períodos establecidos, se evidencian 5.436 procesos, de los cuales existen solamente 290 procesos sancionados y con el respectivo acto administrativo (Resolución), lo que corresponde al 5.33% de todos los procesos iniciados. Así mismo, se evidenció la considerable proporción que muestra los procesos sancionatorios en estado pendiente, que corresponden a un 56.13% del total de los procesos iniciados desde el año 2009 hasta el 2017, las principales infracciones ambientales que se cometen en el Departamento, la identificación de municipios con mayor índice de infracciones y las etapas del procedimiento sancionatorio en las que se frena con mayor frecuencia la investigación impidiendo así que se sancionen finalmente a los infractores.

PALABRAS CLAVE

Procedimiento sancionatorio, ingobernabilidad, gestión ambiental, administración pública, política ambiental, autoridad ambiental, sanción ambiental, medidas preventivas.

ABSTRACT

The lack of conclusive results in the exercise of the sanctioning power by the Regional Autonomous Corporations, despite having an environmental sanction procedure established in Law 1333 of 2009 and an administrative code that guarantees the due process to those investigated for committing environmental infractions in Colombia, was the starting point to carry out the analysis of the current state of the sanction processes initiated by the main authority in the department of Valley of the Cauca from the year 2009 establishing the relationship with the elements linked to the ungovernability crisis ascribed to the State.

For the intended purpose, various bibliographical sources were consulted that address the problem posed, whose relevant aspects for the study were described in the project frameworks. By means of statistical analysis, it was found that of the data evaluated within the margins of the established periods, there are 5,436 processes, of which there are only 290 sanctioned processes and with the respective administrative act (Resolution), which corresponds to 5.33% of all the processes initiated. Furthermore, it was evidenced the considerable proportion that shows the sanctioning processes in pending status, which corresponds to 56.13% of the total of the processes initiated from 2009 to 2017, the main environmental infractions that are committed in the Department, the identification of municipalities with the highest rate of infractions and the stages of the sanction procedure in which the investigation is most frequently stopped.

KEYWORDS

Sanctioning procedure, ungovernability, environmental management, public administration, environmental policy, environmental authority, environmental sanction, preventive measures.

TABLA DE CONTENIDO

DEDICATORIA	iii
AGRADECIMIENTOS	iv
RESUMEN	v
PALABRAS CLAVE	vi
ABSTRACT.....	vii
KEYWORDS	viii
INTRODUCCIÓN	1
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	5
JUSTIFICACIÓN	7
1. OBJETIVOS	9
1.1 Objetivo General.....	9
1.2 Objetivos Específicos.....	9
2. METODOLOGÍA	10
3. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO	12
3.1 La Administración Pública: Introducción al concepto.....	12
3.2 Ingovernabilidad en la administración pública	14
3.3 Teoría del Estado Fallido	17
3.4 Elementos de la Ingovernabilidad: ¿Un problema fácil de identificar?.....	23
3.5 La Ingovernabilidad Ambiental.....	26

3.6	Políticas públicas y gestión ambiental	29
3.7	La Gestión Ambiental en el Territorio Nacional	29
4.	MARCO CONTEXTUAL	32
4.1	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS).....	32
4.2	El Sistema Nacional Ambiental (SINA).....	32
4.2.1	Los organismos de control del SINA.....	36
4.3	Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR) a partir de la Constitución de 1991 y La Ley 99 de 1993	36
4.3.1	Origen de la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).	40
4.4	La Autoridad Ambiental en el Valle del Cauca	44
4.5	El Procedimiento Sancionatorio Ambiental - Contexto de la Ley 1333 de 2009.....	51
4.6	Registro Único de Infractores Ambientales – RUIA	58
4.6.1	El RUIA Hoy	60
4.7	Los procesos Sancionatorios en Colombia	62
5.	MARCO LEGAL AMBIENTAL EN COLOMBIA.....	70
6.	MARCO GEOGRÁFICO	72
6.1	Ubicación, Extensión y Límites	72
6.2	Área de jurisdicción de la Autoridad Ambiental Regional en el Valle del Cauca - Gestión Ambiental por Cuencas.....	73
7.	RESULTADOS DEL CASO DE ESTUDIO.....	77

7.1	Contexto de las infracciones ambientales en el Valle del Cauca.....	77
7.2	Principales infracciones medioambientales en el Valle del Cauca.....	81
7.3	Revisión de situaciones que afectan el cierre de los procesos sancionatorios ambientales en el Valle del Cauca	84
	CONCLUSIONES	86
	RECOMENDACIONES.....	92
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	94

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Procedimiento sancionatorio ambiental.	56
Figura 2. Plataforma RUIA.....	61
Figura 3. Número de sanciones administrativas discriminado por autoridad ambiental, impuestas durante los años 2003, 2004 y 2005.....	64
Figura 4: Tipos de sanciones administrativas por daños a los recursos naturales, 2003-2005.....	65
Figura 5: Tipos de infractores que fueron objeto de sanciones administrativas de carácter ambiental en los años 2003, 2004 y 2005.....	66
Figura 6. Cumplimiento de las sanciones administrativas (2003-2005).....	67
Figura 7. Porcentaje de sanciones discriminadas por recurso ambiental (2003 -2005).....	68
Figura 8. Mapa Departamento Valle del Cauca.....	73
Figura 9: Gestión por Cuencas.....	76
Figura 10. Estado de los procesos sancionatorios (2009-2017).....	77
Figura 11. Estado de los procesos sancionatorios por vigencias	78
Figura 12. Infracciones ambientales por municipios.	79
Figura 13. Impacto de infracciones ambientales en los municipios	80
Figura 14. Recursos afectados por infracciones ambientales sancionadas.	81
Figura 15. Infracciones ambientales con mayor incidencia en el Valle del Cauca.....	82
Figura 16. Clasificación de Infracciones ambientales.	83
Figura 17. Tipos de sanciones impuestas por infracciones ambientales.....	83
Figura 18. Etapa del Trámite Sancionatorio ambiental en procesos en estado Pendiente.....	84

INTRODUCCIÓN

En el contexto de la historia de la política ambiental de América latina y el Caribe, Colombia ha hecho un gran esfuerzo para establecer una institucionalidad ambiental regional, que se concreta en la actualidad en las corporaciones autónomas regionales (CAR), entidades que tienen la mayor responsabilidad por la puesta en marcha de la política pública ambiental regional. Además, en ellas se juega gran parte del presente y el futuro ambiental del país. (Canal y Rodríguez, 2008 p.1).

El anterior postulado habla de una realidad que no siempre fue así, ya que solo mediante la reforma constitucional de 1991, se introdujo en la legislación ambiental colombiana el concepto de desarrollo económico sostenible interiorizado por los gobiernos como una megatendencia mundial en pro de conservar los recursos naturales y el ambiente sano para que las generaciones futuras puedan beneficiarse de ellos y continuar creciendo. Lo anterior, contrario al paradigma de desarrollo endógeno que había primado durante gran parte del siglo XX y que traía consigo altos costos ambientales para el país tales como vertimiento inadecuado de aguas residuales, emisiones atmosféricas descontroladas, deforestación acelerada, deterioro y daño irreversible de ecosistemas y producción indiscriminada de residuos altamente peligrosos por su toxicidad, todos ellos asumidos por todos los colombianos y no de alguna manera en mayor parte por aquellos responsables de generar el daño. (ICP, 2010).

Antes de esto no existía en Colombia un régimen sancionatorio ambiental cuyo contenido fuese integral por lo que para ejercer el rol de autoridades ambientales las Corporaciones tenían que valerse de un compendio de normas que invocadas de manera separada servían como soporte para su labor de persuasión a los potenciales o probados infractores ambientales.

En este contexto se expide la Ley 99 de 1993 por medio de 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 que abren así la puerta a la unificación de un procedimiento Sancionatorio ambiental (Ley 1333 de 2009) que de la mano con el código de procedimiento administrativo (Ley 1437 de 2011) titularizan en el Estado la potestad sancionatoria para que aquellos que cometen externalidades negativas en contra del medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje, o la salud humana compensen o paguen el daño causado a la sociedad, procurando siempre garantizarles el debido proceso.

Así las cosas, en este escenario se esperaría que a partir de la expedición del régimen sancionatorio ambiental la eficacia en el accionar de las Corporaciones Autónomas Regionales en cuanto a una de sus principales funciones como lo es ejercer la autoridad ambiental en sus respectivas jurisdicciones se hubiera incrementado producto de la aplicación del procedimiento establecido y como consecuencia de ello fueran notorias las disminuciones de afectación ambiental en el territorio colombiano. Sin embargo, no ha sido tal el efecto de la aplicación de la normatividad sancionatoria en materia ambiental, pues fuentes como el registro único de infractores (RUIA) dejan entrever que las CAR se están quedando cortas al momento de concretar su potestad sancionatoria lo que a su vez pone en tela de juicio social su eficacia y pertinencia y deja al descubierto una aparente crisis de ingobernabilidad en el sector, similar a la que algunos expertos le han atribuido en general al Estado.

Al respecto de lo anterior, se han hecho muchos señalamientos, sin embargo, llama la atención lo apreciado por Juan Rial de lo cual se colige que la ingobernabilidad se evidencia en “la incapacidad de las instituciones y movimientos para avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con bastante coherencia las energías de sus

integrantes para alcanzar sus metas previamente establecidas”. (Camou, 2000). En este orden de ideas los autores del presente estudio llevan a cabo un análisis del estado actual (año 2017), de los procesos sancionatorios iniciados por la principal autoridad ambiental en el departamento del Valle del Cauca a partir de 2009, año en el que se establece el procedimiento sancionatorio ambiental mediante la Ley 1333 , a fin de establecer si las dificultades que enfrentan en la aplicación contundente de dicha norma se relaciona con los elementos que según los teóricos esbozan ingobernabilidad del Estado.

La inquietud de los autores por adelantar la investigación surge en razón de que la eficacia en el cumplimiento de las acciones sancionatorias por parte de la Entidad que ejerce la autoridad ambiental en el Valle del Cauca es susceptible de ser cuestionada debido a que las cifras que el público tiene en conocimiento sobre la contundencia de su gestión en cuanto a su potestad sancionatoria no le hace justicia al sinnúmero de infracciones que se cometen a diario en esa zona del país y por la cual se han abierto una gran cantidad de procesos de investigación en el periodo comprendido entre 2009 y 2017 .

Con fines académicos la presente monografía de recopilación bibliográfica se estructuró de la siguiente manera: En la sección inicial y primer capítulo del documento, se detalla ampliamente, el planteamiento del problema a intervenir, la justificación de los autores y los objetivos del mismo. En el capítulo dos, se detalla la metodología de investigación que se abordará para la construcción del documento. En el capítulo tres, se describe el marco conceptual y teórico necesario para enmarcar el problema que se plantea y facilitar la comprensión del lector del contexto geográfico, legal, situacional y la identificación de los principales actores inmersos en la problemática que se presentan en los capítulos 4, 5 y 6.

En el capítulo 7, se presentan los resultados del caso de estudio, es decir, la tabulación de los datos estadísticos de los procesos sancionatorios iniciados por la principal autoridad

ambiental del Valle del Cauca en el periodo delimitado por los autores, así como el análisis de los hallazgos representativos en la información estudiada.

Finalmente, se consolidan las conclusiones y las recomendaciones que resultan del análisis, además del registro de las referencias bibliográficas tenidas en cuenta en el documento.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En Colombia, es evidente que la administración pública representada en sus instituciones viene atravesando por una crisis de ingobernabilidad, entendida como el diagnóstico de inviabilidad de los gobiernos para alcanzar su objeto, desde el punto de vista del papel del Estado ante sus deberes modernos. (Guerrero, 1995).

La gestión ambiental en el territorio nacional, es liderada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) de acuerdo con las funciones establecidas en la Ley 99 de 1993 en lo que respecta a dirigir y coordinar los procesos de planificación y ejecución armónica de las actividades de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y entre ellas, de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR).

A nivel territorial, la gestión ambiental es desempeñada por las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR), que son entes corporativos de carácter público, integrados por las entidades que se encargan por ley, de administrar -dentro del área de su jurisdicción- el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y propender por el desarrollo sostenible del país. (Min ambiente, 2018).

En marco del desarrollo sostenible y a fin de evitar la degradación de los ecosistemas y la explotación intensiva de los recursos naturales, ejerciendo el reconocimiento de los derechos y deberes ambientales, (Sánchez, 2002), se establecieron mayores regulaciones para la gestión ambiental y sanciones a la infracción de normas ambientales, fortaleciendo la reglamentación tendiente a la protección de los recursos naturales y creando instrumentos para la prevención y control de las actividades que ocasionen el daño del medio ambiente.

Dentro de los instrumentos que fortalecen la gestión ambiental, a través de la Ley 1333 de 2009, se establece la titularidad del poder sancionatorio ambiental, definiendo las medidas preventivas y sanciones en materia ambiental e identificando las características del procedimiento sancionatorio. Es así como la norma le otorga al el Estado la titularidad de la

potestad sancionatoria en materia ambiental, ejercida a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y demás autoridades ambientales. (ICP, 2010).

Dicha potestad se materializa por medio del procedimiento sancionatorio ambiental, el cual tiene un carácter administrativo y por tanto debe regirse por los principios constitucionales y legales establecidos para este tipo de actuaciones de acuerdo con la Ley 1437 de 2011, así como por los principios de política ambiental.

Considerando que uno de los aspectos que más pesa dentro de la misión de las Corporaciones Autónomas es propender por el cumplimiento y oportuna aplicación de la legislación vigente en materia de disposición, administración, manejo y aprovechamiento del medio ambiente y recursos naturales renovables y que todo eso se pone en franca duda cuando salen a la luz pública un sinnúmero de hechos que vulneran a todos ojos las normas ambientales vigentes, particularmente en el Valle del Cauca, departamento objeto del presente estudio, sin que se pueda tener una razón clara del porque no se ejecutan los procesos sancionatorios de forma ejemplificante para que los agentes que cometen estas externalidades negativas reciban de parte del Estado la conminación a realizar una acción correctiva o compensatoria del daño causado y probado al medio ambiente. Se genera entonces una percepción generalizada de pérdida de legitimidad de estas Entidades debido a la falta de eficacia para sancionar dentro de su gestión, siendo estos dos elementos que se han mencionado visibles en la problemática de ingobernabilidad que se pretende abordar con el análisis propuesto a partir del siguiente interrogante : ¿La dificultad que tiene la principal autoridad ambiental del Valle del Cauca para ejecutar de forma eficaz el procedimiento sancionatorio ambiental en la medida que lo demanda el territorio de su jurisdicción, es acaso un elemento adverso de su gestión que se relaciona con los elementos que se le atribuyen a la Ingobernabilidad del Estado?

JUSTIFICACIÓN

La inquietud por realizar la investigación propuesta surge a partir de la preocupación de los autores debido a la creciente oleada de escándalos relacionados con la toma de decisiones que comprometen la sostenibilidad ambiental de los ecosistemas nativos a lo largo del territorio nacional, difícilmente sucede que los particulares y los miembros de la sociedad civil entre otros interesados, puedan discernir y entender las razones por las cuales es posible que el gobierno en cabeza de las autoridades ambientales en ejercicio de su misión de protección ambiental, no finiquite las acciones sancionatorias en contra de los infractores ambientales en los casos que se cree debería hacerse o con la oportunidad debida, todo lo cual a los ojos de muchos va en contra del deber constitucional que tiene el Estado de propender por un ambiente sano y un desarrollo económico sostenible.

El departamento del Valle del Cauca, cuenta con un reconocido Ente Autónomo que tiene entre sus funciones de autoridad ambiental, ejecutar de forma ejemplar las medidas de corte preventivo y sancionatorio a aquellos infractores cuyo accionar deriva en un impacto negativo al medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana en sus áreas de jurisdicción. Sin embargo, una vez establecido el procedimiento sancionatorio ambiental en Colombia mediante la Ley 1333 de julio de 2009, y el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo mediante la Ley 1437 de 2011, se esperaba la contundencia en las cifras de aplicación de este nuevo procedimiento. Pese a lo anterior, fuentes como el registro único de infractores ambientales al ser consultadas permiten especular acerca de grandes diferencias entre la percepción de infractores ambientales en el Valle del Cauca y los efectivamente sancionados por la Autoridad ambiental cuya jurisdicción comprende este territorio. Al respecto, es posible pensar que en parte las decisiones que toma el gobierno en cabeza de dicha autoridad son permeadas por las restricciones propias de la legislación ambiental colombiana, lo que pudiera llegar a

promover una aparente falta de gestión en su quehacer cotidiano, constituyéndose en un elemento clave que forma parte de la crisis de ingobernabilidad que atraviesa el Estado Colombiano en su sector ambiental. Por lo anterior, se requiere adelantar el análisis de la situación actual de los procesos sancionatorios iniciados por la Entidad a partir de la entrada en vigor de la Ley 1333 de 2009, para así poder establecer si existe relación entre su aplicación y los elementos que distinguen la ingobernabilidad.

Se espera que dando respuesta a un interrogante particular que interesa a casi todos los miembros de la sociedad civil y a la ciudadanía en general de dicha zona del país, se puedan obtener conclusiones acerca de la generalidad del problema nacional y las demás Entidades del mismo sector, puesto que no se conocen de primera mano estudios que encaren este enfoque de la problemática. Así mismo, la investigación que se propone puede llegar a ser un gran insumo de consulta para otros investigadores que aborden otros matices de la ingobernabilidad en el sector ambiental colombiano.

1. OBJETIVOS

1.1 Objetivo General

Analizar el estado actual de los procesos sancionatorios iniciados por la principal autoridad ambiental del Valle del Cauca a partir del año 2009 y su relación con los elementos de la ingobernabilidad del Estado.

1.2 Objetivos Específicos

- Especificar y recopilar los lineamientos de referencia literaria, técnica y teórica que sirvan de base para la investigación planteada.
- Recopilar y tabular la información del estado actual de los procesos sancionatorios iniciados por la entidad, a partir del año 2009 con corte a diciembre 31 de 2017.
- Analizar los resultados de la tabulación de los datos obtenidos, a fin de identificar las principales situaciones que dificultan el cierre oportuno de los procesos sancionatorios iniciados por la entidad a partir del año 2009 con corte a diciembre 31 de 2017.
- Analizar la relación de los elementos de la ingobernabilidad del Estado con los hallazgos en la Entidad.

2. METODOLOGÍA

Como punto de partida del presente trabajo documental y de análisis, tomando en consideración la línea de investigación: Gestión y políticas públicas, y la sub-línea: Gestión de organizaciones públicas, definidas por la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas, de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, se espera contribuir a la construcción del conocimiento que implica el análisis de la teoría relacionada con la problemática de la ingobernabilidad del Estado y con la evaluación del ejercicio de la autoridad ambiental, propiamente en la región del Valle del Cauca, desde la perspectiva del procedimiento sancionatorio.

La presente investigación contempla una revisión conceptual, literaria, técnica, teórica, procedimental y legal, que permita vislumbrar la presunta pérdida de legitimidad a causa de la ineficacia para cumplir con la labor sancionatoria como parte de su gestión ambiental, de las autoridades encargadas de cumplir con este mandato, y determinar si estos elementos son visibles en la problemática de ingobernabilidad del Estado, en el sector ambiental colombiano. Esto implica determinadamente, analizar el estado actual de los procesos sancionatorios iniciados por la principal autoridad ambiental del Valle del Cauca, dentro del período del año 2009 hasta el año 2017, para lo cual se tiene en cuenta el deber constitucional que tiene el Estado de propender por un ambiente sano y un desarrollo económico sostenible, ejercido representativamente por las autoridades locales a nivel regional. Igualmente es necesario evaluar si las restricciones propias de la legislación ambiental colombiana, pueden llegar a promover una aparente falta de gestión en el deber de las autoridades ambientales, lo que puede constituirse en un elemento clave que forma parte de la crisis de ingobernabilidad que atraviesa el Estado Colombiano en su sector ambiental.

Con fines metodológicos para el desarrollo del presente trabajo se determinó realizar un estudio de tipo exploratorio-descriptivo y como métodos de investigación se conjugarán el de análisis y deductivo, los cuales ahondan en la evaluación de posibles situaciones y hallazgos de tipo diagnóstico que puedan evidenciar el estado actual de los procesos sancionatorios generados por la Autoridad Ambiental del Valle del Cauca, con el propósito de señalar las posibles causas, de manera que se establezca las relaciones entre los elementos que componen el objeto de la investigación.

Dentro del ejercicio metodológico, la compilación documental implica una recopilación bibliográfica de documentos que relacionen los argumentos requeridos para desarrollar y brindar la claridad requerida por la investigación. En este contexto, se establece un carácter cualitativo que conlleva al análisis de un problema delimitado y completo, por medio de una pregunta específica, donde la información utilizada está encaminada a la descripción y comparación con la situación real que ocurre en el sitio de estudio y una vez planteado el problema de estudio, se revisa lo que se ha investigado anteriormente. A esta actividad se le conoce como la revisión de la literatura. (Benítez, 2018). La investigación cualitativa pretende comprender y profundizar los fenómenos a través de la exploración literaria desde la perspectiva de quienes hacen parte de estos, construyendo un marco teórico, que constituye el eje que guía el trabajo, buscando entender cómo los individuos o las organizaciones perciben su realidad. La propuesta metodológica que resulta de la presente investigación se basa en la exploración literaria para lograr la caracterización e identificación de los elementos objeto y propios de la investigación misma, que permitan relacionar las falencias, fortalezas, debilidades y particularidades que conlleven a la construcción de unas conclusiones y recomendaciones, que partan de situaciones con oportunidades de mejora, mediante un análisis donde se expresen los aspectos puntuales que están fallando o que se pueden mejorar, mediante las diferentes premisas que lo sustentan.

3. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO

Para poder entender la problemática de estudio que atañe específicamente a la gestión de una entidad estatal como muestra representativa de todo un sector que ejecuta las políticas ambientales del Gobierno colombiano y que tiene como una de sus funciones principales el ejercicio de la autoridad ambiental, es necesario que el lector enmarque el problema dentro de algunos fundamentos teóricos que se mencionan al plantearlo, tales como:

3.1 La Administración Pública: Introducción al concepto

El concepto de Administración Pública puede ser abordado desde un enfoque formal desde el cual se ve a la entidad que administra como al organismo público investido por el poder político de la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y otro enfoque desde lo material que se centra en la actividad administrativa como tal y que observa al organismo desde sus debilidades de gestión y de existencia propia y la forma como interactúa con sus homólogos y con la sociedad en general para llevar a cabo su misión.

De acuerdo con los principios de la administración pública de Charles Jean Bonnin formulados en el siglo XIX, “la administración pública es la que tiene la gestión de los asuntos respecto a las personas, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público” (ECURED, anónimo. s.f.).

De otra parte, en el texto denominado “Introducción a la administración pública” del profesor Pedro Muñoz Amato escrito en 1954 y resumido por José Luis López Henares en 1958, se dice que: “La Administración pública es el aspecto del gobierno que se refiere a la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político” (Muñoz, 1954,

citado en López, 1958 p.97) El autor citado considera la administración pública como una actividad social, por ello la relaciona con la vida comunitaria y la cultura y asegura que es erróneo tratar de hacer al interior del concepto una división entre “Política” y “Administración” donde la primera sea la determinante de los fines de una sociedad particular y la segunda sea la encargada de llevar a cabo estos fines conforme a normas y principios reconocidos como válidos universalmente.

Es así que “La creencia ingenua, dice Muñoz Amato, en la posibilidad de fórmulas científicas de validez absoluta para regir la Administración pública, encuentra terreno fértil en países donde la mala calidad de la política coincide con la falta de estudio riguroso del Gobierno.” (Muñoz, 1954, citado en López, 1958, p.98).

No es posible formular planes de validez universal; éstos están determinados por las circunstancias de lugar y tiempo y por la idiosincrasia y situación cultural del medio donde se vayan a aplicar. Normas o criterios administrativos que han sido eficaces en unos lugares, pueden ser inoperantes en otros (Muñoz, 1954, citado en López, 1958, p.98).

Es el gobierno el que se debe adaptar a las circunstancias sociales apoyándose en la política para lograrlo, todo lo cual le exige cierto grado de agilidad que conmina a la administración a tomar decisiones discrecionales, es decir, que no están necesariamente sujetas a una obediencia suma a una autoridad superior o a una lógica de cada organización.

La Administración Pública se encuentra estrechamente ligada con el derecho y con la cultura entre otros aspectos que influyen la forma de gobernar, es así que el derecho no se restringe solo a las Leyes, sino que se apoya en la Administración y esta última no se queda solo en la ejecución de las normas de Ley, sino que contribuye a la creación y mantenimiento del ordenamiento del Estado. (Muñoz, 1954, citado en López, 1958, p.98)

3.2 Ingovernabilidad en la administración pública

Frente al concepto de ingovernabilidad en el ámbito de la administración pública, resulta significativo considerar el artículo desarrollado al respecto de esta temática por Araque y Rivas (2008), en cual se abordan varias líneas así:

El organismo estatal está visto como forma institucionalizada de poder que conocemos y definimos, con el rotulo de Estado. Bajo este esquema gubernamental, es viable encontrar una presencia inicial de una crisis del Estado, bajo la demostración de la vulnerabilidad marcada y creciente debilidad, resultado de los eventos y desaciertos en su gestión, para lo cual algunos planteamientos asumen la crisis del Estado, como un agotamiento institucional y principalmente, como una crisis de gobernabilidad.

El papel central del Estado, su intervención y autonomización respecto de la economía y la sociedad, han sido y son una constante histórica de América Latina. Kaplan (1997) contempla, además: “(...) El Estado preexiste a la Nación, y como tal ha creado las principales condiciones para la integración internacional, la estructuración y el funcionamiento de la economía, la sociedad y el régimen político, y las políticas de desarrollo”.

Igualmente, y fruto de la crisis de los ochenta y parte de los noventa en América Latina, algunos planteamientos asumen la crisis del Estado, como agotamiento institucional y principalmente, como crisis de gobernabilidad. Siendo así, tendríamos que cuando el Estado comienza a demostrar su debilidad en lograr dar respuesta eficiente a las necesidades de sus ciudadanos, se producen situaciones de ingovernabilidad que, aunado a problemas de gestiones, declive de los proyectos y partidos, relevo generacional no calificado, junto a la presencia de ciertas distorsiones y vicios, terminan produciendo un cuadro crítico del Estado como institución y principal actor del juego político y del entramado institucional.

Según varios autores como Marcos Kaplan, Norbert Lechner, Pablo González Casanova, Juan Carlos Portantiero y Atilio Boron, entre otros, describen al El Estado con un rol que asume una serie amplia de funciones de represión, control social y político, como árbitro en la solución de los diversos conflictos entre clases y grupos, incrementando su papel de mediador y regulador. Sin embargo, los reajustes y medidas no solventan los problemas de gestión, de rendimientos de las políticas públicas y de lograr que el Estado pueda cumplir eficientemente con sus compromisos y particularmente con las demandas que tiene de parte de la sociedad civil.

Un panorama adicional que se contempla como parte de las causas de la crisis del Estado y su posterior ingobernabilidad, se trata de las crisis económicas y financieras registradas en los países latinoamericanos, que indudablemente profundizó los problemas distributivos y retrasó la provisión de bienes y servicios públicos. Sumado a los problemas de gestión que acusa el Estado a nivel de la región, se le suman como agravantes e indicadores, que profundizan su situación crítica lo referido a la crisis económica interna, acompañado como se sabe de la explosión de la deuda externa. (Araque y Rivas, 2008).

Por ello, el debate de la gobernabilidad tiende a relacionarse como consecuencia de ciertos desequilibrios y desordenes en el orden fiscal, financiero, institucional y político con efectos perniciosos no sólo en las finanzas y en lo social sino, además, con inestabilidad de los propios gobiernos y sistemas políticos.

En suma y de acuerdo con Alcántara (1995), se empieza a esbozar un concepto de gobernabilidad democrática dentro del funcionamiento del Estado, haciendo alusión a una situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medio ambiental o intrínsecas a éste, es decir un estado o situación en la que quedará asegurada en la medida en que un gobierno pueda simultáneamente mantener legitimidad y promover al mismo tiempo desarrollo socioeconómico. Por su parte la

socióloga dominicana Espinal (1995), sostiene que la gobernabilidad se refiere a la capacidad del gobierno de mantener un determinado orden político con un nivel aceptable de legitimación. Para la filósofa Victoria Camps, la gobernabilidad significa la capacidad fáctica de gobernar, independientemente de cuál sea la actuación del gobierno o cuáles los elementos que tenga en su mano para no perder el poder adquirido. (Camps, 1997).

Con claridad el debate actual alrededor de la crisis del Estado y de la democracia respectivamente, se reduce al hecho de que la gobernabilidad democrática representa a la democracia en funcionamiento, la misma se planteará como la matriz social de la ciudadanía. Es decir, la gobernabilidad democrática se va estableciendo como la capacidad institucional para asegurar el ejercicio de la ciudadanía. La gobernabilidad de acuerdo con los planteamientos expuestos desde la célebre Comisión Trilateral (Crozier, Huntington y Watanaki, 1975), en los años 70 hasta nuestros días se constituye y conforma gracias a la acción desarrollada por los partidos y la acción del Estado, naturalmente con la presencia de otros actores y variables, que en su conjunto conforman situaciones de gobernabilidad o contrariamente de ingobernabilidad. El estudio de la Comisión Trilateral, plantea que los problemas de gobernabilidad se encuentran en la misma democracia al incrementar las demandas sociales por encima de los recursos y capacidades gubernamentales, creándose una sobrecarga que podría erosionar el régimen político y paralizar el sistema. Sin embargo, en términos rigurosos, se puede encontrar una paradoja desconcertante en el uso reciente del concepto: mientras que su origen teórico está asociado con la crisis de las democracias, los problemas de gobernabilidad se refieren a la ausencia de democracia; de modo que, para resolver los problemas de gobernabilidad, como se ve en, se demanda una gobernabilidad democrática. (González, 2010).

Hasta ahora es posible tomar “la gobernabilidad como situación y condición real de los gobiernos, que se torna como un fenómeno problemático debido en gran medida a los

factores que intervienen en la conformación de una cierta legitimidad que sumada a un cierto nivel de efectividad de parte del gobierno permite hablar de unas ciertas condiciones de gobernabilidad, orden y buen funcionamiento del Estado sin olvidar que no podemos limitar o reducir la discusión en torno a la gobernabilidad exclusivamente al puro aspecto de un conjunto de reglas del juego formales”. (Araque y Rivas, 2008).

Por otro lado, Marcos Kaplan plantea como alternativa a la crisis de gobernabilidad del Estado, una reforma al mismo enfocada como un proceso complejo que persigue la liberalización económica, la reinención de las diversas instituciones del Estado para facilitar procesos políticos que garanticen la eficiencia, la responsabilidad y la participación democrática. Además, la reforma del Estado se plantea como una salida frente a la crisis del Estado, frente a la crisis de la democracia y frente a la propia crisis de gobernabilidad democrática. (Kaplan, 1997).

3.3 Teoría del Estado Fallido

Para contar con una noción del concepto y teoría del Estado fallido, se abordará lo contemplado en un artículo de Zapata (2014), el cual es resultado parcial del proyecto de investigación “Las transformaciones contemporáneas del Estado, la seguridad y los conflictos: un estado del arte sobre la construcción de paz y la paz liberal”, financiado por el CODI (2012-2013) y desarrollado por el Grupo de Investigación de Filosofía Política de la Universidad de Antioquia.

Se tiene el concepto de Estado fallido, como una idea contemporánea que visualiza esencialmente las problemáticas, deficiencias e imposibilidad de ciertos Estados para responder a las diversas demandas que hacen sus ciudadanos. Serían los internacionalistas Herman y Rartner, a principios de la década de los años noventa, los primeros en utilizar el concepto de Estado fallido. Según esos autores un Estado fallido pondría en peligro a sus

propios ciudadanos y amenazaría a sus Estados vecinos, a causa del flujo de refugiados, inestabilidad política, conflictos, revoluciones y demás (Di John, 2010, p. 49).

Resulta claro que existen diversos enfoques que se pueden utilizar para analizar la teoría de la falla estatal, lo cual es recomendable de revisar de manera conjunta para no contar con una sola perspectiva que deje por fuera el resto de las dinámicas del Estado, considerando las lógicas políticas, económicas, internacionales, jurídicas, sociales y culturales que producen Estados fallidos.

Continuando con el artículo del investigador John Sebastián Zapata Callejas, sabiendo de antemano que la teoría del Estado fallido se originó en los años noventa, es importante explorar algunas definiciones significativas de este concepto que fueron construidas por pensadores o instituciones relevantes en el campo de las relaciones internacionales y ciencias sociales.

Para Jean Marie Grose existen cinco tipos de Estados fallidos:

1. Anarchicstates; donde no hay poder político centralizado.
2. Phantomstates; sólo hay una autoridad limitada de Estado.
3. Anemicstates; Estados con escasos recursos que se encuentran en guerra contra grupos secesionistas.
4. Capturedstates; Estados que están manejados por grupos étnicos.
5. Abortedstates; no hay poder único que posea el monopolio de la fuerza (Álvarez, 2007, p. 3).

Por su parte, en 1999, el autor Daniel Thürer trabajó el failed state o Estado fallido, llegando a la conclusión que ese término era muy impreciso y lo sustituyó por desintegrated o collapsed states, sobre los que hace una triple aproximación conceptual: política, histórica y sociológica (Álvarez, 2007, p. 3). Según Rainer Tezlaff, la noción de fracaso estatal es un asunto multidimensional a largo plazo, donde el colapso del Estado es el punto final de dicho

proceso (Emeka, 2007, p. 2). En 1998, la Cruz Roja teorizó el Estado fallido, pero lo hizo desde la perspectiva de la desestructuración de los conflictos armados, es decir, un tipo de Estado que pasa a ser apropiado por una variedad de actores en luchas entre sí (Álvarez, 2007, p. 4).

Otro de los autores que ha venido trabajando la teoría de la falla estatal es Robert Jackson. Según él, los Estados fallidos son los Estados que se han autodestruido gracias a la anarquía armada que impera al interior de sus fronteras, lo que ha llevado, por ejemplo, a que su gobierno falle o los ciudadanos fallen a su gobierno, es decir, que no exista una institución política que ponga en ejercicio su poder. En otras palabras, plantea que los Estados fallidos son los que no son capaces de salvaguardar las condiciones civiles mínimas para sus conciudadanos (paz interna, leyes, orden, buen gobierno, etc.); Estados, que si bien tienen un reconocimiento legal internacional que los identifica como Estados-Nacionales soberanos, dentro de sus fronteras la legalidad y su potestad de aparato regulador, se difumina (Jackson, 2008, p. 5).

En consecuencia, autores como Daniel Thürer, William Zartman, Noam Chomsky, Christopher Clapham, Robert Rorberg, Susan Woodward, Rainer Tezloff, Mark Duffield y Jeffrey Herbst, tienen puntos en común con respecto a las condiciones para denotar a un Estado como fallido. Entre ellas se encuentran: la ineficacia en prestar seguridad tanto interna como externa (pérdida del monopolio de la fuerza); la incapacidad para prestar servicios básicos a los ciudadanos; inestabilidad institucional; alta corrupción; crisis económicas; deficiencias jurídicas; luchas culturales; inseguridad constante, entre otras.

A pesar de las ambigüedades y discrepancias terminológicas, Juan Gabriel Tokatlian afirma que “La bibliografía de Estados Fallidos, comparte una serie de denominadores comunes. Independientemente de la definición específica usada, la mayoría de los trabajos

coinciden implícitamente en marcar tres brechas entre un Estado aparente y otro empírico: una brecha de legitimidad, otra de capacidad y una última de soberanía” (Tokatlian, 2008, p. 74).

Eso significa que un Estado fallido carece de un poder institucionalizado y legítimo; además es incapaz de responder a las demandas de la ciudadanía, y por lo mismo, no puede brindarle todos los bienes políticos, económicos y sociales a los individuos que conviven en el mismo.

Resulta claro, que no existe consenso respecto a la idea de lo que es un Estado fallido, sino más bien una diversidad de respuestas. Sin embargo, las mismas se pueden agrupar, respecto a la tendencia teórica en dos escuelas: La primera escuela es la que Patricia Moncada llama la escuela conservadora de los Estados fallidos, y defiende básicamente tres tesis. La primera tesis postula que el Estado moderno occidental es la organización de poder político más adecuada y, por eso, las investigaciones sobre los Estados fallidos deben partir de que el Estado moderno occidental hay que tomarlo como dado. La segunda tesis, consiste en que la causa directa y prácticamente exclusiva de la debilidad, de la falla y el colapso estatal, es la agencia humana o la mano del hombre, es decir, el pésimo desempeño de sus gobernantes. La tercera tesis, es que el desarrollo económico nacional e internacional se consigue mediante la liberalización del comercio y la reducción del tamaño del Estado (Moncada, 2007, p. 37).

En contraste a esta tendencia, se encuentra la escuela que esta misma autora denomina la escuela crítica de los Estados fallidos, la cual básicamente cuestiona los principios de la escuela conservadora, y se pregunta hasta qué punto la teoría de la falla estatal es viable para entender ciertos Estados con problemas internos. Puntualmente, la escuela crítica.

Se tiende a plantear la problemática de los Estados fallidos sin cuestionar la misma idea de Estado de la cual se parte. Análisis que puede darse a medias si no se piensa en la

función, la capacidad y el alcance de la estatalidad definida por Weber, en medio de un mundo cultural, económica, política y jurídicamente conectado por la interdependencia de la globalización.

Es así, como a la hora de tratar el tema de los Estados fallidos, para algunos autores y corrientes como la escuela crítica, no es propicio tratar de volver a la normalidad estatal que se plantea en la lectura clásica del Estado liberal occidental; en otras palabras, no se puede pretender restaurar las dinámicas de los Estados fallidos, desde los cánones del Estado weberiano, ya que la reconstitución de lo estatal es más bien una transformación sustancial del Estado, por lo que se pueden explorar nuevos términos de adaptación dinámica y eventual a las lógicas de la globalización (Rojas, 2007, p. 85).

Ahora bien, problematizar el rol del Estado (en cuanto al Estado fallido), lleva a considerar nociones alternativas para la construcción del modelo político en cuestión o preocuparse por qué tipos de Estados pueden dar solución a una situación de fracaso estatal. Es así como surgen, por ejemplo, los Estados híbridos, en donde se trata de articular las ideas estatales modernas con el reconocimiento de prácticas particulares de los Estados, para producir algo similar a un gobierno conjunto, luego de que efectivamente un territorio haya sufrido un fracaso estatal, ya que “a pesar de que se le considera el fin de todo, del colapso estatal pueden surgir procesos de reconstrucción que sigan patrones de desintegración pero también, de forma imperceptible, nuevos procesos de formación estatal” (Doornbos, 2011, p. 159).

Al igual que la noción de Estado, es necesario considerar los conceptos de desarrollo y gobernabilidad, ya que, por lo regular se parte del imaginario de que un Estado fallido presenta casi siempre bajos niveles de desarrollo y una nula gobernabilidad. De hecho, tal imaginario ha llevado a que se consolide la lógica de que una mala gobernabilidad conduce a que no se promueva el desarrollo económico (Fernández, 2009, p. 78). Así entonces, los

Estados fallidos adoptan un común denominador de ingobernabilidad, ya que se quiebra la legitimidad que tiene la ciudadanía hacia gobierno, y éste demuestra un nulo accionar institucional, (Salas, 2011, p. 10). Lo anterior, desde el paradigma occidental, imposibilita el desarrollo porque el desarrollo es imposible sin estabilidad política, social y económica. Lo problemático es que, para alcanzar dicha estabilidad, se necesita entre otras cosas, un adecuado desarrollo económico y de infraestructura, por lo que, en última instancia en los Estados fallidos se consolida una circularidad entre subdesarrollo e ingobernabilidad (Fernández, 2009, p. 81), debido a que para salir del subdesarrollo se necesita de una adecuada gobernabilidad; pero para establecer un eficaz accionar de gobierno, se requiere de ciertos niveles de desarrollo.

Debido a ello se explica que los Estados que sufren de falla estatal, queden atrapados en una ingobernabilidad y subdesarrollo interno, y posean constantes exigencias de la comunidad internacional, para mejorar, al menos, sus dinámicas de desarrollo.

En síntesis, se hace necesario pensar en la verdadera conexión entre desarrollo ortodoxo, promovido por la institucionalidad occidental y las necesidades de los Estados fallidos, debido a que no necesariamente los países que cuentan con fallas deben tener como referente exclusivo el mejoramiento en los índices de desarrollo económico, sino que además se debe abogar por un mejoramiento en la gobernabilidad. De igual manera, se debe poner en tela de juicio la relación causal entre subdesarrollo e ingobernabilidad, ya que, si bien es cierto que para algunos Estados se cumple tal regla, en otros se hace relativa porque unos países pueden poseer subdesarrollo, pero contar con altos márgenes de gobernabilidad o tener una constante ingobernabilidad, pero tener un desarrollo constante.

A pesar del debate que genera la definición del Estado fallido, podría decirse que un Estado es fallido o comienza a fallar cuando las estructuras internas no son viables y, por ende, el aparato se hace disfuncional y se dificulta al momento de responder a todas las

demandas de la ciudadanía; llevando a que los bienes tanto políticos como sociales, económicos y culturales, se vean deteriorados. Así, se dirá que un Estado falla cuando otros agentes le disputan el monopolio de la violencia, las condiciones de inseguridad se establecen como un común denominador, las políticas sociales se hacen ineficaces para responder a las demandas de la comunidad, el régimen político se degenera y deja de representar o servir a las personas, la economía es obsoleta y genera todo tipo de crisis, el desarrollo humano y la seguridad humana no se garantizan o son precarios, entre otros. (Zapata, 2014).

3.4 Elementos de la Ingovernabilidad: ¿Un problema fácil de identificar?

Resulta de suma importancia acercarse desde varias perspectivas al entendimiento de la complejidad que involucra identificar los elementos que deben ser mínimamente visibles para aterrizar el concepto de “Ingovernabilidad del Estado” para ello previamente debe haberse discernido sobre el término opuesto, es decir, aquel que lo origina.

Dilucidar acerca de lo que se ha definido como “governabilidad “y “gobierno” permite al lector tener claridad para abordar con propiedad la discusión y el análisis de algunas problemáticas de la Administración pública sin incurrir en imprecisiones de tipo teórico, seguramente no todas las dificultades que atraviesa el sector ambiental en Colombia puedan ser atribuibles a un problema de governabilidad. Sin embargo, es innegable la dificultad que se presenta a la hora de definir cuáles son los elementos que permitirían identificar que una Entidad está padeciendo la enfermedad de la “Ingovernabilidad” o que por lo menos su falta de resultados positivos de gestión tiene alguna relación coyuntural con la crisis que atraviesan los gobiernos por dicha causa.

Tal como se ha dicho, el problema de la governabilidad comenzó a hacer eco en los países centrales a mediados de los años setenta junto con las crisis de las economías desarrolladas. Por su parte, en América Latina para este mismo periodo y abarcando los años

ochenta la discusión se enmarcó alrededor de las crisis de ajuste y reestructuración económica, las reformas a los Estados y los procesos de transición y consolidación democrática que en países como Argentina, Venezuela, Perú, México y Ecuador dejaron experiencias traumáticas que sirvieron de contexto para el debate conceptual del término. (Camou, 2000).

Las principales situaciones que originaron la discusión sobre Ingovernabilidad en estos países fueron:

- El manejo ineficaz de los asuntos económicos
- Incapacidad para atender necesidades sociales básicas
- Tensiones institucionales dentro de los poderes republicanos
- Irrupción de violencia social en cabeza de grupos rebeldes al margen de la Ley o del crimen organizado.
- Erosión de la legitimidad democrática debido a los múltiples escándalos de corrupción por parte de funcionarios públicos. (Camou, 2000)

El término “ingovernabilidad” no ha sido fácilmente conceptualizado o definido, depende más bien de la óptica de cada uno de los estudiosos del tema, pese a ello se puede deducir que un déficit de gobernabilidad desencadena una auténtica crisis de ingovernabilidad.

Camou, (2000) sugiere que “governabilidad” en sentido literal debería ser entendido como la calidad, estado o propiedad que tiene algo de ser gobernable, mientras que su opuesto designaría lo que es incapaz de ser gobernable. Así mismo, “governación” como la acción y efecto de gobernarse, por ende, los gobiernos “governan”, bien o mal, pero si lo hacen mal no por ello se puede decir que “ingovernan”. Ahora bien, ante la acción de “governar” surgen los interrogantes que dan origen a la noción de gobernabilidad y que giran alrededor de si la calidad del gobierno es buena o mala, si es legítimo o ilegítimo, si es estable o inestable y por último si es eficaz o eficiente. En tal caso parece ser que el dilema

de la ingobernabilidad no radica en si se es gobernado o si se gobierna sino “como se hace”. Por ello el autor nos acerca a algunas aproximaciones de la noción de gobernabilidad que para el estudio que nos atañe resultan muy oportunas como la de Juan Rial de cuyos señalamientos acerca del concepto de ingobernabilidad se colige que es “la incapacidad de las instituciones y movimientos para avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con bastante coherencia las energías de sus integrantes para alcanzar sus metas previamente establecidas”. (Camou, 2000) de este concepto no se apartan los proyectistas, ya que se habla entonces de que la ingobernabilidad se relaciona con la ineficacia en la consecución de logros propuestos por parte de las Entidades, sin embargo, este principio aunado al de eficiencia, que consiste en alcanzar dichos logros al menor costo posible, son frecuentemente conectados a la llamada Efectividad que sería en sumo la fusión de ambos. Es necesario entonces tener claro que considerar tan solo la ineficacia al momento de caracterizar los elementos de la ingobernabilidad resulta un poco estrecho pues existen argumentaciones más exigentes que integran los tres aspectos. Pese a lo anterior, en el análisis que se propone el presente estudio se hablará de Ineficacia en aras de delimitar el problema de la ingobernabilidad.

De otra parte, Camou (2000) con base en sus múltiples investigaciones refiere que la estabilidad política entendida como la “previsible capacidad del sistema político para durar en el tiempo” forma parte esencial de la gobernabilidad y puede predicarse por lo menos en tres contextos: el del Sistema político, que abarca los valores y creencias, las fórmulas institucionales y los actores estratégicos, el del régimen político que comprende las instituciones y normas jurídicas que regulan el acceso, la distribución y el ejercicio del poder político y el de los gobiernos, es decir, cuando los gobiernos legítimos no son abruptamente reemplazados por otros gobiernos dentro del periodo de mandato haciendo uso de mecanismos legales, esta caracterización de la estabilidad política se enmarca en la relación

existente entre la demanda social y la capacidad de respuesta por parte del sistema, régimen o gobierno según sea el contexto, que se relaciona directamente con el principio de eficacia.

Lo contrario a estos dos principios podría entonces ser considerado como elemento o rasgo de ingobernabilidad, así las cosas, se estaría hablando de tres elementos evidenciables de ingobernabilidad como son: pérdida de legitimidad del gobierno, falta de eficacia en la gestión y pérdida de la estabilidad política, todos en el marco de lo que se ha expuesto.

Las consideraciones citadas permiten entrever que los factores visibles que se asocian con la ingobernabilidad del Estado son la antítesis de los principios que caracterizan la gobernabilidad del mismo, de los cuales sobresale la pérdida de la noción de “legitimidad” en lo que tiene que ver con el deterioro de la aceptación social de las acciones de gobierno, no tanto en la carencia de atributos para el ejercicio del poder, pues particularmente en Colombia no es común que sucedan hechos donde el pueblo desconoce el fuero de sus gobernantes, más bien es frecuente que se cuestionen las acciones de los mismos y de la autoridad que ejercen.

Sin embargo, el analista citado prefiere no encasillar las problemáticas de déficit de los principios de la gobernabilidad mencionados, Legitimidad, estabilidad y Eficacia del Estado, como una cuestión de ingobernabilidad meramente, pues denota que hay infinidad de matices desde los cuales abordar cualquiera de estas situaciones empíricas. De allí que el análisis objeto del presente estudio abordará sobre todo los matices de cada contexto que los proyectistas consideren más cercano al problema.

3.5 La Gobernabilidad Ambiental

En concordancia con lo referido por el Foro Nacional Ambiental (Rodríguez, 2008), es claro que Colombia posee una inmensa riqueza ambiental, siendo el segundo país más rico en biodiversidad del planeta y uno de los más ricos en recursos hídricos, pero que se

encuentra en proceso de deterioro. Un hecho que puede ser explicado en su mayoría, por la existencia de fallas en la gobernabilidad ambiental, es decir, en la existencia de falencias en el ejercicio de la autoridad política y el uso de los recursos institucionales para administrar los problemas y asuntos ambientales del país. Situación que se presenta a pesar de los múltiples esfuerzos que se han hecho durante más de cuatro décadas para establecer unas instituciones públicas que estén en capacidad de garantizar la conservación y el buen uso de nuestra riqueza ambiental.

De acuerdo con Arbós y Ginner (1993), se podría decir entonces que la gobernabilidad se entiende a partir de las capacidades estatales para cumplir de forma eficaz las respectivas funciones institucionales que le corresponden. Las capacidades del sistema gubernamental se entienden a partir de las instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad y de la capacidad que éstas tienen para formular e implementar políticas y regulaciones dentro de un marco normativo establecido. Tales herramientas no son otra cosa que las respuestas de la estatalidad ante problemas sociales que, o bien pueden hacer por parte de requerimientos sociales, o bien identificaciones que realiza la propia institucionalidad de dichos requerimientos (Galeano, 2009).

La noción construida desde la administración pública se reduce sencillamente a una dinámica en donde el Estado debe suplir y responder ante las demandas que se le presenten, dejando de lado, la reinención de su papel y de sus respectivas instituciones. Tal como lo menciona Uribe (2008), parafraseando a Bradford (1994), para redefinir el concepto de gobernabilidad, se requiere de un Estado interventor o catalítico, que ofrezca mecanismos flexibles e innovadores para la interacción entre el Estado y la sociedad. (Bradford, 1994:17).

Desde una perspectiva ambiental, el desafío de la Gobernabilidad debe centrarse en la capacidad de lidiar con la complejidad, en la habilidad para incorporar a todos los sectores con similares condiciones para negociar e idénticas posibilidades de hacerse escuchar, y en el

apego estricto a los compromisos de conformar una ética ambiental y un sentido espiritual y colectivo de la defensa del ambiente, más que en procesos y estructuras predeterminadas, de aportes y soluciones sectoriales, o de la aplicación directa de recetas que provengan de otros temas u otras regiones, sin ser previamente evaluadas por los sectores involucrados en la resolución concreta de los conflictos y problemas ambientales, o en la discusión de las políticas ambientales (Sosa, 2005, p. 373).

Frente a lo planteado por Sosa (2005), hay dos elementos a resaltar para entender la Gobernabilidad desde tales proporciones. En primer lugar, el rol de las instituciones públicas ambientales se debe pensar en función de las problemáticas locales, ya que la apropiación e identificación de determinadas condiciones específicas permite la adopción de medidas adecuadas al contexto. Manteniendo tal supuesto, se propone un segundo elemento a analizar, y es el relacionado con los crecientes problemas ambientales que aquejan a las sociedades y a los ecosistemas. El proyecto político del desarrollo tiene que construirse conjuntamente con la gobernabilidad efectiva para lograr solventar los conflictos ambientales, de tal forma que, los organismos oficiales se conviertan en controladores de tales riesgos a partir de mecanismos de negociación y mediación entre diversos actores.

Desde tal perspectiva, la Gobernabilidad Ambiental puede entenderse como el conjunto de factores que, actuando dentro de un proceso interactivo de elementos tales como la concienciación ambiental, el comportamiento e información de diferentes grupos sociales con respecto al territorio y flexibilidad, en cuanto a habilidad para incorporar cambios a lo largo del tiempo, permite conciliar los conflictos, tomar decisiones públicas coherentes e informadas, e implementar acciones consensuadas. (Etchegaray, 2005, p.474). En la medida en que se logren armonizar las diversas perspectivas de desarrollo, será posible ejercer una Gobernabilidad lo suficientemente efectiva como para establecer mayor control sobre el capital natural que posee una determinada región.

3.6 Políticas públicas y gestión ambiental

Según Manteiga (2000, p. 76) citado en Avellaneda & Peñuela (2014): “El desarrollo de la política ambiental implica un largo proceso de toma de decisiones. Parte de una preocupación ambiental y acaba en la adopción de medidas encaminadas a paliar tendencias desfavorables”. La preocupación ambiental a la que hace referencia Manteiga, tiene su origen en la afectación de la comunidad por un problema o interacción de problemas tipificados como ambientales, y es precisamente esa afectación la que motiva a la comunidad a buscar y formar parte de las soluciones. De lo anterior se tiene que la tarea de resolver la problemática ambiental no está únicamente en manos del gobierno local, sino que demanda la participación activa de la comunidad. En este escenario, la gestión ambiental urbana se convierte en el camino más viable y directo para la participación de los diferentes actores en procesos de control social, ordenamiento territorial y planificación y toma de decisiones, entre otros, gracias a los mecanismos establecidos por el marco institucional de la gestión ambiental. Las autoras citadas dan a conocer que según el BID (2007): “Estos mecanismos ayudan al desarrollo de un marco de gobernabilidad transparente y equitativo para la gestión ambiental y, en consecuencia, un marco de gobernabilidad adecuado puede facilitar el camino hacia el desarrollo urbano sostenible”, entendida la gobernabilidad como “(...) el modo en que una sociedad se organiza para tomar e implementar decisiones logrando un entendimiento, acuerdo y acción mutuos”. (PNUD, 2000, p. 1 citado en Avellaneda y P. (2014).

3.7 La Gestión Ambiental en el Territorio Nacional

El desarrollo sostenible continúa siendo objeto de preocupación del Estado. Desde hace mucho tiempo se ha reconocido que los problemas ambientales, requieren respuestas institucionales. Sin embargo, la mayoría de las veces las políticas estatales que se generan a

menudo han agravado estos problemas: por ejemplo, mediante proyectos de desarrollo y de apoyo a industrias extractivas (Ascher, 1999). Tal como se refiere en el trabajo de investigación de Henry Mance (Rodríguez, 2008), algunos ambientalistas no sólo han sostenido que los Estados han contaminado, sino que ellos tienen que contaminar. Bajo una perspectiva marxista, el Estado está en función de la economía capitalista y actúa bajo los intereses empresariales responsables de la degradación ambiental (Barry y Eckersley, 2005). A pesar de estas perspectivas pesimistas, no se puede excluir la posibilidad de que el Estado establezca instituciones ambientales. El dominio continuo del Estado, en lo que se refiere a soberanía y recursos, hace improductiva la falta de compromiso con este. La racionalidad administrativa del Estado puede presentar significativos obstáculos para el cumplimiento de un papel ambiental. No obstante, como sostienen Torgerson y Paelke (1990), aun cuando las debilidades del Estado administrativo no puedan resolverse, pueden manejarse.

Un enfoque para hacer al Estado más verde no niega que la gestión ambiental está siendo cada vez más emprendida por actores internacionales, gobiernos locales y ciudadanía. Durant et al (2004), conciben al Estado como coordinador de otros grupos de interés, bajo el supuesto de que la gestión ambiental es un objetivo estatal. Tal objetivo, esencial si los estados promueven prácticas sostenibles, requiere que la atención de los problemas ambientales se les asigne a nuevas o existentes instituciones. La mayoría de los Estados han buscado incorporar las preocupaciones ambientales mediante la creación de agencias independientes, con temáticas específicas al nivel más alto de ministerios. Los primeros de estos ministerios ambientales nacionales se establecieron en los años setenta principalmente en el mundo desarrollado, pero también en algunos países africanos, asiáticos y latinoamericanos. Hacia 1995, más de cien países en todo el mundo poseían un ministerio del ambiente especializado (Frank et al., 2000: 99). Se tiene como el crecimiento de ministerios ambientales ha sido notable en América latina particularmente tras la Cumbre de Río de

1992. La Cumbre, que siguió el hito del Informe Brundtland (CMMAD, 1987), promovió el concepto de desarrollo sostenible llevando a adelantos significativos en las instituciones y las políticas en América latina y en diferentes partes del mundo (Haas et al., 1992; Panjabi, 1997; Cabrera y Salvadora, 2002). Actualmente, de los diecinueve países de América latina la mayoría, tienen ministerios ambientales especializados: Argentina, Bolivia, Brasil, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Venezuela. Cuatro tienen ministerios con mandatos ambientales y de otro tipo: Colombia, Costa Rica, Cuba y Uruguay. Además, dos países como Panamá y Paraguay tienen agencias subministeriales especializadas.

Desde la segunda guerra mundial, Colombia ha desarrollado fuertes instituciones de nivel nacional y ha mostrado una impresionante estabilidad económica comparado con otros países de América latina (Leal, 1995; Cárdenas, 2001). En contraste, desde los años, el conflicto armado interno se ha intensificado, situación que, junto con otros factores, ha tenido efectos debilitadores en la economía (Cárdenas, 2001; Wiesner, 2004). La riqueza ambiental de Colombia tiene una gran importancia global, pues es uno de los países del mundo con mayor biodiversidad (WRI, 2006). El Ministerio del Ambiente de Colombia se creó en un momento similar a instituciones comparables de muchos otros países latinoamericanos. Es más, como en Colombia, con la fusión del Ministerio con partes del Ministerio de Desarrollo Económico en 2003, otros países han reestructurado sus instituciones ambientales. Finalmente, como resultado de su fusión, Colombia es uno de los cinco países latinoamericanos en que los asuntos ambientales comparten su estatus ministerial con otros aspectos. Por ende, la experiencia de Colombia en el desarrollo de instituciones ambientales puede proporcionar valiosas lecciones para otros países.

4. MARCO CONTEXTUAL

En aras de que el lector obtenga el conocimiento previo básico para entender la problemática de la entidad objeto de estudio se requiere esbozar aspectos importantes de los principales actores del Sistema Nacional Ambiental así:

4.1 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)

Creado mediante la Ley 99 de 1993, este Ministerio tiene como misión formular la política nacional ambiental y es el máximo ente rector de toda la gestión ambiental del país, encargado de definir las políticas y regulaciones a las que se debe sujetar la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Además, lidera la organización del sistema nacional ambiental — SINA—, conformado por el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la ejecución de los principios generales ambientales contenidos en la Ley. (Sánchez, 2002).

La Ley igualmente define los objetivos por los cuales se creó el Ministerio del Medio Ambiente, basados principalmente en impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza, además de la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

4.2 El Sistema Nacional Ambiental (SINA)

Junto con la creación del Ministerio de Medio Ambiente, gracias a la ley 99 de 1993 y a la concepción que brindó la Constitución Política Colombiana de 1991, la cual redimensionó la necesidad de proteger el medio ambiente, regulando y controlando ciertas prácticas que propendían en su deterioro, además de darle un enfoque sistemático,

descentralizado, participativo, multiétnico y pluricultural, se creó el Sistema Nacional Ambiental SINA.

En su articulado la Ley 99 define El Sistema Nacional Ambiental (SINA) como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en ella.

Para dar una mayor claridad acerca del Sistema, se trae a colación la definición planteada por el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés” –Invemar– (s.f) así:

Desde el enfoque sistémico, lo más apropiado es definir el Sistema Nacional Ambiental como el conjunto organizado de acciones de gestión ambiental que se realizan en todo el territorio nacional. Esto implica entenderlo más como un “sistema de acciones” que solamente como un “sistema de entidades”. Así, simplemente se puede considerar como integrantes del SINA a todos aquellos actores estatales o sociales que realicen alguna actividad significativa que contribuya al manejo ambiental del país. Según se ha planteado y en concordancia con la Ley 99 de 1993 que le dio su organización actual, el Sistema Nacional Ambiental es el sistema de acciones que realizan actores organizados del Estado y la sociedad civil en Colombia para el manejo ambiental del país. Por lo tanto, por definición hacen parte integrante de este sistema todas aquellas instituciones y organizaciones que efectivamente desarrollan actividades orientadas al cumplimiento de esta función esencial que determina dicha ley. La participación en el SINA depende sólo de esta condición, por lo que no tiene lugar por nombramiento, designación o elección de ningún tipo tampoco es una asociación ni una red o algún otro tipo de mecanismo de cooperación entre instituciones y/u organizaciones, es el accionar mismo de las instituciones y los grupos en pro del medio ambiente. Invemar, (s.f).

Hablando de los actores, se tiene que dentro de las instituciones que trabajan en concordancia con el SINA además de los diferentes departamentos administrativos del medio ambiente y corporaciones autónomas, se encuentran el Ministerio de Ambiente, Vivienda y

Desarrollo Territorial. El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam); el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, Sinchi; el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos, Alexander Von Humboldt, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP) y el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras, José Benito Vives de Andrés (Invemar).

El Sistema Nacional Ambiental está integrado además por las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la Ley, en las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental, en las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente y en las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo. El SINA se encuentra coordinado, además, por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), conforme el artículo 2 de la ley 99 de 1993. (Uniderecho, 2009).

Tal como lo plantea el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés”, (Invemar, s.f.), es suficientemente claro que la función del Sistema Nacional Ambiental: se centra en “el manejo ambiental del país”. Es esta función la que le da sentido y razón de ser al SINA; es para el cumplimiento de esta función que se organizó este sistema. En este sentido, el manejo ambiental del país será descentralizado, democrático y participativo, por lo que el sistema se fundamenta en la acción coordinada y descentralizada de las autoridades locales, regionales y en la participación de las etnias y la ciudadanía en general, en torno al desarrollo sostenible ambiental, económico y social del país. El SINA se define entonces, como el sistema de gestión ambiental cuyo ámbito de realización es la totalidad del territorio nacional.

Considerando que el Sistema SINA, define “los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil”, son ellos los actores fundamentales del Sistema Nacional Ambiental. En

este sentido el SINA, es también el sistema de actores estatales y sociales que desarrollan conjuntamente las acciones necesarias “para el manejo ambiental del país”.

El carácter estatal y social del SINA se ratifica al describir como “componentes” del SINA a “las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental”, al igual que “las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental”.

Reconociendo el carácter estatal y social del Sistema Nacional Ambiental, no puede reducirse meramente a la parte de su componente estatal, es decir, al conjunto de las 44 instituciones del Estado responsables de la política y la gestión ambiental: el Ministerio del Medio Ambiente, 5 Institutos de Investigación, las 4 Unidades Ambientales Urbanas y las 34 Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible. Tanto en la norma legal como en la acción concreta, el Sistema Nacional Ambiental es mucho más que dicha parte de su componente estatal. Resulta clara la participación de las organizaciones de la Sociedad Civil en este Sistema, consagrada en la propia Ley. Y en la práctica cotidiana, sin las acciones que ellas realizan es imposible “el manejo ambiental del país” que se le asigna al SINA como función esencial. El Estado por sí sólo es incapaz de cumplir con esta tarea. Por esto se puede afirmar que el componente social del Sistema Nacional Ambiental es igual de importante que su componente estatal. Dejar de lado alguno de ellos implica que el SINA pierda su carácter “nacional”. Sin la participación conjunta de las instituciones estatales y de las organizaciones sociales no se puede hablar de un Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

A continuación, resulta importante enunciar los principales actores dentro del SINA, bajo los siguientes escenarios:

- **El SINA institucional:** el Consejo Nacional Ambiental, el Ministerio del Medio Ambiente, las 34 Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los 5 institutos de investigación y el subsistema de

investigación ambiental, las 4 unidades ambientales urbanas, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

- **El SINA territorial:** La Unidad de Política Ambiental del Departamento Nacional de Planeación -UPA-, las entidades territoriales como ejecutoras de la política ambiental: departamentos, distritos, municipios, resguardos indígenas y las tierras colectivas de comunidades negras.
- **EL SINA social:** el Eco fondo, las organizaciones no gubernamentales -ONG-, las organizaciones de base, y el movimiento ambiental las organizaciones étnico-territoriales negras e indígenas. Se registran algunos representantes de gremios de la producción y el sector privado.
- **El SINA transectorial:** las unidades ambientales de los diversos ministerios, institutos y demás entidades estatales con competencias ambientales.

4.2.1 Los organismos de control del SINA. La Procuraduría Ambiental, la Defensoría del Pueblo en materia ambiental, la Contraloría Ambiental, las Veedurías Ciudadanas, la Policía Ambiental.

4.3 Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR) a partir de la Constitución de 1991 y La Ley 99 de 1993

Pese a que la existencia de las CAR se remonta muchos años atrás a la reforma del Estado Colombiano de principio de los años noventa, fue la Constitución de 1991 con sus cincuenta artículos sobre la protección ambiental y el desarrollo sostenible la que impulsó su creación como entes autónomos, mandato que se concretó en la Ley 99 de 1993 definiendo así su naturaleza jurídica:

“Las corporaciones autónomas regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por (sic) su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente” (ley 99 de 1993, título VI, De las corporaciones autónomas regionales. Artículo 23, Naturaleza jurídica). (Canal, A. y Rodríguez, B. citados en Rodríguez, 2008, p.317)

Se rigen bajo cuatro grandes concepciones:

- La naturaleza corporativa y democrática de gobierno;
- La autonomía administrativa y financiera;
- El blindaje financiero, o las rentas propias que les confía la Ley con el fin de que no dependan de las asignaciones del presupuesto nacional y su especialización en la gestión ambiental, que busca evitar los roles de juez y parte en la administración ambiental.

En concordancia con lo descrito por los ambientalistas y académicos Canal y Rodríguez (2008), hoy día resulta evidente como los esfuerzos en materia de política ambiental, son materializados en pro de fortalecer una institucionalidad ambiental regional, concretándose en la creación de las corporaciones autónomas regionales (CAR), entidades que tienen la mayor responsabilidad por la puesta en marcha de la política pública ambiental regional.

De acuerdo con la ley 99 de 1993, las CAR están encargadas de “administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por (sic) su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y

las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”. Tienen también la responsabilidad por la gestión ambiental en todo el territorio nacional, con excepción de las cuatro ciudades con población mayor de un millón de habitantes, para las que se previó la creación de autoridades responsables por la gestión del medio ambiente urbano. En su concepción y diseño se trató de capitalizar la experiencia de las corporaciones existentes en 1993, que entonces tenían una historia cercana a los cuarenta años.

Partiendo de la importancia que conllevan estas autoridades ambientales por su accionar regional, es necesario revisar y evaluar objetivamente el desempeño e impacto que tienen las CAR como entidades gubernamentales, de manera que sea posible señalar sus principales logros y falencias en la protección ambiental, así como sus fortalezas y debilidades como máximas autoridades ambientales, ejecutoras de la política ambiental nacional y entes responsables por el ordenamiento ambiental del territorio en el ámbito regional.

Desde el año 2002, se han venido generando afirmaciones negativas sobre el quehacer y el desenvolvimiento de las CAR: se dice que son corruptas, politizadas, clientelistas, ineficaces e ineficientes. El problema de la corrupción en especial genera mucha preocupación por el desempeño de muchas de las corporaciones, preocupación que encuentra hoy sustento en el índice de transparencia nacional publicado en 2004-2005, que intenta medir el riesgo de corrupción de las entidades públicas, en el cual muy pocas corporaciones salen bien libradas.

Por el contrario, en el ámbito internacional con frecuencia se hacen observaciones positivas sobre las CAR, entre otras razones porque los expertos en materia de la gestión ambiental en América latina al conocer algunas corporaciones, mediante su visita o información documental, y de constatar la calidad de sus sedes, el número de empleados, las publicaciones, y, sobre todo, sus presupuestos, planes y programas, llegan rápidamente a la

conclusión de que se trata de entidades más fuertes que las agencias ambientales subnacionales de otros países, e incluso, que muchas autoridades ambientales nacionales del continente. De hecho, se demuestra que Colombia cuenta con un sistema de gestión regional de mayor aliento que los de la mayor parte de los países de la región.

Las CAR conforman un mundo muy heterogéneo marcado por su capacidad institucional que se expresa en la diversa disponibilidad de recursos económicos, humanos y físicos. Su desempeño presenta también muchas diferencias: desde las que adelantan una gestión ambiental relativamente eficaz y eficiente, comparadas con otras entidades equivalentes del mundo en desarrollo, hasta las caracterizadas por el desgüeño administrativo o la poca transparencia, pasando por otras cuya marcha es satisfactoria mas no sobresaliente, y por algunas que apenas parecen sobrevivir ante su pobre dotación de recursos.

El modelo de autonomía implementado en las CAR tiene su justificación en que éste dota a las regiones de entidades, que poseen las condiciones técnicas y económicas para cumplir con solvencia las funciones de ejecución de la política ambiental, el ejercicio de la autoridad ambiental y la promoción del ordenamiento y planificación del desarrollo sectorial y territorial, así como contribuir a la construcción de una visión del desarrollo sostenible de las diversas regiones del país. En este marco, a las corporaciones se les dotó de los instrumentos definidos en la ley 99 para ejercer la autoridad ambiental, entre los que se mencionan las atribuciones en materia de ordenamiento ambiental del territorio; las licencias; las concesiones; los permisos y las autorizaciones; los instrumentos económicos; las facultades sancionatorias; los instrumentos de educación y participación; y los mecanismos de monitoreo, seguimiento e información.

Como se ha mencionado, el conjunto de las funciones de las CAR se agrupa en tres grandes categorías: 1) la ejecución de las políticas ambientales en el ámbito regional; 2) el ejercicio de la autoridad ambiental; y 3) la promoción de la planificación y el ordenamiento

ambiental territorial y sectorial, de manera que las corporaciones han dado prioridad a la ejecución de las políticas ambientales, siguiéndoles en orden de importancia la planificación y el ordenamiento, y el ejercicio de la autoridad ambiental.

Es en este apartado, donde se concentra la razón de ser de las corporaciones, es decir, en el ejercicio de la autoridad ambiental, bajo el cual se logran sintetizar acciones adelantadas que incluyen: 1) la expedición de permisos y autorizaciones para la movilización, el procesamiento y la comercialización de recursos naturales renovables; 2) las concesiones de agua; 3) los permisos de aprovechamiento forestal; 4) las licencias ambientales; y 5) las labores policivas y de sanción.

Reconociendo la lentitud general con la que se han desarrollado estas funciones, se encuentra que un amplio número de corporaciones han puesto en marcha mecanismos para hacer cumplir la ley ambiental en casos concretos, con resultados positivos. Es el caso, por ejemplo, de la tasa retributiva (que se paga por vertimientos a las fuentes de agua), basada en el principio del que contamina paga. Su concepción y resultados fueron resaltados en estudios del Banco Mundial y la CEPAL (WB, 2000; Acquatella, 2001) sobre la aplicación de los instrumentos económicos para la gestión ambiental, y se señalaron como una experiencia pionera en el mundo en desarrollo, susceptible de ser imitada por otros países. (Canal y Rodríguez, 2008).

4.3.1 Origen de la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

Los académicos Francisco Canal y Manuel Rodríguez (Rodríguez, 2008), plantean que el esquema corporativo adoptado por Colombia cuenta con unas características jurídicas particulares frente a los marcos institucionales ambientales establecidos en otros países, en especial sobre la autonomía administrativa y financiera, tal como se establece en la Constitución y la ley.

El artículo 113 de la Constitución, que después de establecer: “Son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial”, señala: “Además de los órganos que la integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las funciones del Estado.

Los diferentes órganos de Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”. Conforme con el artículo 113 de la Constitución política las corporaciones autónomas regionales no hacen parte de la estructura tradicional de las ramas del poder público. Se ubican en el poder autónomo, e independiente significa entonces que las CAR fueron establecidas como administraciones independientes de las autoridades centrales, como parte de la estrategia de descentralizar el ejercicio del poder público en asuntos especialmente sensibles para la comunidad, cuya misión requiere de este nuevo régimen especial para el cumplimiento de las ciertas funciones del Estado, como el Banco de la República, los entes universitarios autónomos y la Comisión Nacional de Televisión.

Las CAR se constituyen, así como entes autónomos e independientes para cumplir con el propósito fundamental de “administrar, dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por (sic) su desarrollo sostenible”. Y para hacerlo efectivo se les dota de una serie de funciones e instrumentos para garantizar la gobernabilidad ambiental en las áreas de su jurisdicción, en el marco de la legislación ambiental nacional, cuyos tres ejes fundamentales son la Constitución, el Código de los recursos naturales renovables y del medio ambiente y la ley 99 de 1993, y mediante la puesta en marcha en el ámbito regional de la política ambiental y las regulaciones ambientales nacionales formuladas por el Ministerio del Medio Ambiente.

Con el reconocimiento de la autonomía y la independencia se intentó, entre otras, blindar el interés general de la protección ambiental frente a intereses políticos y económicos

particulares, y garantizar que la gestión para la conservación, la defensa y el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales sea independiente en relación con las instituciones gubernamentales (nacionales regionales y locales) encargadas de promover y encauzar el desarrollo económico y social. En particular, en la ley se prevé una independencia funcional, mediante la ausencia de una relación jerárquica en relación con la gestión administrativa y financiera frente al poder ejecutivo regional y nacional.

La autonomía administrativa de las CAR se concreta en la ley 99, entre otras, en la independencia del consejo directivo para nombrar su director y en la prohibición de la remoción discrecional de este por parte de aquel; la discrecionalidad para fijar una organización administrativa; y la concepción de órganos de dirección corporativa y plural. Se prevé también que tengan independencia para dotarse de su planta de personal, sin que para ello medie una relación jerárquica con las entidades territoriales. Con ello se intentó crear las condiciones para que puedan vincular el personal técnico requerido para la gestión ambiental, y, así, no solo estar en capacidad de adelantar con solvencia sus funciones como autoridad ambiental, sino también prestar la asistencia técnica requerida por los departamentos y los municipios en los procesos de planificación y, muy en particular, en la incorporación de la dimensión ambiental en los planes de desarrollo de las entidades territoriales y de ordenamiento territorial.

Con el fin de que las CAR tuviesen autonomía e independencia financiera, el artículo 46 de la Ley 99 de 1993, estableció doce fuentes patrimoniales y de rentas. Dos de las fuentes previstas, las transferencias del sector eléctrico y el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble se concibieron y diseñaron a partir de la experiencia adquirida con los mismos por algunas corporaciones antes de 1993. Como parte de las rentas se encuentran los recursos provenientes de un amplio conjunto de instrumentos económicos cuyo objetivo prioritario no es producir recursos financieros para las CAR propiamente, sino

incidir en el comportamiento de los actores económicos en la protección del medio ambiente. Entre ellos se mencionan las tasas retributivas, las tasas de uso de los recursos naturales renovables y las tasas compensatorias. Mediante estas rentas se pretende asegurar que las corporaciones contaran con sus propias fuentes de recursos, independientes de las asignaciones del presupuesto general de la nación y de los presupuestos de las entidades territoriales. Se buscó blindarlas así de las eventualidades de los procesos decisorios que llevan a esas asignaciones, porque la experiencia nacional e internacional ha mostrado que cuando los países pasan por coyunturas económicas adversas los gobiernos tienden a recortar las partidas correspondientes al medio ambiente, y que el sector ambiental es más vulnerable que otros a la prioridad presupuestal otorgada por los mandatarios nacionales y regionales de turno.

En síntesis, una de las justificaciones para establecer el modelo de autonomía fue dotar a las regiones de entidades que tuviesen las condiciones técnicas y económicas para cumplir con solvencia las funciones de ejecución de la política ambiental, el ejercicio de la autoridad ambiental y la promoción del ordenamiento y planificación del desarrollo sectorial y territorial, así como para contribuir a la construcción de una visión del desarrollo sostenible de las diversas regiones del país.

En este marco, a las corporaciones se les dotó de los instrumentos definidos en la Ley 99 para ejercer la autoridad ambiental, entre los que se mencionan las atribuciones en materia de ordenamiento ambiental del territorio; las licencias; las concesiones; los permisos y las autorizaciones; los instrumentos económicos; las facultades sancionatorias; los instrumentos de educación y participación; y los mecanismos de monitoreo, seguimiento e información.

Pero la autonomía que otorga la legislación a las corporaciones en materia de la gestión ambiental no es equivalente a la autonomía que le da en los asuntos administrativos y financieros. Fue la ley 99 de 1993, en su artículo 5º, la que atribuyó a las CAR las

competencias en materia ambiental (de conformidad con el artículo 150 de la Constitución. Y la misma ley, al hacer de las corporaciones unas entidades para la gestión ambiental regional, limitó su autonomía al establecer que deben adelantarla en su jurisdicción: “de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”.

Precisamente, la ley le otorga a ese Ministerio (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, MADS) diversas funciones dirigidas a garantizar que las CAR actúen de conformidad con las políticas y las regulaciones establecidas por él en el marco de la legislación ambiental, todo ello con el fin de que cumplan con su propósito de asegurar la protección de los principales valores ambientales del país y contribuir a que se dirija hacia la meta del desarrollo sostenible. (Rodríguez (Ed.), 2008)

4.4 La Autoridad Ambiental en el Valle del Cauca

De acuerdo a la información corporativa, contemplada en su portal institucional, (CVC, 2012), la Autoridad Ambiental del Valle del Cauca, creada en 1954, ejerce sus funciones como una entidad de orden público de nivel nacional, con autonomía administrativa propia y con recursos que provienen del Estado, prestando sus servicios misionales en la cobertura del departamento y sus municipios en las zonas rurales, ejerciendo el control en su jurisdicción, promoviendo el cuidado y conservación del medio ambiente, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida de la población y la competitividad de la región en el marco del desarrollo sostenible. Como entidad pública, se encuentra regida por la normatividad ambiental existente, para la promoción y apoyo al desarrollo sostenible de los territorios que se encuentran en su jurisdicción.

Tiene por objetivos corporativos los siguientes:

- Fortalecer los procesos de planificación y ordenamiento ambiental del territorio, como instrumento básico de la gestión ambiental.

- Mejorar las condiciones de los ecosistemas con base en el conocimiento, la recuperación y el aprovechamiento sostenible de sus bienes y servicios ambientales.
- Disminuir los impactos generados por las actividades antrópicas en los centros poblados.
-Promover el uso de tecnologías y prácticas que permitan la reducción de los impactos generados por procesos productivos.
- Fortalecer la capacidad de los actores sociales, a fin de hacer efectiva su participación en la gestión ambiental.
- Mejorar la capacidad de gestión (eficiencia, eficacia y efectividad) de la Corporación, que facilite la administración y manejo de los recursos naturales y el ambiente.

De acuerdo con la reglamentación ambiental, tiene por funciones las siguientes:

- Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la Ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le han sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción.
- Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente.
- Promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables.
- Coordinar el proceso de preparación de los planes programas y proyectos de desarrollo medio ambiente que deban formular los diferentes organismos y entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA). En el área de su jurisdicción y en especial, asesorar el departamento, distritos y municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales.

- Participar con el departamento, los municipios y demás organismos y entes competentes del área de jurisdicción en los procesos de planificación y ordenamiento territorial con el fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten.
- Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones, cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas.
- Promover y realizar conjuntamente con los organismos nacionales adscritos y vinculados al Ministerio de Ambiente y con las entidades de apoyo técnico y científico del Sistema Nacional Ambiental -SINA-, estudios e investigaciones en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables.
- Asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal y ejecutar programas de educación ambiental no formal, conforme a las directrices de la política nacional.
- Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente.
- Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva. Todo esto en aquellos casos que no sea competencia privativa del Ministerio del Medio Ambiente y para los casos en que el gobierno nacional la haya facultado a través de reglamento. Esta función se desarrollará en concordancia con lo establecido en el parágrafo 5o. del artículo 31 de la Ley 99 de 1993.
- Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de ruido, emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que pueda afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir, restringir regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental.

Estos límites, restricciones y regulaciones que en ningún momento podrán ser menos estrictos que los fijados por el Ministerio del Medio Ambiente.

- Evaluar, controlar y efectuar el seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como las otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 58 de la Ley 99 de 1993, el Decreto 1753 del 3 de agosto de 1994 y las demás normas que las adicionen, complementen o reformen.
- Evaluar, controlar y efectuar el seguimiento ambiental de los usos del agua, del suelo, del aire y de los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos.
- Recaudar conforme a la ley, las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, fijar su monto en el territorio de su jurisdicción con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente.
- Ejercer el control de la movilización, procesamiento y comercialización de los recursos naturales renovables en coordinación con las demás corporaciones autónomas regionales, las entidades territoriales y otras autoridades de policía, de conformidad de la ley y los reglamentos; y expedir los permisos, licencias y salvoconductos para la movilización de los recursos naturales renovables.

- Administrar bajo la tutela del Ministerio del Medio Ambiente las áreas del Sistema de Parques Nacionales que ese ministerio le delegue. Esta administración podrá hacerse con la participación de las entidades territoriales y de la sociedad civil.
- Reservar, alinderar, administrar o sustraer, en los términos y condiciones que fijen las Ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción.
- Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados. Para ello contará con la función policiva que le otorga el artículo 83 de la ley 99 de 1993.
- Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales.
- Promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, control de erosión, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de aguas, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción, en coordinación con los organismos directores y ejecutores del sistema nacional de adecuación de tierras, conforme a las disposiciones legales y a las previsiones técnicas correspondientes.
- Cuando se trate de obras de riego y avenamiento que promueve y ejecute la Corporación, que de acuerdo con las normas y los reglamentos requieran de licencia ambiental, esta deberá ser expedida por el Ministerio del Medio Ambiente.
- Ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para

la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

- Adelantar en coordinación con las autoridades de las comunidades indígenas y con las autoridades de las tierras habitadas tradicionalmente por comunidades negras, a que se refiere la Ley 70 de 1993, programas y proyectos de desarrollo sostenible y de manejo, aprovechamiento, uso y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.
- Implantar y operar el Sistema de Información Ambiental en el área de jurisdicción, de acuerdo con las directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente.
- Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles en los aspectos medioambientales, en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales, programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces, reforestación y administrar, manejar, operar y mantener las obras ejecutadas o aquellas que le aporten los municipios o distritos para estos efectos.
- Transferir la tecnología resultante de las investigaciones que adelanten las entidades de investigación científica y de apoyo técnico del nivel nacional que forman parte del Sistema Nacional Ambiental - SINA- y prestar asistencia técnica a entidades públicas y privadas y a los particulares, acerca del adecuado manejo de los recursos naturales renovables y la preservación del medio ambiente, en la forma que lo establezcan los reglamentos y de acuerdo con los lineamientos fijados por el Ministerio del Medio Ambiente.
- Imponer, distribuir y recaudar las contribuciones de valorización con que haya de gravarse la propiedad inmueble, por razón de la ejecución de obras públicas por parte de la Corporación; fijar los demás derechos cuyo cobro pueda hacer conforme a la ley.
- Asesorar a las entidades territoriales en la elaboración de proyectos en materia ambiental que deban desarrollarse con recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías o con otros de destinación semejante.

- Adquirir bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público y adelantar ante el juez competente la expropiación de bienes una vez surtida la etapa de negociación directa, cuando ello sea necesario para el cumplimiento de sus funciones o para la ejecución de las obras o proyectos requeridos para el cumplimiento de las mismas, e imponer la servidumbre a que haya lugar, conforme a la ley.
- Promover y ejecutar programas de abastecimiento de agua a las comunidades indígenas y negras tradicionalmente asentadas en el área de su jurisdicción, en coordinación con las autoridades competentes.
- Apoyar a los consejos municipales, a las asambleas departamentales y a los consejos de las entidades territoriales indígenas en las funciones de planificación que les otorga la Constitución Política.
- Las demás que anteriormente estaban atribuidas a otras autoridades en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, en cuanto no pugnen con las atribuidas por la constitución política a las entidades territoriales o sean contrarias a la Ley 99 de 1993 o a las facultades de que ella inviste al Ministerio del Medio Ambiente.
- Sin perjuicio de las atribuciones de los municipios y distritos en relación con la zonificación y el uso del suelo, de conformidad con lo establecido en el artículo 313 numeral 7 de la Constitución Política, la Corporación establecerá las normas generales y las densidades máximas a las que se sujetarán los propietarios de vivienda en Áreas suburbanas y en cerros y montañas, de manera que se protejan el medio ambiente y los recursos naturales. No menos del 70% del área a desarrollar en dichos proyectos se destinará a la conservación de la vegetación nativa existente.
- Propender por la recuperación y mejoramiento de las tierras y la promoción y construcción de obras de control de inundaciones, de riego, drenaje y control de erosión y en especial la regulación del río Cauca y sus afluentes en su jurisdicción.
- Conservar y fomentar la recuperación, manejo y conservación de los recursos naturales en cuanto a aguas superficiales y subterráneas, suelos, bosques, fauna y flora silvestre, parques, cuencas hidrográficas, reservas naturales, recursos minerales y extracción de materiales de arrastre.

- Promover y desarrollar las obras para el manejo del agua, la adecuación de tierras y servicios complementarios que permitan intensificar el uso de los suelos y asegurar su mayor productividad, todo ello bajo el criterio de desarrollo sostenible.
- Asesorar y promover a los entes territoriales de su jurisdicción en su función de planificación para que se adopten políticas ambientales gubernamentales que tengan como objetivo orientar hacia un Desarrollo Sostenible que se refleje en equilibrio entre el medio ambiente y el crecimiento económico de las áreas urbanas, rurales y suburbanas conforme a las directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente.

4.5 El Procedimiento Sancionatorio Ambiental - Contexto de la Ley 1333 de 2009

La constante persecución del desarrollo económico sin conciencia ambiental por muchas décadas trajo consigo altos niveles de contaminación y el deterioro progresivo y casi irreversible de los recursos naturales, situación que pone en riesgo la supervivencia de las generaciones futuras. A raíz de ello ha cobrado importancia la estrecha relación entre desarrollo y medio ambiente, es decir, la búsqueda del desarrollo socio económico constante y sostenible en el tiempo, bajo la premisa de la conservación de los recursos naturales y el entorno vital, de forma que se pueda garantizar que las generaciones futuras también logren satisfacer sus necesidades y sigan creciendo. Esta concepción mundial ha quedado plasmada en múltiples convenios como la Declaración de Río, la Agenda 21, la Convención sobre cambio climático y la Convención sobre Biodiversidad entre otras. (Instituto de ciencia política Hernán Echavarría Olózaga, 2010).

En lo que respecta a sancionatorios ambientales Colombia nunca había tenido un procedimiento integral establecido, es así que en Garro (2013) se reseña como antes de la reforma Constitucional, el Estado se valía de otro compendio de normas para sancionar infracciones ambientales así:

(...) La Ley 23 de 1973 consagró en el artículo 18 la facultad para la administración de imponer sanciones por infracción ambiental, pero no contempló el procedimiento a seguir para el efecto; posteriormente el Decreto-ley 2811 de 1974 en los artículos 163, 284 y 339 estipuló el deber de sancionar las conductas que atenten contra el buen uso de los recursos naturales renovables; sin embargo, el mencionado Código también omitió reglamentar el procedimiento para la imposición de las sanciones. Ante la anterior falencia procedimental, cada norma ambiental consagró el procedimiento a seguir para la imposición de sanciones por transgresión a las mismas, ejemplo de ello lo constituyen los Decretos 1681 de 1978 y el 1594 de 1984 (p. 446).

La Constitución política de 1991 introdujo a Colombia en el modelo económico de desarrollo sostenible, con el reconocimiento de derechos y deberes ambientales en medio de una política de mercados abiertos y globalización que empezó a cambiar el paradigma de desarrollo endógeno que había primado durante la mayor parte del siglo XX y que se valía de técnicas y medios de producción que representaban altos costos ambientales tales como, vertimiento inadecuado de aguas residuales, emisiones atmosféricas descontroladas, deforestación acelerada, deterioro y daño irreversible de ecosistemas y producción indiscriminada de residuos altamente peligrosos por su toxicidad, todos ellos asumidos por todos los colombianos y no de alguna manera en mayor parte por aquellos responsables de generar el daño. (ICP, 2010).

Dado lo anterior, una vez abierta la puerta mediante la inclusión en la Nueva Constitución de aspectos relevantes como los citados, se expide la Ley 99 de 1993 que sin duda representó un nuevo esquema institucional al crearse con ella el Sistema Nacional Ambiental (SINA), además de incrementar las regulaciones para el otorgamiento de licencias ambientales y tasas retributivas y los recursos para invertir en la gestión ambiental y sanciones a la infracción de la normatividad ambiental, todo ello fortaleciendo en gran manera la legislación tendiente a la protección de los recursos naturales y facilitando la

creación de instrumentos para la prevención y el control de las actividades que originan el daño medioambiental. (ICP, 2010).

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, describe en su Guía del Proceso Sancionatorio Ambiental (CAR, 2011), que la facultad sancionatoria del Estado responde en materia ambiental a la necesidad de prevenir, corregir y controlar todas aquellas conductas que ponen en riesgo o lesionan los bienes jurídicos cuya protección está reservada a las autoridades ambientales, en el marco de la prevalencia del interés general sobre el particular, como valor fundante de nuestro Estado Social de Derecho (artículo 1B de la Constitución Política) y en cumplimiento de uno de los fines esenciales del Estado como lo es la efectividad de los derechos y deberes establecidos en la Carta Política (artículo 22 de la Constitución Política).

Así mismo, en la Ley 99 se ratifican los principios de política ambiental que quedaron planteados desde la nueva constitución, algunos de los cuales se han venido mencionando en el presente documento tales como:

Desarrollo económico y social sostenible; protección prioritaria y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad; prevalencia del derecho humano a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza; formulación de políticas ambientales con base en información técnica y científica; incorporación de costos ambientales y uso de instrumentos económicos que permitan la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y la conservación de recursos naturales renovables y coordinación para la protección y recuperación ambiental entre el Estado, a comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. (ICP; 2010 p. 2.)

La citada Ley integró en buena manera algunas de las medidas de corte disuasivo como son las Sanciones administrativas y medidas preventivas a imponer a los infractores ambientales probados. Lo anterior, en pro de respaldar la gestión ambiental buscando con ellas prevenir las acciones que históricamente venían atentando contra el bienestar y sostenibilidad de los recursos naturales y el medio ambiente, el efecto de estas medidas se

estimó que se lograría a través del mecanismo de la disuasión, es decir, ante la amenaza de una eventual imposición a los potenciales infractores. Sin embargo, no era suficiente y los desastres ambientales seguían ocurriendo debido a la falta de una reglamentación integral acerca de la aplicación de dichos instrumentos que impedía a toda costa que funcionaran tal como se planeó cuando fueron establecidos. Por ello, con la aprobación del régimen sancionatorio ambiental se materializó un gran avance para la defensa del medio ambiente en Colombia, gracias a ello se establecieron un número considerable de herramientas para frenar los agentes por la producción de externalidades ambientales negativas. (Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2018). Es así que con la expedición de la Ley 1333 de 2009, Colombia evidenció uno de sus más grandes logros para proteger el medio ambiente y los recursos naturales, en ella se estableció la titularidad del poder sancionatorio ambiental, se definieron las medidas preventivas y sanciones, identificaron las características del procedimiento sancionatorio, creó sistemas de información sobre infracciones y presentó alternativas para la disposición final de especímenes decomisados entre otras de sus disposiciones.

En aras de que el lector logre una contextualización mínima en lo que respecta al procedimiento sancionatorio que ejecutan las autoridades ambientales en el territorio colombiano se presentan de forma general algunos apartes sobre el mismo que se contemplan en la Ley 1333 de 2009 así:

- **Potestad Sancionatoria en materia ambiental.** En cabeza del Estado, es ejercida en primera instancia por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR); las Corporaciones de Desarrollo sostenible, las unidades Ambientales de los grandes centros urbanos y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales

Naturales, cada uno de estos actores con competencias establecidas en la normatividad Ambiental. (ICP, 2010).

- **Características del proceso sancionatorio.** La potestad sancionatoria en temas medioambientales es ejercida por el Estado a través de las sanciones administrativas y medidas preventivas como se ha mencionado.

Dichas sanciones tienen un carácter correctivo y compensatorio pues ya el daño ambiental está hecho y probado, lo que se pretende con ellas es resarcirlo de alguna forma dando cumplimiento a los principios de la política ambiental establecida en las normas ambientales vigentes no solo a nivel nacional sino internacional. (ICP, 2010). Por su parte, las medidas preventivas como su nombre lo indica se preocupan por interrumpir las acciones u omisiones que en su realización afecten o amenacen con afectar el medio ambiente, todo ello antes de que se haya producido un daño irremediable, de acuerdo a lo que se ha tipificado como violación a esas normas ambientales. (ICP, 2010).

Así las cosas, es necesario enfatizar en que solo hay lugar a una sanción administrativa cuando se ha demostrado ampliamente que un agente determinado ha cometido una infracción ambiental y esto solo sucede si se comprueba que existe daño cierto a los recursos naturales, al medio ambiente o a la salud humana. Sumado a esto se debe constatar que la infracción se haya cometido con culpa o con dolo y que exista un nexo causal entre los dos. A diferencia de lo que sucede con otros tipos de infracciones, en las que son de carácter medioambiental no se presume la inocencia del infractor sino todo lo contrario; se presume la culpa o el dolo del mismo y es por eso que sobre El recae la carga de aportar la prueba que desvirtúe la acusación, caso contrario resultará sancionado definitivamente. (ICP, 2010).

Esquema del procedimiento sancionatorio ambiental

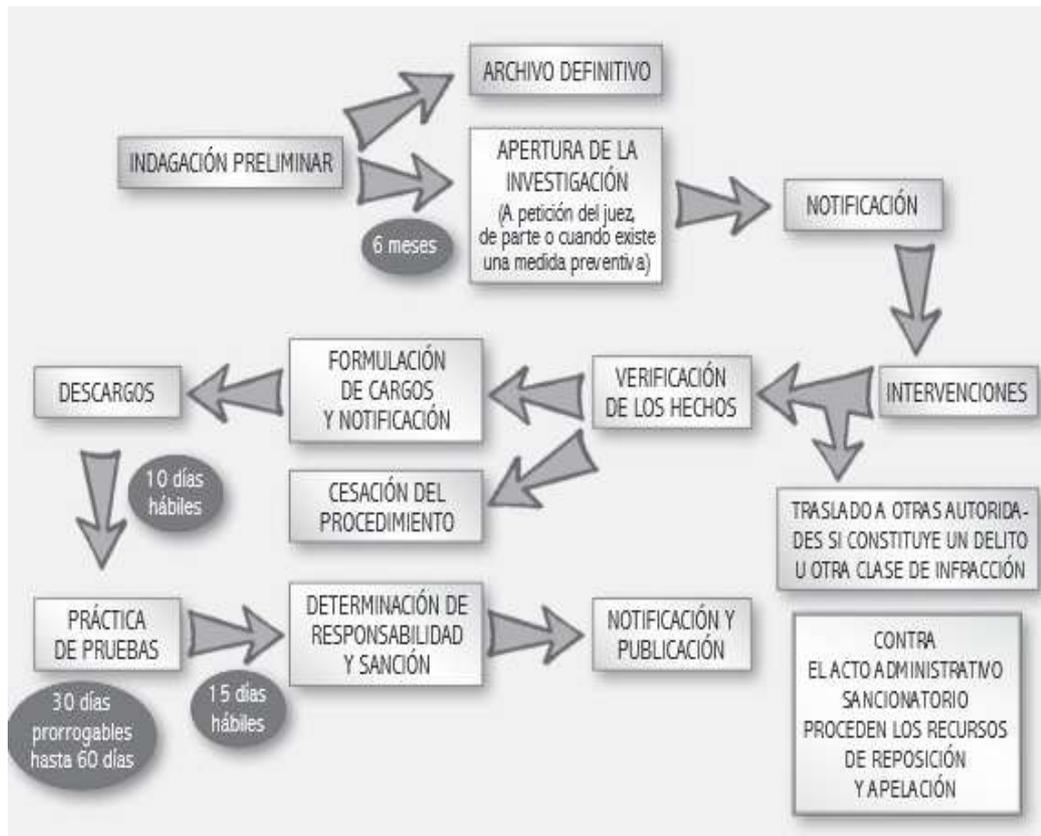


Figura 1. Procedimiento sancionatorio ambiental.

Tomado de ICP, (2010, p.3)

El procedimiento sancionatorio consta de diez etapas en las cuales se busca establecer si en efecto un agente ha cometido una infracción ambiental, en caso de ser así se le aplicará una sanción ambiental. Las sanciones van de acuerdo con la gravedad de la acción u omisión del infractor. (ICP, 2010).

Tal como quedó consignado en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, las sanciones pueden ser:

- Multas diarias por un valor de hasta cinco mil (5000) SMMLV.
- Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.
- Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro.

- Demolición de obra a costa del infractor.
- Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres o exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.
- Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres.
- Trabajo comunitario del infractor según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.

Así mismo, en uno de los párrafos del mencionado artículo se aclara que los criterios para imponer dichas sanciones, así como sus atenuantes y agravantes serán establecidos por el gobierno nacional dependiendo de la magnitud del daño ambiental y las condiciones socioeconómicas del infractor.

Otras disposiciones

La Ley dispone que la función del Ministerio público en temas medioambientales sea ejercida por un procurador delegado para asuntos ambientales y agrarios, así mismo treinta procuradores judiciales ambientales y agrarios, asignados en cada departamento. De igual forma, todas las autoridades que adelanten procedimientos sancionatorios ambientales deben informar a estos procuradores los autos de inicio y cierre de cada proceso. (ICP, 2010).

A partir de la entrada en vigor de la Ley 1437 de 2011, por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Ley 1333 de 2009 fue objeto de modificaciones de fondo, de una parte, se adicionaron etapas al procedimiento sancionatorio y en segunda instancia se ajustaron las etapas descritas inicialmente, todo lo cual dio origen a un nuevo procedimiento en aras de respetar el derecho al debido proceso de los investigados. (Garro, 2013).

De acuerdo con el procedimiento sancionatorio ambiental, las sanciones administrativas ambientales pueden ser interpuestas en cualquier momento siempre y cuando persistan las condiciones que dieron origen a la infracción y solo caducarán una vez se

cumplan veinte años desde el hecho generador. (Art. 10. Ley 1333 de 2009). No obstante, lo anterior, el Código de procedimiento administrativo en su artículo 91 establece que de no ejecutarse oportunamente perderán fuerza ejecutoria en los siguientes casos:

- Suspensión provisional de la Sanción
- Cuando los fundamentos de hecho o de derecho de la sanción desaparezcan.
- Cuando no se efectúen los actos necesarios para ejecutar las sanciones en un periodo de cinco años.
- Cuando se cumpla la condición resolutoria a la que se encuentra sometida la sanción o cuando ésta pierda su vigencia. (Art. 91, Ley 1437 de 2011)

4.6 Registro Único de Infractores Ambientales – RUIA

El Registro Único de Infractores Ambientales – RUIA, es un instrumento del régimen sancionatorio ambiental, creado e implementado por el Ministerio de Medio Ambiente. Funciona como un portal de información, en el cual se consignan los datos de los infractores ambientales sean personas naturales o jurídicas. El Régimen sancionatorio ambiental (Ley 1333 de 2009) en su art. 57 y sig., estableció:

Créase el Registro Único de Infractores Ambientales –RUIA– a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El RUIA deberá contener, al menos, el tipo de falta por la que se le sancionó, 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.

Este portal de información contiene la identificación de los infractores, el tipo de infracción, lugar de ocurrencia de los hechos, sanción impuesta, nombre de la autoridad ambiental que adelantó la investigación entre otros. El funcionamiento del RUIA quedó

sujeto a la reglamentación que expidiera para el efecto el Ministerio de Ambiente, quien a través de la Resolución 415 de 1 de marzo de 2010, estableció los criterios y procedimientos que deben observar las autoridades ambientales para su funcionamiento y manejo.

De acuerdo con lo comentado por la viceministra de Ambiente, Claudia Patricia Mora Pineda, la iniciativa del Registro Único de Infractores Ambientales, RUIA, “se concibe como una herramienta que sirva para que los infractores desistan de prácticas que atentan contra el medio ambiente y los recursos naturales, toda vez que quedarán bajo el escrutinio del ojo público”.

El aplicativo es similar al reporte que se realiza de ciudadanos que no cumplen con sus obligaciones crediticias, y en este caso de infractores ambientales se publicará inicialmente en la Web del Ministerio, haciendo parte de la Ventanilla de Trámites Ambientales en Línea (Vital) y administrada como una herramienta que hace parte de la estrategia de Gobierno en Línea, administrada hoy por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA.

Este reporte de consulta pública debe ser actualizado por el Ministerio de Ambiente con base en la información que suministren las autoridades ambientales a partir de las sanciones impuestas después de la promulgación de la Ley 1333 de 21 de julio de 2009.

La Ley además establece que este Registro constituye un procedimiento que debe cumplir con rigor los principios del debido proceso y el derecho a la defensa. Debe contener datos como: tipo de falta por la que se sanciona, lugar de ocurrencia de los hechos, sanción aplicada, acto administrativo a través del cual se impone, autoridad ambiental que adelanta la investigación e identificación de la persona, entre otros. (Osorio, 2010).

Mediante el RUIA se publica en la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales (VITAL) la información relacionada con los infractores ambientales, siendo la información

pública, de fácil acceso y es prueba suficiente para demostrar la reincidencia de los infractores ambientales.

Entre seis meses y dos años sería el tiempo que permanecería expuesto el nombre de la persona o compañía infractora, dependiendo del tipo de sanción impuesta, de la siguiente manera:

- Un (1) año, contado a partir del pago de la sanción de multa.
- Un (1) año contado a partir del inicio de las actividades relacionadas con el trabajo comunitario ordenadas por la autoridad ambiental.
- Un (1) año contado a partir de la demolición de la obra a costa del infractor.
- Un (1) año contado a partir del cumplimiento de la sanción de cierre temporal del establecimiento, edificación o servicio.
- Dos años (2) contados a partir del cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.
- Dos (2) años contados desde el decomiso definitivo de especímenes y especies silvestres exóticas, adelantado por la autoridad ambiental competente.
- Dos (2) años contados a partir de la restitución de especímenes de fauna y flora silvestres.

4.6.1 El RUIA Hoy

Actualmente, el Registro Único de Infractores Ambientales – RUIA, tiene publicado en la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales (VITAL), 8587 sanciones activas reportadas por todas las autoridades ambientales del país, para sanciones como decomiso definitivo espécimen, multa, Cierre Temporal, Restitución fauna flora silvestre, Trabajo Comunitario, Cierre Definitivo, entre otras:

CONSULTA DE INFRACCIONES O SANCIONES

Información General

Autoridad Ambiental:

Tipo de Infracción:

Tipo de Sanción:

Número de Expediente:

Número de Acto que impone sanción:

Nombre de la persona o razón social sancionada:

Número Documento de la persona o razón social:

Estado Sancion:

Lugar de Ocurrencia de los Hechos

Departamento de ocurrencia:

Municipio de ocurrencia:

Corregimiento de ocurrencia:

Vereda de ocurrencia:

Fecha de Sancion

Fecha Desde (dd/mm/aaaa):

Fecha Hasta (dd/mm/aaaa):

Consulta de Infracciones

Autoridad Ambiental	Tipo de Falta	Tipo de Sanción	Lugar de Ocurrencia	Número de Expediente	Nombre de la Persona o Razón Social		
371	CARDER	Incumplimiento de la Norma	Decomiso definitivo espécimen	RISARALDA PEREIRA	EJ 1545	JHOANA ORTIZ CASTAÑO	Ver Detalle
372	CARDER	Incumplimiento de la Norma	Decomiso definitivo espécimen	RISARALDA PEREIRA	EJ 1829	ESTIVÉN DUQUE CARDONA	Ver Detalle
373	CARDER	Incumplimiento de la Norma	Decomiso definitivo espécimen	RISARALDA PEREIRA	EJ 2076	LEONOR BEDOYA DE VALENCIA	Ver Detalle
374	CARDER	Incumplimiento de la Norma	Decomiso definitivo espécimen	RISARALDA PEREIRA	EJ 2025	JENNIFER VARGAS PEREZ	Ver Detalle
375	CARDER	Incumplimiento de la Norma	Decomiso definitivo espécimen	RISARALDA PEREIRA	EJ1571	ARNULFO VASQUEZ PATIÑO	Ver Detalle
376	CARDER	Incumplimiento de la Norma	Decomiso definitivo espécimen	RISARALDA PEREIRA	EJ 1565	CESAR JULIO ARANGO GARCIA	Ver Detalle
377	CARDER	Incumplimiento de la Norma	Decomiso definitivo espécimen	RISARALDA DOSQUEBRADAS	EJ 1827	HELEN MUÑOZ	Ver Detalle
378	CARDER	Incumplimiento de la Norma	Decomiso definitivo espécimen	RISARALDA PEREIRA	EJ 1576	FERNANDO VELEZ RAMIREZ	Ver Detalle
379	CARDER	Incumplimiento de la Norma	Decomiso definitivo espécimen	RISARALDA PEREIRA	EJ 1901	ANTONIO GIRALDO	Ver Detalle
380	CARDER	Incumplimiento de la Norma	Decomiso definitivo espécimen	RISARALDA PEREIRA	EJ 1898	MARIA CONSUELO LOPEZ	Ver Detalle
381	CARDER	Incumplimiento de la Norma	Decomiso definitivo espécimen	RISARALDA PEREIRA	EJ 1915	MIGUEL ANGEL ZAPATA GALLEG0	Ver Detalle
382	CARDER	Incumplimiento de la Norma	Decomiso definitivo espécimen	RISARALDA PEREIRA	EJ 1542	JADIBER DIAZ OCAMPO	Ver Detalle
383	CDA	Incumplimiento de la Norma	Multa	GUAVIARE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	DSGV-176-2011	JEFERSON BARBOSA RINCÓN	Ver Detalle
384	CDA	Incumplimiento de la Norma	Demolicion	GUAVIARE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	DSGV-036-2011	JOSÉ ALCIDES CARDONA GONZÁLEZ	Ver Detalle
418	CORPORINOQUIA	Incumplimiento de la Norma	Multa	CASANARE VILLANUEVA	200.38.10.542	elvia Gonzalez Duran	Ver Detalle
422	CORPORINOQUIA	Incumplimiento de la Norma	Multa	CASANARE MANÍ	200.38.09.170	SOCIEDAD MATPEL DE COLOMBIA S.	Ver Detalle
424	CORPORINOQUIA	Incumplimiento de la Norma	Multa	CASANARE YOPAL	200.38.11.072	ASOCIACION DE EDUCADORES COPRO	Ver Detalle
425	CORPORINOQUIA	Incumplimiento de la Norma	Multa	CASANARE YOPAL	200.38.09.141	ARISTOBULO CASTAÑEDA	Ver Detalle
435	CORPORINOQUIA	Incumplimiento de la Norma	Multa	CASANARE VILLANUEVA	200.38.10.541	LIDA YANETH ALVARADO	Ver Detalle
436	CORPORINOQUIA	Incumplimiento de la Norma	Multa	CASANARE YOPAL	200.38.09.287	QUINTAS DEL LLANO Y COLINA CAM	Ver Detalle
437	CORPORINOQUIA	Incumplimiento de la Norma	Multa	CASANARE PAZ DE ARIPORO	200.38.10.074	YULER RONALDO MARTINEZ ROA	Ver Detalle
438	CDA	Incumplimiento de la Norma	Multa	GUAVIARE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	DSGV-097-2011	MAURICIO CASTAÑEDA	Ver Detalle
439	CDA	Incumplimiento de la Norma	Multa	GUAVIARE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	DSGV-177-2011	JAVIER MOISES QUIJANO ORJUELA	Ver Detalle
440	CARDER	Incumplimiento de la Norma	Decomiso definitivo espécimen	RISARALDA PEREIRA	EJ 2257	JOSE ASDRUAL RAMIREZ	Ver Detalle
441	CARDER	Incumplimiento de la Norma	Decomiso definitivo espécimen	RISARALDA BELÉNDEUMBRÍA	EJ 1672	MARTHA NIDIA CARDONA CARDONA	Ver Detalle
442	CARDER	Incumplimiento de la Norma	Multa	RISARALDA DOSQUEBRADAS	EJ 1810	MARTHA LUCIA LEON	Ver Detalle
448	CARDER	Incumplimiento de la Norma	Decomiso definitivo espécimen	RISARALDA BALBOA	EJ 1543	JHON JAIRO ZAPATA CARDONA	Ver Detalle
450	CARDER	Incumplimiento de la Norma	Decomiso definitivo espécimen	RISARALDA PEREIRA	EJ 1561	ARACELLY ESCOBAR	Ver Detalle
451	CARDER	Incumplimiento de la Norma	Decomiso definitivo espécimen	RISARALDA LA CELIA	EJ 1673	ROSA MARIA ALVAREZ	Ver Detalle
452	CARDER	Incumplimiento de la Norma	Multa	RISARALDA SANTA ROSA DE CABAL	EJ 1765	CESAR AUGUSTO ARBELAES RENTERIA	Ver Detalle

Se encontraron 8587 registros.

Figura 2. Plataforma RUIA.

Recuperado de:

http://vital.anla.gov.co/SILPA_UT_PRE/RUIA/ConsultarSancion.aspx?Ubic=ext

4.7 Los procesos Sancionatorios en Colombia

El Ministerio del Medio Ambiente desde el año 2002 ha impuesto 269 sanciones, por más de \$20.000 millones de pesos a empresas que han incumplido con la normatividad ambiental. En el año 2009 se abrieron 78 investigaciones, de las cuales 48 se iniciaron con el nuevo procedimiento establecido en la Ley 1333 de 2009, y para el año 2010 hasta la fecha se han abierto 16 investigaciones, para un total de 64. Esta gestión evidencia el fortalecimiento del ejercicio de la autoridad ambiental, lo que redundará en una mayor credibilidad y por ende en una respuesta positiva por los regulados de acogerse a la cultura de la legalidad. (Osorio, 2010).

De acuerdo al biólogo y asesor de la Defensoría del Pueblo de Bogotá, Guiza (2008), y con base en su investigación sobre la efectividad de los instrumentos administrativos de sanción y reparación del daño ambiental en Colombia, se tiene una visión de las sanciones administrativas impuestas durante los años 2003, 2004 y 2005 por 28 autoridades ambientales del país, como punto de referencia para observar el estado de la gestión sancionatoria en el ámbito ambiental.

Frente a la temática expuesta, es necesario mencionar que la misma aborda la defensa del ambiente natural entendido como el conjunto de comunidades bióticas y factores abióticos que se encuentran en la biosfera, y por consiguiente la defensa legítima de los derechos colectivos ambientales, los cuales tienen dedicados un capítulo completo en la Constitución de 1991, entre los cuales abarcan un gran espectro que buscan proteger el ambiente como tal, debido a que su conservación, degradación y reparación involucra a toda la comunidad. Entre los derechos colectivos o difusos de carácter ambiental consagrados en el ordenamiento jurídico colombiano encontramos el derecho colectivo a un ambiente sano, el derecho colectivo al equilibrio ecológico, el derecho colectivo a la biodiversidad, el derecho colectivo al paisaje natural, el derecho colectivo a la preservación y restauración del

ambiente, el derecho colectivo al patrimonio genético, el derecho colectivo al desarrollo sostenible, el derecho a la protección de áreas de especial importancia ecológica y el derecho colectivo a la prohibición de introducir al territorio nacional residuos nucleares o tóxicos.

En cuanto a la efectividad de las sanciones administrativas ambientales, es claro que el poder sancionador en materia ambiental se contempló en la Carta Fundamental, donde se establece que es deber del Estado imponer sanciones administrativas y penales en materia ambiental. En cuanto a la normatividad ambiental, la Ley 99 de 1993 implantó un régimen sancionatorio único para todas las infracciones ambientales.

Los resultados en materia sancionatoria, evidencian 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, por ejemplo Corpoamazonía, Corpoguvio, Corpochivor, Corpomag y la CAS, por citar algunas. Este mismo contraste se evidencia en los ingresos de las corporaciones autónomas regionales, pues las que poseen menores recursos económicos enfrentan los mayores desafíos ambientales debido a la magnitud de su jurisdicción y a la riqueza natural que custodian. (Guiza, 2008).

A continuación, se ilustra en proporción, el número de sanciones administrativas que impusieron las diferentes autoridades ambientales durante el periodo de tiempo de los años 2003, 2004 y 2005:

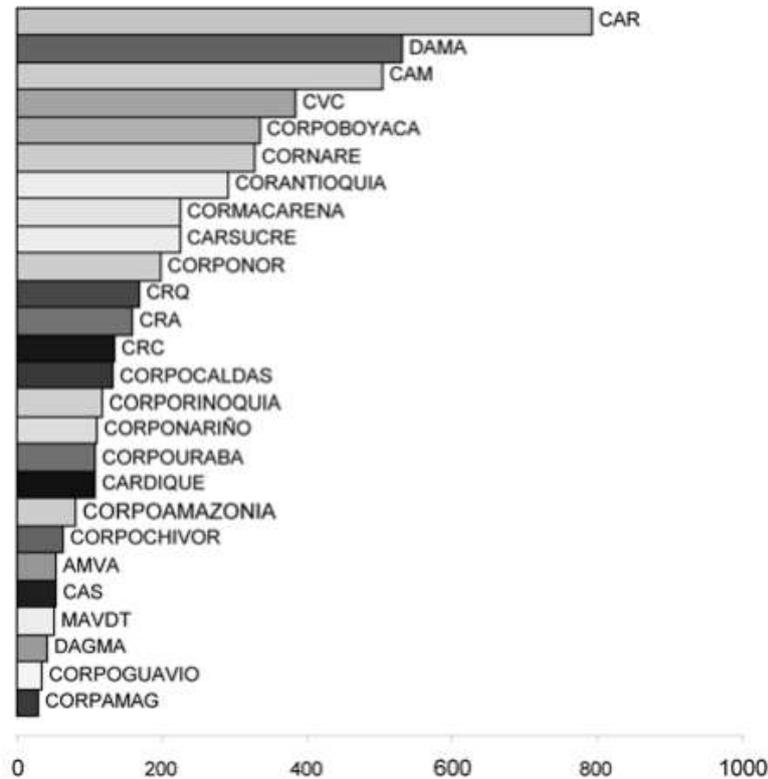


Figura 3. Número de sanciones administrativas discriminado por autoridad ambiental, impuestas durante los años 2003, 2004 y 2005.

Tomado de Guiza (2008, p. 321).

Es posible apreciar, la CAR, el DAMA, la CAM y la CVC, fueron las autoridades ambientales que mayor número de sanciones impusieron en este periodo. Las autoridades ambientales que menor número de sanciones impusieron en este periodo fueron Corpomag, Corpoguavio, DAGMA y el MAVDT.

Para determinar la efectividad en la aplicación instrumentos sancionatorios por parte de la autoridad ambiental sería necesario relacionar el número de sanciones impuestas con los impactos ambientales surgidos en el área de su jurisdicción durante los años objeto de investigación.

Desafortunadamente, Colombia está lejos de determinar a ciencia cierta el baluarte de los recursos ambientales con que cuenta cada región y su menoscabo periódico por la

intervención antrópica. En vista de esto, es insuficiente por sí sola la determinación del número de sanciones impuestas por cada autoridad ambiental para establecer la eficacia en la aplicación de los instrumentos sancionatorios que otorgan la Constitución y la ley a las autoridades ambientales.

Pese a lo anterior, se pueden salvar ciertas apreciaciones que dejan entrever la gestión de las autoridades ambientales en la imposición de sanciones administrativas por infracciones que causaron daños al ambiente. Por ejemplo, se evidencia que la CAR interpone entre diez y veinte veces más sanciones administrativas que Corpomag, Corpoguavio, DAGMA, MAVDT, CAS AMVA, Corpochivor y Corpoamazonía. Además, la CAR interpone aproximadamente cinco veces más sanciones administrativas que Cardique, Corpourabá, Corponariño, Corporinoquía, Corpocaldas, CRC, CRA, CRQ y Corponor. De otra parte, en cuanto al tipo de sanciones impuestas por daños al ambiente, a través del estudio de Guiza (2008), es posible establecer que el tipo de sanción más utilizado es la multa, en un 61% de los casos, seguido del decomiso definitivo, en un 25% de los casos.

Lo anterior, se aprecia mejor en la siguiente ilustración:

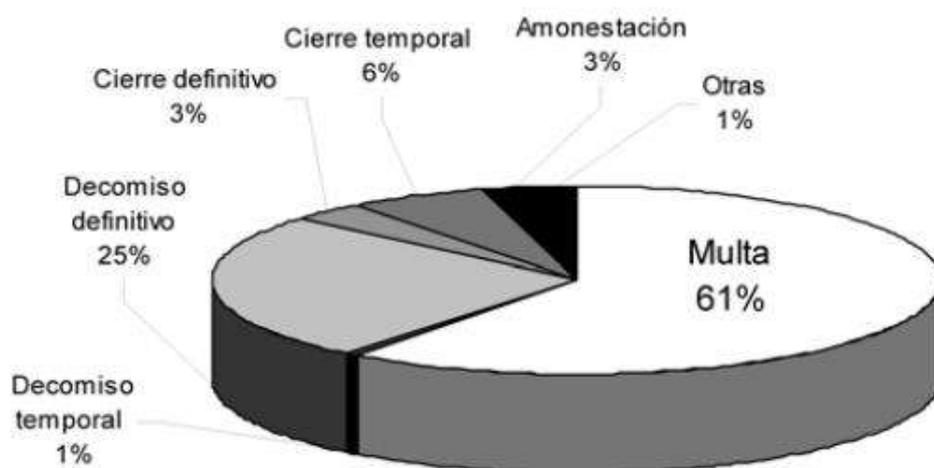


Figura 4: Tipos de sanciones administrativas por daños a los recursos naturales, 2003-2005.

Tomado de Guiza (2008, p. 322).

De acuerdo con lo anterior, en el 3% de los casos, es decir, en aproximadamente 160 sanciones, se impuso como sanción una simple amonestación, sin que se incluyese la obligación de reparar el daño causado. Con respecto a esto, vale la pena señalar que, en virtud del principio de reserva de ley, las sanciones y las medidas preventivas estipuladas en el artículo 85 de la Ley 99 de 1993 son taxativas y no enunciativas, por lo cual ninguna autoridad ambiental puede imponer una sanción que no esté contemplada en la norma, y en consecuencia se debería excluir de la práctica sancionatoria la amonestación, que además no desagravia en nada un daño infligido al ambiente. Otro resultado que es observable fue la determinación de los tipos de infractores que vulneraron objetivamente la normatividad ambiental durante el periodo evaluado, causando daños a los recursos naturales y al ambiente. Estos se clasificaron en cuatro tipos: persona natural, persona jurídica, administración municipal y entidad estatal, como se muestra en la siguiente ilustración:

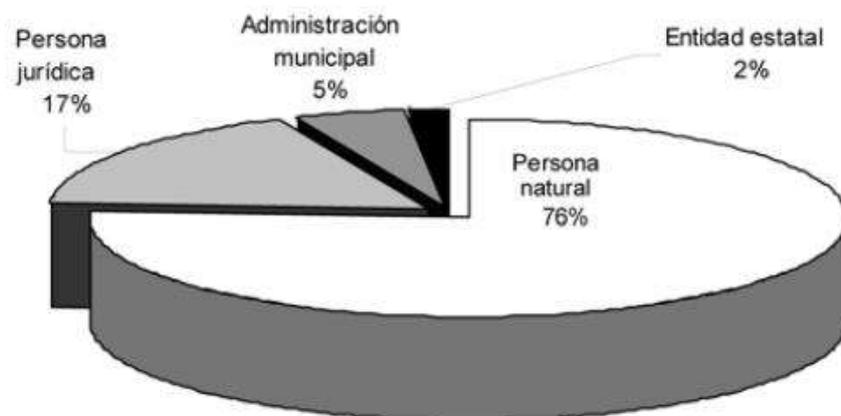


Figura 5: Tipos de infractores que fueron objeto de sanciones administrativas de carácter ambiental en los años 2003, 2004 y 2005.

Tomado de Guiza (2008, p. 323).

Se puede apreciar que las personas naturales cometieron en mayor número este tipo infracciones, lo cual deja entrever el alto índice de clandestinidad de conductas que afectan el ambiente. Es importante destacar que las diferentes administraciones municipales cometieron en los tres años más de 260 infracciones ambientales que deterioraron los recursos naturales.

Cabe mencionar, que la mayor parte de estas sanciones o reparaciones impuestas a las autoridades municipales no han sido cumplidas, y además no se ha iniciado el respectivo cobro coactivo por parte de la autoridad ambiental.

Complementariamente y con el objeto de evidenciar el cumplimiento de las sanciones impuestas por la autoridad ambiental, se determinaron dos variables para establecer si se cumplió o no con cada sanción. De esta manera se estableció, en los casos que no se cumplió con la sanción, la causa de su incumplimiento, lo cual se muestra en la siguiente ilustración:

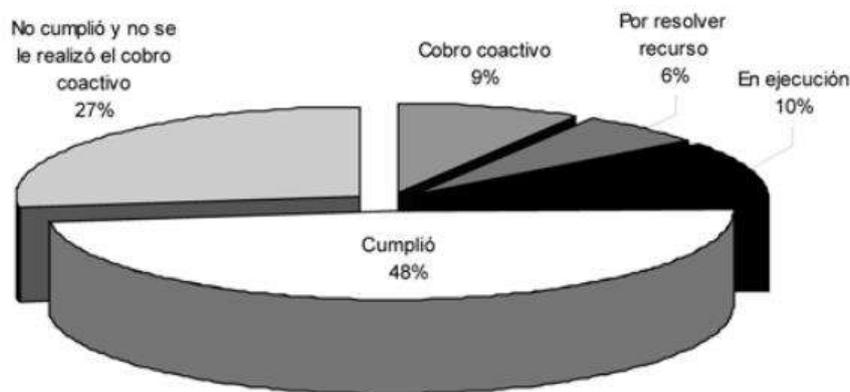


Figura 6. Cumplimiento de las sanciones administrativas (2003-2005).

Tomado de Guiza (2008, p. 324).

En la anterior gráfica se ve reflejado que aproximadamente la mitad de las sanciones administrativas se cumplieron y la otra mitad no, por distintas razones. Es de destacar que a más de la cuarta parte de las sanciones administrativas impuestas que no han sido cumplidas tampoco se les inició el respectivo cobro coactivo, siendo la mayoría de ellas las interpuestas a las administraciones municipales.

Con respecto a los recursos ambientales afectados, se evidencia que las sanciones administrativas fueron impuestas por daños a la flora y fauna silvestre, los recursos hídricos, el suelo y la atmósfera en las siguientes proporciones:

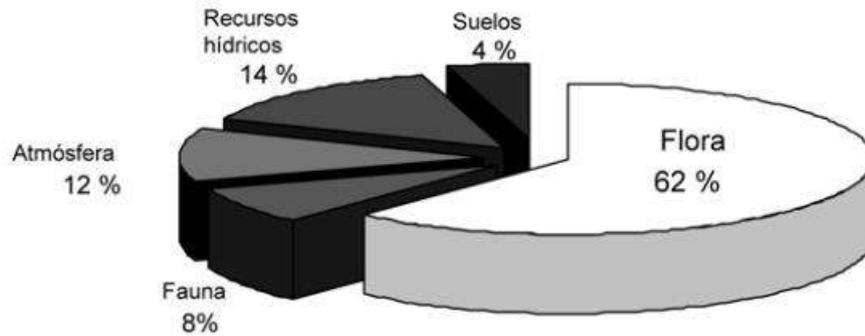


Figura 7. Porcentaje de sanciones discriminadas por recurso ambiental (2003 -2005).

Tomado de Guiza (2008, p. 325).

Como se puede observar, el recurso natural afectado que motivó mayor número de sanciones administrativas fue la flora silvestre, con el 62% del total de las impuestas entre 2003 y 2005. De igual manera, este recurso sin lugar a dudas es el más deteriorado en el país y el que en mayor medida afecta la biodiversidad, el equilibrio ecológico y el desarrollo sostenible. Vale la pena resaltar que la tercera parte de las sanciones fueron impuestas por transportar madera sin el debido salvoconducto. En todos estos casos, fueron la Policía Nacional, las Fuerzas Militares, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) quienes pusieron a disposición de las autoridades ambientales el conocimiento de la infracción. El tráfico ilegal de madera es sin duda la infracción administrativa ambiental más recurrente que sancionan las autoridades ambientales, debido a que los infractores son puestos a su disposición por las autoridades que cumplen función de policía ambiental, sin que los funcionarios ambientales tengan que salir buscarlos. Esto es un importante indicador que deja entrever la poca operatividad de las autoridades ambientales a la hora de sancionar los daños causados a los recursos naturales. Los resultados expuestos muestran que la fauna silvestre del país se ve afectada principalmente por el tráfico ilegal de especímenes vivos y muertos; además, por la caza ilegal en zonas de veda y por el ingreso al país de especies sin la debida autorización.

En Colombia, pese a la legislación y a las medidas adoptadas para garantizar la protección y fomentar el uso sostenible de la fauna silvestre, se asume que el volumen de tráfico es de gran magnitud. Las sanciones administrativas impuestas por esta actividad son promovidas en la mayoría de los casos por la gestión de las autoridades de policía que incautan los especímenes que son objeto de tráfico.

De acuerdo a los datos arrojados por la investigación de Guiza, (2008), se tiene que el deber constitucional, legal y normativo que existe sobre el Estado, representado por la autoridad ambiental, de exigir al infractor o delincuente la reparación de los daños ambientales ocasionados, solamente en el 7% de los casos que concluyeron con sanciones se incluyó la obligación de la reparación. Es decir, que en el 93% de los daños ambientales conocidos, probados y endilgados por la administración no se exigió su reparación, con lo que se evidencia una responsabilidad por omisión de las autoridades ambientales que vulnera el inciso 2° del artículo 80 de la Carta Política y la normatividad ambiental que lo desarrolla.

5. MARCO LEGAL AMBIENTAL EN COLOMBIA

A continuación, se expone el compendio de normas ambientales recopiladas en ICP (2010, p. 2) y que sirven de soporte para el ejercicio de la Autoridad Ambiental en Colombia.

- *Decreto 2811 de 1974*. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
- *Ley 29 de 1992*. Aprueba el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la Capa de Ozono. Suscrito el 16 de septiembre de 1987.
- *Ley 165 de 1994*. Por la cual se aprueba el Convenio sobre “Diversidad Biológica” elaborado el 5 de junio de 1992.
- *Decreto 1277 del 21 de junio de 1994*. Por el cual se organiza y establece el Instituto de Hidrología, Meteorología y estudios ambientales IDEAM.
- *Decreto 1600 del 27 de julio de 1994*. Por el cual se reglamenta parcialmente el Sistema Nacional Ambiental (SINA), en relación con los Sistemas Nacionales de Información Ambiental y de Información Ambiental.
- *Decreto 2915 de 1994*. Por el cual se organiza la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales, se asignan funciones y se dictan otras disposiciones.
- *Ley 373 de 1997*. Por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua.
- *Ley 388 de 1997*. Ley de Desarrollo Territorial.
- *Ley 430 de 1998*. Ley de Residuos Peligrosos.
- *Ley 629 de 2000*. Se aprueba el “Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático”.
- *Decreto 216 de 03 de febrero de 2003*. Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial, este

nombre marca una nueva dimensión para el sector, al integrar lo ambiental con lo relativo a la vivienda y al Desarrollo territorial.

- *Decreto 1200 del 20 de abril de 2004.* Por el cual se determinan los instrumentos de planificación ambiental y se adoptan otras disposiciones.
- *Decreto 1323 del 19 de abril de 2007.* Por el cual se crea el Sistema de Información del Recurso Hídrico (SIRH).
- *Resolución 0964 de junio de 2007.* Sobre los indicadores mínimos que deben ser considerados para el seguimiento y evaluación de las gestiones corporativas, así como los instrumentos de planificación regional, los Planes de Gestión Ambiental Regional (PGAR), los planes de acción trienal (PAT) y el presupuesto anual de rentas y gastos (PARG).
- *Ley 1333 de 2009.* Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.
- *Ley 1437 de 2011.* Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

6. MARCO GEOGRÁFICO

El área geográfica que delimita el presente estudio, comprende la jurisdicción del departamento del Valle del Cauca, conformado por 42 municipios y 88 corregimientos, donde ejerce su acción la principal Autoridad Ambiental del Valle del Cauca. (Gobernación Valle del Cauca, 2013).

La red hidrográfica del Valle del Cauca se compone de numerosas corrientes conformadas en dos vertientes, la del Pacífico y la del Magdalena, a través del río Cauca.

Entre los ríos de la primera están el Naya, Yurumanquí, Anchicayá, Dagua, Casambre, Calima, Dovio, Vueltos y Garrapatos. En el río Cauca desembocan, entre los más importantes, el Desbaratado, Frailes, Nima, Amaima, Zabaletos, Sonso, Tuluá, Bugalagrande, Guadalajara, La Vieja, Timba y Cali.

La economía del departamento del Valle del Cauca está sustentada en la prestación de servicios, le siguen la industria y las actividades agropecuarias. Entre los servicios, los más importantes son los comerciales, el transporte, la banca y las comunicaciones. La agricultura está bastante tecnificada, el producto más relevante para la economía departamental es la caña de azúcar, donde se encuentran las plantaciones más grandes e importantes del país; le siguen la caña panelera, el sorgo, yuca, algodón, soya, maíz, café palma africana y cacao. En la industria se destacan los alimentos, particularmente el procesamiento de azúcar, la producción de químicos, fármacos, plásticos y la industria editorial. La ganadería es mayoritariamente vacuna. (Portal TodaColombia, 2018).

6.1 Ubicación, Extensión y Límites

El Departamento del Valle del Cauca está situado al suroccidente del país, formando parte de las regiones andina y pacífica; localizado entre los 05°02'08'' y 03°04'02'' de latitud norte y a los 72°42'27'' y 74°27'13'' de longitud oeste. Cuenta con una superficie de 22.140

km² lo que representa el 1.9 % del territorio nacional. Limita por el Norte con los departamentos de Chocó, Caldas y Quindío; por el Este con los departamentos del Quindío y Tolima, por el Sur con el departamento del Cauca y por el Oeste con el océano Pacífico y el departamento del Chocó. (Gobernación Valle del Cauca, 2013).

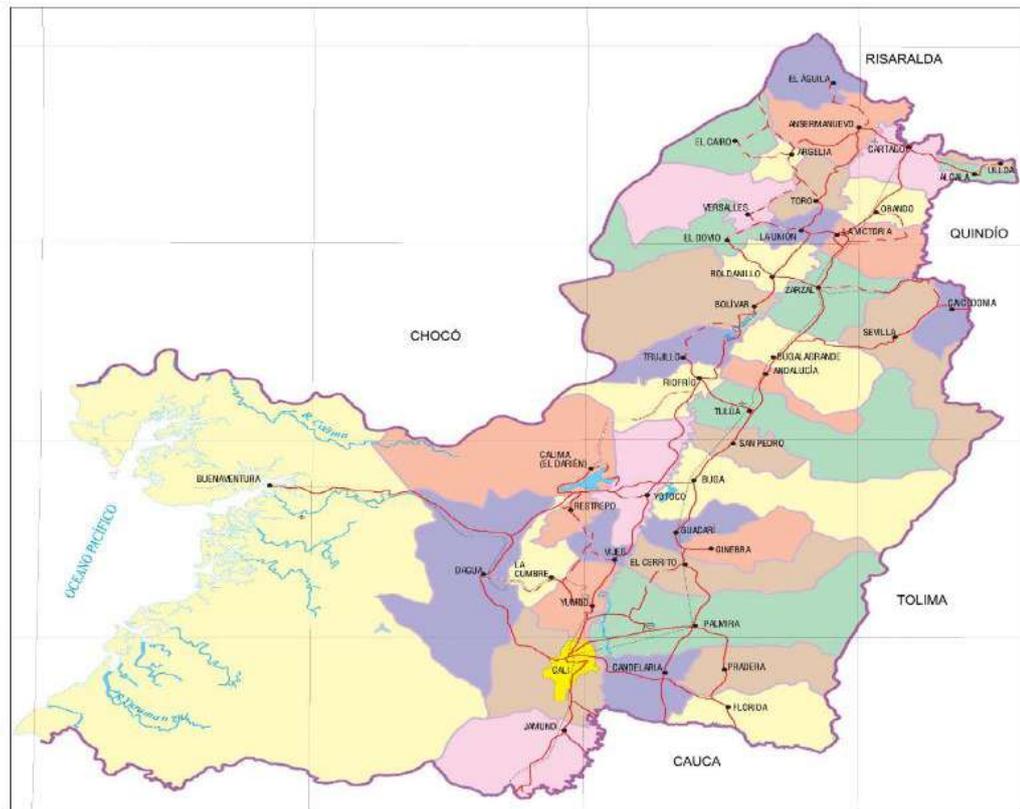


Figura 8. Mapa Departamento Valle del Cauca.

Tomado de Gobernación Valle del Cauca, (2013)

6.2 Área de jurisdicción de la Autoridad Ambiental Regional en el Valle del Cauca - Gestión Ambiental por Cuencas

Tal como se informa en el portal corporativo (CVC, 2015), para la administración del medio ambiente en la región, en los últimos años la Autoridad Ambiental Regional en el Valle del Cauca dividió el departamento en 8 Direcciones Ambientales Regionales cuyas jurisdicciones se basaban en la división geográfica, pero el medio ambiente no tiene esas fronteras y la Corporación empezó a administrar ese mismo territorio con otra distribución a

la que denominó “por cuencas”. La cuenca es un área que está delimitada por los filos de las montañas, que se llama línea divisoria de aguas, con una característica especial y es que todas las aguas que caen, por ejemplo, lluvias, ríos, etc. todas drenan hacia una misma corriente de agua, que generalmente es un río y va desde el nacimiento hasta la desembocadura.

El Departamento del Valle del Cauca posee dos grandes cuencas: la del río Cauca (segundo en importancia de Colombia) y la del Pacífico (una de las zonas de mayor biodiversidad del mundo). Una cuenca comprende todo lo que hay en ese espacio: fauna y flora, elementos físicos como suelo, agua, clima, y por supuesto, al hombre que con sus actividades determina otros elementos como el aspecto socioeconómico y cultural y todo esto, debe ser gerenciado por la autoridad ambiental con el acompañamiento de los actores de cada territorio.

Esta Entidad también vela porque se conserve la oferta ambiental, que se restauraren las áreas que se han degradado por la misma actividad del hombre y todo, en proyectos acordes con la participación comunitaria y demás actividades que tienen injerencia en la cuenca.

Para ordenar el área se requieren no el concurso de una entidad o una persona, se requiere el concurso de todos los que tengan injerencia en la cuenca y allí están los entes territoriales, gobernación alcaldías municipales, los entes privados las empresas privadas, y la comunidad entre todos obedeciendo lineamientos de planificación.

De esta forma la Autoridad Ambiental Regional en el Valle del Cauca, está cambiando para mejorar, haciendo el trabajo más ágil y efectivo, con mayor presencia en el territorio y poniendo como eje al elemento fundamental para la vida: el agua.

Actualmente La Entidad hace presencia en el departamento con las siguientes localizaciones, cada una de las cuales cuenta a su vez con unidades de manejo de cuenca así:

- Sede Administrativa: Cali
- Dirección Ambiental Regional Pacífico Oeste: cuya Jurisdicción es el puerto de Buenaventura.
- Dirección Ambiental Regional Pacífico Este: cuya Jurisdicción son los municipios de Dagua, Restrepo, Calima-Darién y La Cumbre.
- Dirección Ambiental Regional Suroccidente: Cuya jurisdicción comprende los municipios de Yumbo, Vijes y Jamundí.
- Dirección Ambiental Regional Suroriente: Cuya Jurisdicción comprende los municipios de Palmira, Pradera, Candelaria, Florida y el Cerrito.
- Dirección Ambiental Regional Centro Sur: Cuya jurisdicción comprende los municipios de Yotoco, Guacarí, Ginebra, Buga y San Pedro.
- Dirección Ambiental Regional Centro Norte: Cuya jurisdicción comprende los municipios de Trujillo, Rio frío, Bugalagrande, Andalucía, Tuluá, Sevilla y Caicedonia.
- Dirección Ambiental Regional Norte: Cuya jurisdicción comprende los municipios de El Águila, Ansermanuevo, El Cairo, Argelia, Alcalá, Ulloa y Cartago.
- Dirección Ambiental Regional BRUT: Cuya jurisdicción comprende los municipios de Versailles, Toro, Obando, La Unión, La Victoria, Roldanillo, Zarzal, Bolívar y El Dovio. (CVC, 2012).

Es necesario aclarar que dentro del perímetro urbano de Santiago de Cali la Entidad no tiene competencia para el ejercicio de la autoridad conforme lo establecen las normas ambientales vigentes.

7. RESULTADOS DEL CASO DE ESTUDIO

De acuerdo con el caso de estudio de la Autoridad Ambiental del Valle del Cauca, sobre el cual se sustenta el análisis de la presente investigación, se obtuvo una base de datos que contiene 5.436 sanciones generadas desde el año 2009 hasta el año 2017 y sobre esta a continuación se procedió a realizar un perfilamiento que permitió caracterizar el proceder de las infracciones determinadas por los procesos sancionatorios evaluados y sus estados.

7.1 Contexto de las infracciones ambientales en el Valle del Cauca

Considerando que para el respectivo estudio y de manera que sea posible poner en contexto los criterios a evaluar, se tomaron los datos que corresponden al estado actual de los procesos sancionatorios iniciados por la Autoridad Ambiental del Valle del Cauca a partir del año 2009 con corte a diciembre 31 de 2017. Mediante el análisis estadístico se encontró que, de los datos evaluados dentro de los márgenes de los períodos establecidos, se evidencian 5.436 procesos, de los cuales existen solamente 290 procesos sancionados y con el respectivo acto administrativo (Resolución), lo que corresponde al 5.33% de todos los procesos abiertos.

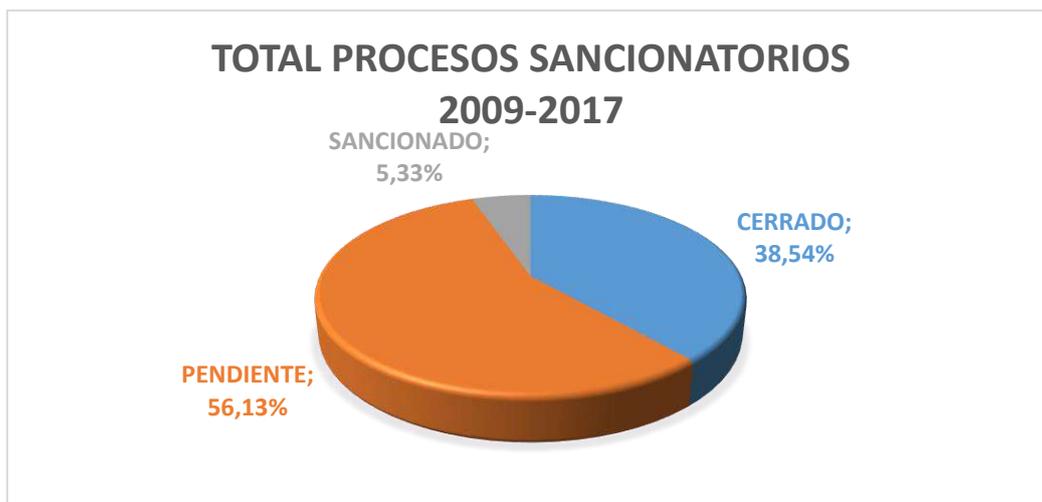


Figura 10. Estado de los procesos sancionatorios (2009-2017)

Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico es posible evidenciar igualmente, la considerable proporción que muestra los procesos sancionatorios en estado pendiente, que corresponden a un 56.13% del total de los procesos iniciados desde el año 2009 hasta el 2017.

A continuación, se procederá a ilustrar algunas de las características que relacionan el contexto donde se generan los procesos sancionatorios evaluados.

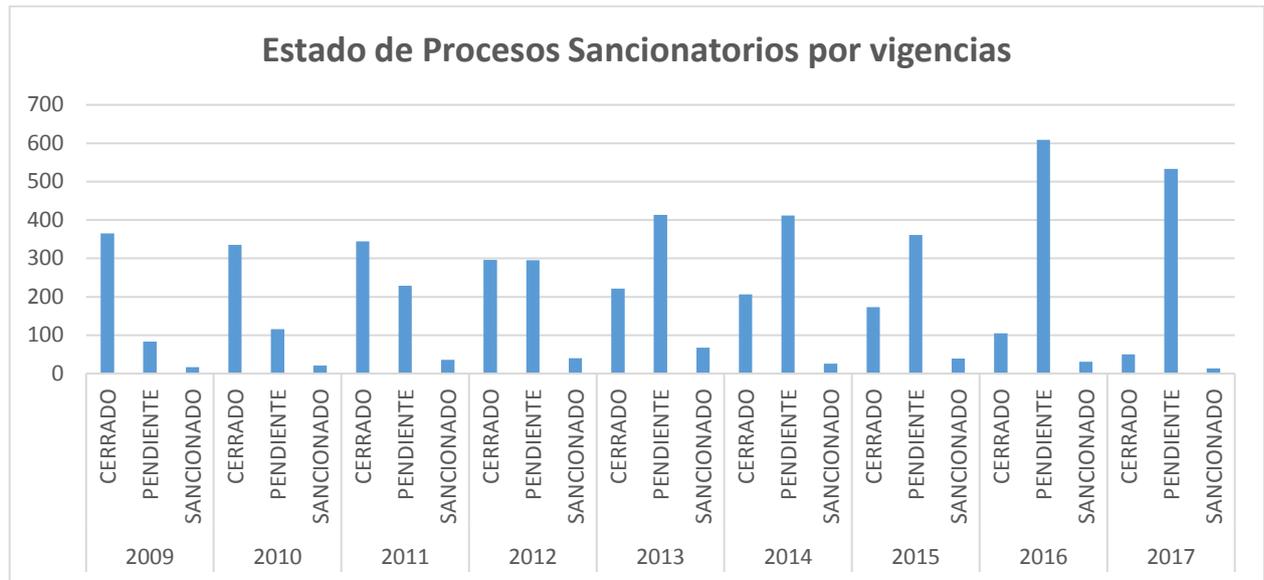


Figura 11. Estado de los procesos sancionatorios por vigencias

Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico anterior, se visualiza que para la vigencia 2016 se disparan las cifras de procesos sancionatorios en estado pendiente, lo cual puede deberse al acumulado de procesos que vienen desde vigencias anteriores sin resolverse sumados a los de la vigencia 2016.

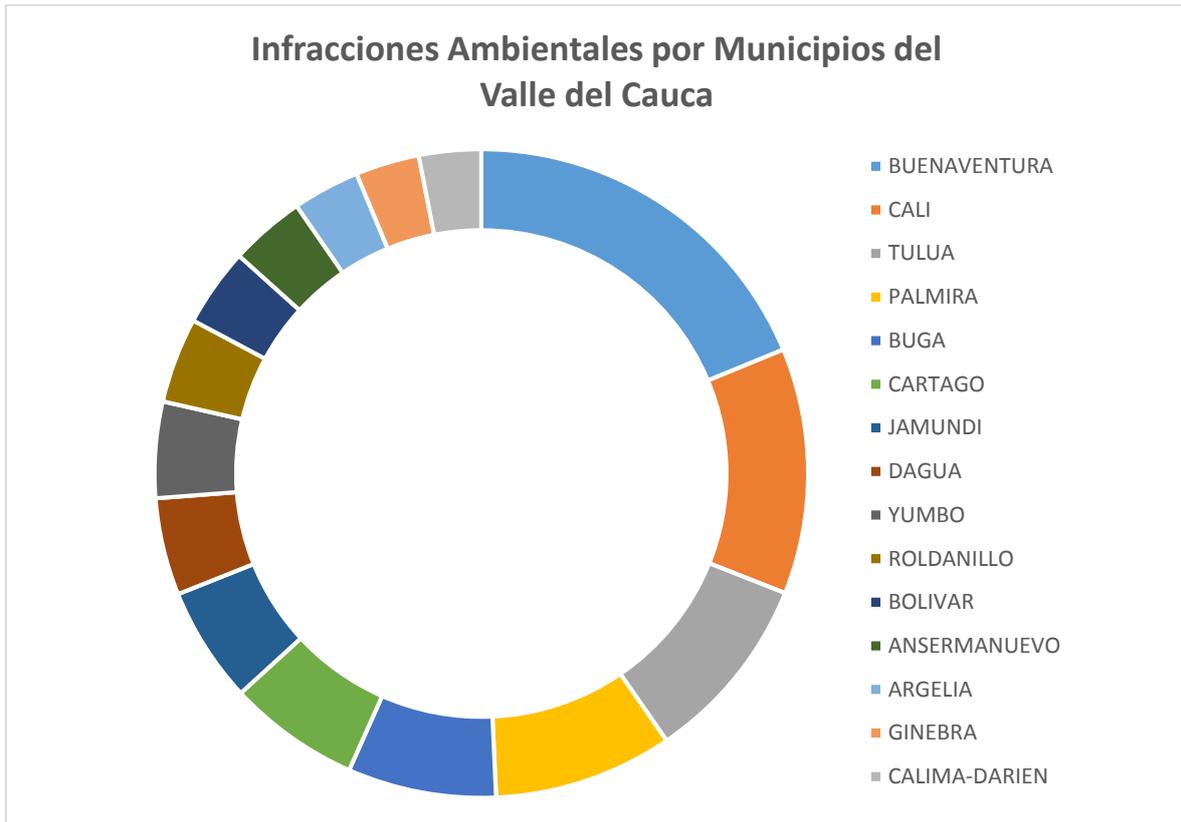


Figura 12. Infracciones ambientales por municipios.

Fuente: Elaboración propia.

Municipios Departamento del Valle del Cauca

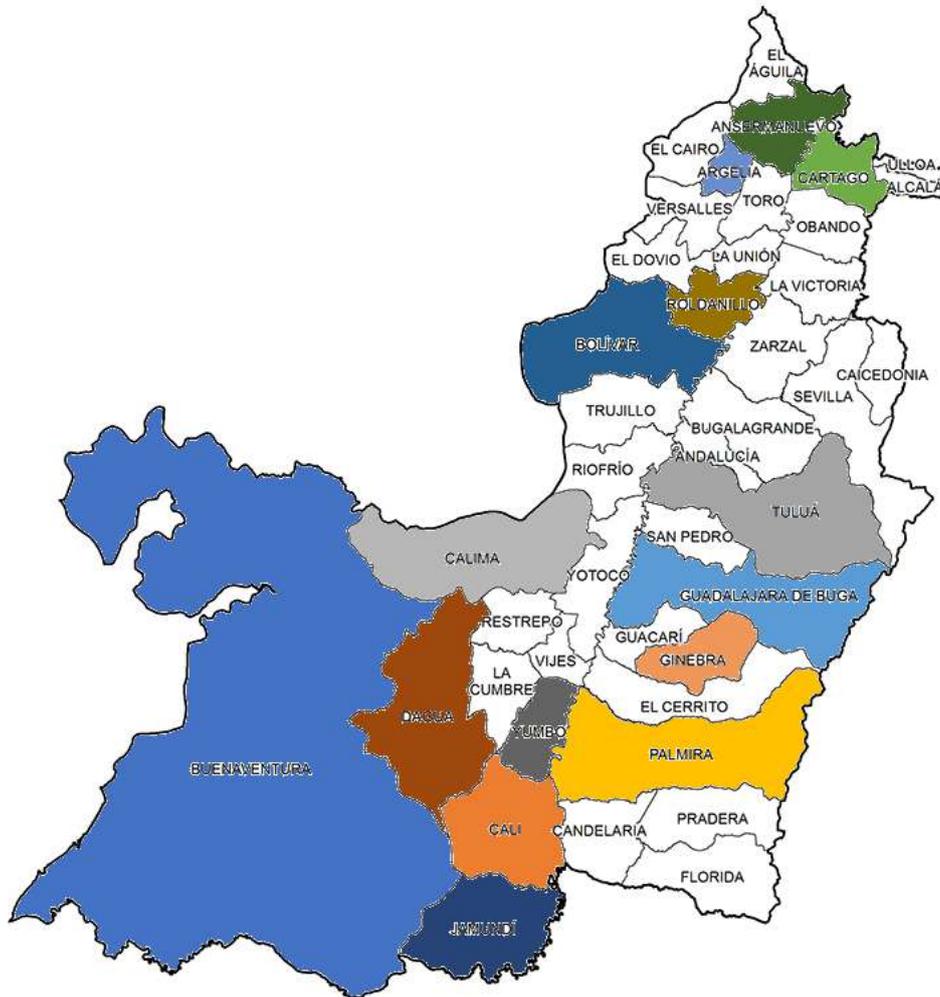


Figura 13. Impacto de infracciones ambientales en los municipios

Fuente: DANE (2012).

Como se puede observar en los dos gráficos anteriores, es posible deducir que las zonas donde más se cometen infracciones ambientales, corresponden a los municipios de mayor extensión geográfica y por ende con mayores zonas ambientales donde es posible que se afecte de mayor manera los recursos naturales.



Figura 14. Recursos afectados por infracciones ambientales sancionadas.

Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico es posible evaluar como resultado de las infracciones de tipo ambiental sancionadas que, en primer lugar, más del 54% corresponde a afectaciones al recurso natural de bosque, mientras que en segundo lugar de afectación con 12.33% se encuentra el recurso hídrico (agua), y en un tercer lugar se muestra el recurso de la flora maderable con 10.62%.

7.2 Principales infracciones medioambientales en el Valle del Cauca

Considerando las principales infracciones y afectaciones definidas en el procedimiento sancionatorio ambiental a nivel territorial de Colombia, a continuación, se revisará la información de los procesos generados desde el año 2009 hasta el 2017 a fin de detallar los elementos más relevantes de esta información; en los estados sancionados, cerrados y pendientes.

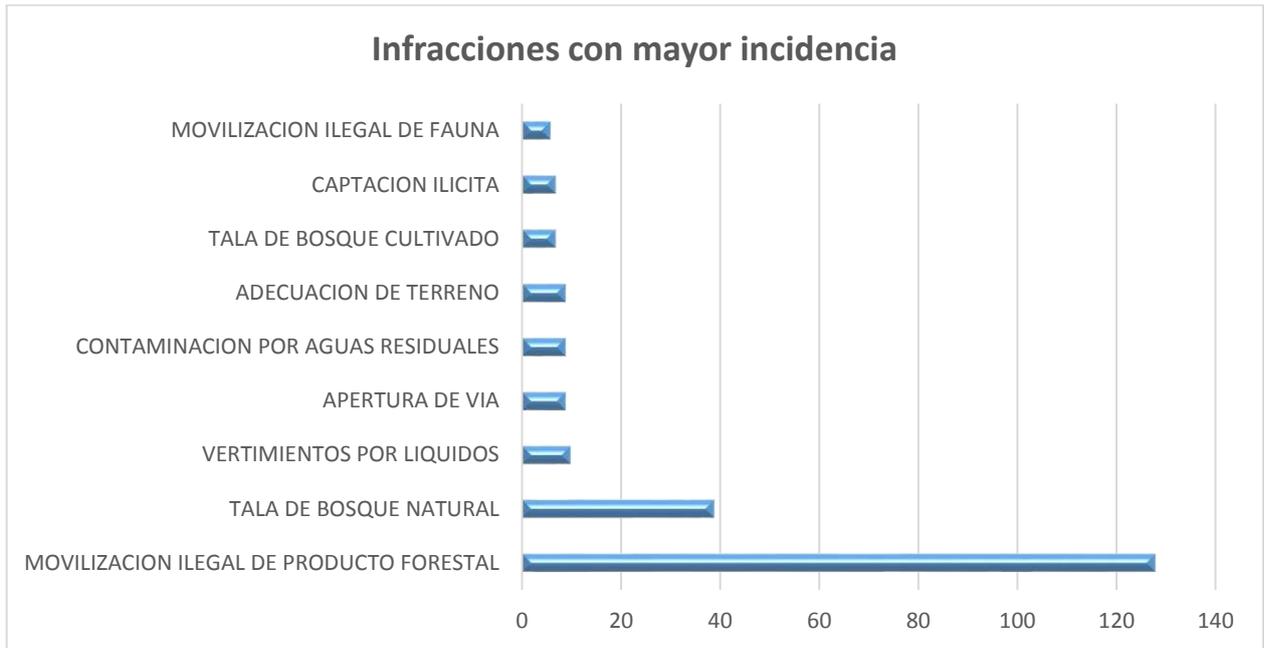


Figura 15. Infracciones ambientales con mayor incidencia en el Valle del Cauca.

Fuente: Elaboración propia.

Tras consolidar la información de procesos sancionados, se encuentra que las principales infracciones medioambientales en el Valle del Cauca corresponden a **MOVILIZACION ILEGAL DE PRODUCTO FORESTAL**, con un 43.84% de incidencia, seguido de la **TALA DE BOSQUE NATURAL** con 13.36%, **VERTIMIENTOS POR LIQUIDOS** con 3.42%, **APERTURA DE VIA** 3.08%, **CONTAMINACION POR AGUAS RESIDUALES** 3.08%, **ADECUACION DE TERRENO** 3.08%, **TALA DE BOSQUE CULTIVADO** 2.40%, **CAPTACION ILICITA** 2.40% y **MOVILIZACION ILEGAL DE FAUNA** con un 2.05%, lo cual evidencia que la infracción que más cometen los ciudadanos en el Departamento del Valle del Cauca, es la movilización de material forestal sin contar con el permiso autorizado, mediante la expedición del respectivo salvoconducto, dado por la alta comercialización de material vegetal y maderero en el territorio, lo que ocasiona que algunos comerciantes realicen esta labor de manera ilegal, eludiendo los requisitos que impone la autoridad ambiental.



Figura 16. Clasificación de Infracciones ambientales.

Fuente: Elaboración propia.



Figura 17. Tipos de sanciones impuestas por infracciones ambientales.

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a los procesos sancionados por la Autoridad Ambiental del Valle del Cauca, durante los años 2009 hasta 2017, se tiene que las infracciones de mayor incidencia se clasifican en las medidas preventivas y sanciones con un 82.19%, y en la Imposición de Obligaciones con un 8.90%. Este resultando es coherente con el resultado obtenido al evaluar

los tipos de sanciones impuestas, donde la que más se presenta es la de tipo decomiso con un 48.63%, seguido de restitución con 25% y multas pecuniarias en menor proporción, con una incidencia de 23.29%.

7.3 Revisión de situaciones que afectan el cierre de los procesos sancionatorios ambientales en el Valle del Cauca

Al tener en cuenta la Figura 10: Estado de los procesos sancionatorios (2009-2017), donde se muestra que, del total de procesos sancionatorios abiertos por la Autoridad Ambiental en el Valle del Cauca, en el período desde el año 2009 hasta el año 2017, solamente el 38.54% se encuentran en cierre definitivo y tan solo poco más del 5% de los procesos fueron sancionados, quedando un porcentaje de 56.13% de procesos que se encuentran en trámite debido a diversas causas.

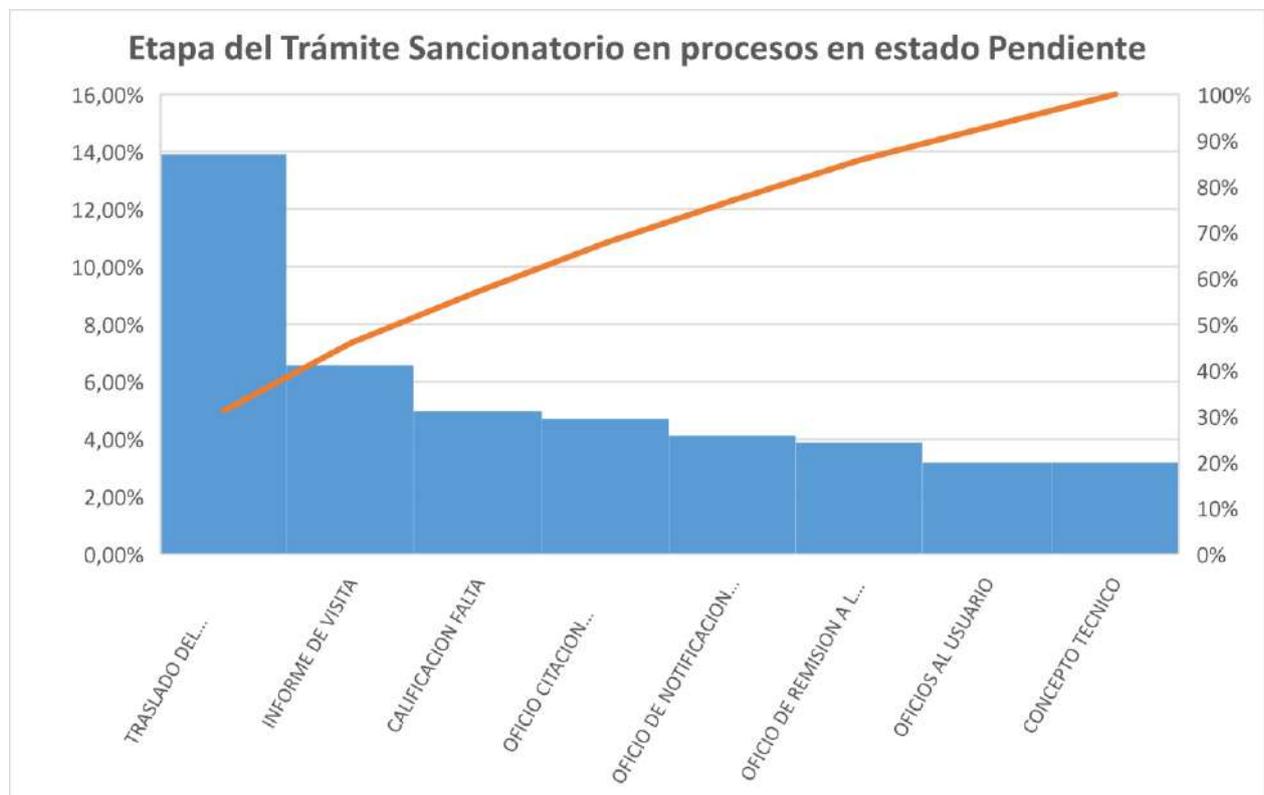


Figura 18. Etapa del Trámite Sancionatorio ambiental en procesos en estado Pendiente.

Fuente: Elaboración propia.

Considerando que la mayoría de los procesos generados por la Autoridad Ambiental del Valle del Cauca, se encuentran en estado pendiente, posterior a la consolidación de los datos se encuentra que el mayor porcentaje de 13.91% está en etapa de traslado del expediente, trámite interno de la Entidad que tiene que ver con la distribución documental del expediente del área misional que lo genera, hacia el Área Jurídica para que sea evaluado.

En segundo orden, de situaciones que mantienen en estado pendiente los procesos sancionatorios ambientales, se encuentra el 6.57% que corresponde a la etapa de informe de visita, labor en responsabilidad del Técnico Operativo que tiene el rol de realizar y documentar la visita al predio donde se produce la afectación, tarea que se sujeta a una programación previa y disponibilidad del personal que labora en la sede regional de la zona de jurisdicción donde se produjo el incidente.

En tercer orden, en un porcentaje de 4.98% se encuentra la etapa de Calificación de la Falta, tarea que se realiza posterior a la indagación preliminar y consolidación de pruebas iniciales, por parte de los profesionales en derecho de la entidad, razón por la cual se sujeta a la capacidad y disponibilidad que se tenga en personal debido al alto número de procesos que se generan periódicamente.

CONCLUSIONES

De acuerdo con lo contemplado por las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, resulta claro que las Corporaciones Autónomas Regionales y las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, como máximas Autoridades Ambientales en su jurisdicción, tienen a su cargo el seguimiento y control de todos los factores que impliquen o puedan generar deterioro ambiental, mediante la Administración y control, el monitoreo del recurso y el régimen sancionatorio, lo cual incluye el licenciamiento ambiental, el otorgamiento de permisos y autorizaciones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, el cobro de sanciones y multas por infracciones ambientales y el cobro de tarifas de evaluación y seguimiento.

Respecto al procedimiento sancionatorio que puede ser iniciado tanto de manera oficiosa como a petición de parte, para todos los retos ambientales requeridos, las autoridades ambientales expiden actos administrativos de sanción o archivo en el marco de lo establecido por la Ley 1333 de 2009. Dice el artículo 4 de esta ley: “Las sanciones administrativas en materia ambiental tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los Tratados Internacionales, la ley y el Reglamento.

Las medidas preventivas, por su parte, tienen como función prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.”

Con base en lo anterior, las Corporaciones llevan a cabo los procedimientos necesarios para determinar las infracciones, acciones u omisiones que van en contra de la normatividad ambiental, definiendo causales de atenuación, agravación y eximentes de la responsabilidad.

En este sentido y conforme a los resultados obtenidos que se tabularon para determinar el estado de los procesos sancionatorios que la Autoridad Ambiental del Valle del Cauca generó en el período comprendido entre el año 2009 y 2017 se tienen las siguientes consideraciones:

El procedimiento contenido en el régimen sancionatorio ambiental (Ley 1333 de 2009) es muy complejo y disminuye la eficacia en su aplicabilidad. Las autoridades ambientales requieren ser fortalecidas en cuanto al procedimiento, constitución de pruebas, y mecanismos para la tasación de las sanciones. Así mismo, los municipios desconocen sus funciones ambientales propias y la competencia para la prevención que pueden ejercer como apoyo al cumplimiento de las funciones de la autoridad ambiental departamental. Lo dispendioso del procedimiento establecido en la Ley 1333 de 2009, y hace que los procesos se demoren más de un año, por seguir las diferentes etapas del debido proceso y en este sentido, cuando se llega a la sanción, ya no vale la pena. Resulta fundamental capacitarse en la gradualidad de las sanciones por parte de la Autoridad Ambiental, de manera que se mejore la clasificación de las quejas, para que no todas se conviertan en procesos sancionatorios, lo cual depende de la indagación preliminar.

Si bien como parte de las sanciones que la Autoridad Ambiental puede imponer, se encuentra la de decomiso de especies de fauna y flora, se resalta la debilidad que existen en la entidad para la custodia de las especies y materiales decomisados de manera preventiva, en el trámite de las infracciones y en la disposición del material decomisado. A pesar de que las Autoridades Ambientales cuentan con sitios de atención y valoración de fauna, muchas veces por la falta de agilidad en los procesos, se pierde la oportunidad de imponer sanciones fuertes a los infractores.

En el apartado de la legalización de los usuarios de los recursos naturales es importante mencionar que, dentro de las funciones de autoridad ambiental, es fundamental

garantizar el uso adecuado del medio ambiente, en las cantidades y condiciones óptimas, para no afectar la disponibilidad de los recursos ni su calidad. En este sentido, las Autoridades Ambientales pueden desarrollar diferentes estrategias para promover el uso legal de los recursos naturales, como parte de los procesos de ordenamiento del recurso, tendiente a legalizar su uso, mediante el otorgamiento de los permisos, autorizaciones y concesiones. Es recomendable proponer diferentes estrategias, como la utilización de guías ambientales como una herramienta para acercarse a los sectores y para promover el uso legal de los recursos naturales renovables. Igualmente, la realización de campañas de sensibilización en los municipios, dirigidos a los sectores, comunidad en general y funcionarios municipales explicando la necesidad de legalizar el uso de los recursos naturales, o mediante campañas divulgativas en los medios de comunicación. Otro aspecto importante es la identificación de los usuarios del recurso, que se puede realizar a partir de la formulación de los planes de ordenación y manejo de las cuencas donde se adelantan también acercamiento con los sectores y campañas de capacitación y educación ambiental, en lo relacionado con los diferentes permisos que se deben tramitar para legalizar el uso. La promoción del uso legal de los recursos, se realiza muy a nivel urbano, pero se deja la ruralidad sola, por lo que se debe priorizar la legalización de las actividades de consumo ambiental, abarcando mediante la priorización de sectores.

Se evidencia la inaplicabilidad de otras herramientas que permitirían la legalización de los usuarios, como la reglamentación de corrientes, el inventario de los usuarios del agua, el inventario de los bosques de la jurisdicción, que facilitaría el conocimiento de la oferta de los recursos naturales renovables y el control de la demanda. En este sentido, se puede facilitar la legalización de los usuarios, mediante el trámite de las quejas y peticiones, así como con el resultado de los recorridos de monitoreo de los recursos naturales.

Se resalta la dificultad en el cumplimiento de los requisitos exigidos para el trámite de las solicitudes de uso y aprovechamiento de los recursos naturales por parte de las comunidades campesinas y las minorías étnicas, lo cual promueve un uso ilegal de los recursos o el incumplimiento de obligaciones y requerimientos.

Por otro lado, se evidencia que las Autoridades Ambientales no cuentan con instrumentos jurídicos novedosos y diferenciales, para la gestión del medio ambiente urbano, que atiendan a las particularidades concretas de estos ámbitos de gestión. Los instrumentos existentes para la gestión urbana del medio ambiente, responden a procesos de planificación de mediano y largo plazo (PGIRS-PMSV-PDA), que son de la gobernabilidad de los entes territoriales y el rol de la Autoridad Ambiental queda siendo residual. Para la Gestión ambiental del territorio, los POMIUAC constituyen un instrumento de ordenamiento ambiental del territorio. Al mismo tiempo, se evidencia la ausencia de instrumentos y/o herramientas para la gestión ambiental del recurso suelo. Las Autoridades Ambientales han diseñado estrategias para promover el uso legal de los recursos naturales, asociados a campañas de educación y sensibilización ambiental, con diferentes actores y sectores. Sin embargo, lograr la legalización de todos los usuarios es una tarea casi imposible de alcanzar, por lo que se enfocan en aquellos recursos naturales de mayor demanda o que tengan condiciones críticas.

En cuanto al análisis de los procesos sancionatorios que se encuentran en estado de trámite, parece ser que las autoridades ambientales, son conscientes de que cuentan con un período tan amplio como lo establece la norma (20 años) para que caduque una infracción ambiental, por lo que asumen que el plazo para su resolución es igualmente amplio, pero esto desconoce el principio de oportunidad y de reparación del daño ambiental, que debería corregirse a la menor brevedad.

Es entendible que las infracciones ambientales fueran ascendiendo desde la expedición de la norma (2009), debido a la implementación de la misma y a su inclusión en los procesos corporativos, a medida que se fuera ajustando la infraestructura y los procesos internos de acuerdo con la metodología legal y técnica que se planteó.

El medio ambiente es un patrimonio común, cuyo mejoramiento y conservación son actividades de utilidad pública, en la que deben participar los particulares y el Estado, y es deber de este último proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. Es claro, que la misión sancionatoria en manos de las autoridades ambientales cumple una obligación de Estado para dar inicio, trámite y culminación de los procesos sancionatorios originados en conductas que atentan contra el equilibrio ecológico del medio ambiente y de los recursos naturales. Por lo que, al encontrarse deficiencias en esta tarea, resulta muy preocupante esta situación para el Ministerio Público pues al no adelantarse procesos sancionatorios en forma diligente, eficaz y con el lleno de los requisitos previstos en la ley, se dejan en la impunidad conductas que atentan contra el ambiente y se incentiva al infractor para que sea recurrente en sus actividades ilegales, lo cual origina impactos notables a los ecosistemas.

Si fuera necesaria comparar la efectividad de una u otra sanción, se podría medir en la que en mayor medida logra un cambio en el comportamiento de los infractores, de forma que los disuada a cometer acciones similares. Por ello, si comparamos las medidas preventivas: bajo visitas de control y seguimiento para determinar el cumplimiento de la medida preventiva, sobre las medidas que generan multas pecuniarias, estas últimas como la mayoría de las infracciones monetarias, pueden mejorar los resultados, porque al tocar el pecunio de los ciudadanos se logra mayor respuesta.

Finalmente es posible concluir que las dificultades que atraviesa la Entidad para cumplir con una de sus principales funciones como lo es la de tipo policivo en el ejercicio de su autoridad

ocasiona una pérdida de credibilidad por parte de los habitantes del territorio de su jurisdicción y una probada ineficacia en su gestión que bien podría decirse que se relaciona con elementos similares descritos en la problemática de la ingobernabilidad que se le atribuye en general al Estado.

RECOMENDACIONES

Partiendo desde un enfoque global y bajo el contexto de las dificultades que están presentes en el procedimiento sancionatorio ambiental, es necesario abordar la problemática desde una propuesta estructural. El desarrollo de políticas ambientales en Colombia ha sido un proceso escaso, que se ve insuficiente ante los desafíos presentados por los retos que propone la gestión de los recursos naturales, cuya obtención ha generado el mayor detrimento para el patrimonio ambiental. Por tal motivo, estas políticas se convierten en el instrumento esencial para la protección del ambiente, razón por la cual deben proclamar estrategias efectivas, acordes con la magnitud del problema y ajustadas en derecho a la realidad actual. Por ello se requiere resaltar la importancia de la política ambiental, y el valor que tiene para contribuir con la protección y la preservación de los recursos naturales en Colombia y en el mundo; por lo que las regiones deben fortalecerse generando esfuerzos en conjunto que disminuyan los obstáculos y las limitaciones que un procedimiento normativo puede generar, buscando una metodología más ágil que reduzca los tiempos requeridos para llegar a una sanción efectiva, que logre los mejores resultados de manera que se reoriente la conducta del presunto infractor y genere un mecanismo de reparación y protección de los recursos naturales afectados.

Conforme a la mecánica establecida por el procedimiento sancionatorio ambiental en Colombia, es necesario que a nivel de las entidades se reestructuren y optimicen los procesos misionales internos. Como resultado de la evaluación de las etapas surtidas en los procesos que se encuentran en trámite, es evidente que por el número de trámites acumulados, el recurso humano responsable del servicio, tiende a ser insuficiente por lo que es crucial que existan iniciativas desde la alta dirección de las autoridades ambientales, para que se replanten proyectos de modernización de planta de personal, que logre cubrir las falencias que en oportunidad y efectividad presentadas.

En términos de indicadores de gestión, igualmente es necesario que las autoridades ambientales replanteen sus objetivos estratégicos, de forma que se priorice dentro de las metas organizacionales, el fortalecimiento a nivel de sanciones claramente calificadas, que se propendan por tipificaciones de mayor sanción y menos de medida preventiva, que logre restaurar o por lo menos aminora el daño y la afectación ambiental por un infractor que no se castiga como se debe.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acquatella J. (2001). Aplicación de instrumentos económicos en la América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes. CEPAL, Santiago de Chile.
- Alcántara M. (1995). Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio. México: Fondo de Cultura Económica.
- Álvarez J. (2007). La etiqueta como estigmatización: De Failed State, a Rouge State. Revista electrónica de estudios internacionales. Recuperado de:
<http://www.reei.org/index.php/revista/num14/notas/etiqueta-como-estigmatizacion-failed-state-rogue-state>
- Araque J. y Rivas J. (2008). Ingovernabilidad y crisis del Estado en América Latina. Recuperado de: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/26266/1/articulo1.pdf>
- Arbos X. y Giner S. (1993). La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. Madrid: Siglo Veintiuno Editores. 128 p.
- Ascher W. (1999). Why governments waste natural resources: Policy failures in developing countries. London, John Hopkins University Press.
- Avellaneda y Peñuela (2014). La gobernabilidad local en el contexto de la nueva gestión pública: requisito para la gestión ambiental urbana. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/luaz/n39/n39a05.pdf>
- Barry J. y Eckersley R. (Eds.) (2005). The state and the global ecological crisis. Cambridge, MA, MIT Press.
- Benítez D. (2018). Análisis del programa de atención psicosocial a víctimas del conflicto armado en el Corregimiento del Salado en el Departamento de Bolívar. Colombia. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10596/17953>

- Bradford C. (1994). Redefining the State in Latin América, Paris: OECD. 273 p.
- Cabrera J. y Salvadora M. (2002). «The impact of the UNCED on environmental law and policy in Latin America». Review of European Community and International Environmental Law, Vol. 11, N° 3, pp. 358-366.
- Camou A. (2000). La Múltiple In-gobernabilidad: elementos para un análisis conceptual. Revista mexicana de Sociología. Vol.62 No. 4 (octubre-diciembre.2000) pág. 159-188 publicado por Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de: https://www.jstor.org/stable/3541156?origin=JSTOR-pdf&seq=1#page_scan_tab_contents
- Camps V. (1997). Ética del buen gobierno. Salvador Giner y Sebastián Sarasa (edits.), Buen gobierno y política social. Editorial Ariel, SA, Barcelona.
- Cárdenas M. (2001). Economic growth in Colombia: A reversal of Fortune?. CID Working Paper N° 83. Harvard, Centre for International Development.
- Canal F. y Rodríguez M. (2008). Las Corporaciones Autónomas Regionales, quince años después de la creación del SINA. Recuperado de: <http://www.manuelrodriguezbecerra.com/bajar/corporaciones.pdf>
- CMMAD (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo) (1987). Nuestro futuro común. Informe Brundtland, Alianza Editorial, Madrid.
- COLOMBIA, CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA (1993) Ley 99 del 22 de diciembre de 1993 - Por la cual se crea el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental –SINA y se dictan otras disposiciones.
- CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR (2011). Guía del Proceso Sancionatorio Ambiental. Recuperado de:

<http://sie.car.gov.co/bitstream/handle/20.500.11786/33710/13695.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA-CVC (2012). Así nació la CVC. Recuperado de: <https://www.cvc.gov.co/asi-es-cvc/asi-nacio-la-cvc>

CVC (2012). Localización y sedes. Recuperado de <https://www.cvc.gov.co/asi-es-cvc/localizacion-y-sedes>

CVC (2015). Gerencia de cuencas el camino para la administración del capital natural, Recuperado de: <https://www.cvc.gov.co/asi-es-cvc/cvc-por-cuencas>

Crozier M., Huntington S. y Watanaki J. (1975). The crisis of democracy. New york: New york university press.

Di John J. (2010). Conceptualización de las causas y consecuencias de los Estados Fallidos: una reseña crítica. Revista de Estudios Sociales. P. 46-86.

Doornbos M. (2011). ¿Cuándo un Estado es un Estado? Explorando Putlandia, Somalia. Relaciones Internacionales. Recuperado de: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/315.html>

Durant R., Fiorino D. y O'Leary R. (2004). Conclusión. En R. F. Durant, D. J. Fiorino, y R. O'Leary (eds.). Environmental governance reconsidered: Challenges, choices, opportunities. London, MIT.

ECURED. Anónimo. (s.f). Administración pública. Recuperado de: https://www.ecured.cu/Administraci%C3%B3n_p%C3%BAblica

Emeka J. (2007). Fracaso y colapso del Estado africano: el ejemplo de Nigeria. FRIDE. Recuperado de: <http://www.fride.org/download/akude.esp.pdf%E2%80%8E>

- Espinal R. (1995). Democracia, gobernabilidad y partidos políticos en América Latina. San José. CAPEL IIDH.
- Etchegaray A. (2005). Gobernabilidad de los temas ambientales en las aglomeraciones Metropolitanas. Experiencias y lecciones para las ciudades de América Latina, en: Gobernar las Metrópolis, Washington D.C.: BID, pp. 473 – 529.
- Fernández E. (2009). ¿Estados Fallidos o Estados en Crisis? Granada: Editorial Colmenares.
- Frank D., Hironaka A. Y Schofer E. (2000). The Nation-State and the natural environment over the twentieth century. American Sociological Review, Vol. 65, N° 1, feb., pp. 96-116.
- Galeano J. (2009). La gobernanza y la gobernabilidad ambiental un estudio desde el modelo de geografía y desarrollo: El caso de los alimentos transgénicos, en: Revista Diálogos de Saberes, Julio - diciembre de 2009, Bogotá D.C. pp. 73 – 91.
- Garro P. (2013). Procedimiento Sancionatorio Ambiental a partir de la vigencia de la Ley 1437 de 2011. Revista Facultad de derecho y ciencias políticas. Vol.43. No. 118. P. 443, 446. Recuperado de:
<http://www.scielo.org.co/pdf/rfdcp/v43n118/v43n118a14.pdf>
- Gobernación Valle del Cauca (2013). El departamento - Información General. Recuperado de:
<http://www.valledelcauca.gov.co/publicaciones.php?id=26110>
- González R. (2010). Gobernabilidad. Historia, teoría y política de un concepto trivial. Recuperado de:
https://www.researchgate.net/publication/315027960_Gobernabilidad_Historia_teor%C3%ADa_y_pol%C3%ADtica_de_un_concepto_trivial
- Guerrero O. (1995) Ingovernabilidad: disfunción y quebranto cultural. Artículo publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 3 Caracas. Recuperado de
<http://siare.clad.org/revistas/0024400.pdf>

Guiza L. (2008). Efectividad de los instrumentos administrativos de sanción y exigencia de la reparación del daño ambiental en Colombia. Recuperado de:

http://www.urosario.edu.co/urosario_files/09/095a4f59-58d5-45a0-a946-81645b36801a.pdf

Haas P., Levy M. Y Parson T. (1992). Appraising the Earth Summit: How should we judge UNCED'S success?. Environment, Vol. 34, N° 8, pp. 6-11, 26-33.

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga- ICP (2010). Procedimiento Sancionatorio Ambiental. Observatorio Legislativo. Boletín No. 151. Recuperado de:

<http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2016/08/2010.01.15-Boleti%CC%81n-151-Procedimiento-sancionatorio-ambiental.pdf>

Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés” –Invemar– (s.f). Sistema Nacional Ambiental. Los Actores del SINA. Recuperado de

<http://www.invemar.org.co/redcostera1/invemar/docs/1843SINA.pdf>

Jackson R. (2008). Los Estados Fallidos y la tutela internacional. Revista Académica de Relaciones Internacionales. Recuperado de:

<http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/issue/view/10.html>

Kaplan M. (1997). El Estado Latinoamericano. Entre la crisis y las reformas. Revista Venezolana de Ciencia Política. N° 12 Mérida: Postgrado de Ciencia Política – Universidad de Los Andes. p. 11-30

Leal B. (1995). Estabilidad macroeconómica e institucional y violencia crónica. En F. Leal B. (ed.). En busca de la estabilidad perdida: actores políticos y sociales en los años noventa, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

López H. (1958-2005). Un libro que se debe leer: Introducción a la Administración, de Pedro Muñoz Amato. Revista de documentación administrativa. P. 97-98.

Recuperado de:

<https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=903&path%5B%5D=958>

MINAMBIENTE (2010). Régimen sancionatorio Ambiental. Recuperado de:

<http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/404-plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-9>

MINAMBIENTE (2018). Corporaciones Autónomas Regionales. Recuperado de:

<http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/885-plantilla-areas-planeacion-y-seguimiento-33>

MINAMBIENTE (2018). Régimen Sancionatorio Ambiental. Recuperado de :

<http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/404-plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-9>

Moncada P. (2007). Los Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso. Bogotá: Universidad de los Andes, Instituto Pensar, Siglo del Hombre.

Osorio E. (2010). Min Ambiente publica nombres y sanciones de infractores ambientales.

Recuperado de: <http://www.eje21.com.co/2010/04/minambiente-publica-nombres-y-sanciones-de-infractores-ambientales>

Panjabi R. (1997). The Earth Summit at Rio: Politics, economics and the environment.

Northeastern University Press, Boston.

Portal Toda Colombia (2018). Departamento de Valle del Cauca. Recuperado de:

<https://www.todacolombia.com/departamentos-de-colombia/valle-del-cauca.html>

Rodríguez M. (Ed.). (2008). Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia.

Foro Nacional Ambiental. Bogotá, Colombia: Editorial Gente Nueva.

Rojas D. (2007). La falla estatal y la globalización. Análisis político. P. 73- 85.

- Salas C. (2011). Estados débiles, espacios sin ley e ingobernabilidad. Recuperado de:
<http://www.orpas.cl/wp-content/uploads/2011/10/Estado-D%C3%A9biles2.pdf>
- Sánchez G. (2002). Desarrollo y medio ambiente: una mirada a Colombia. Recuperado de:
<https://sd8e7d4b9945d6f1c.jimcontent.com/download/version/0/module/4965306868/name/conte.pdf>
- Sosa E. (2005). ¿Crisis de gobernabilidad en la gestión ambiental?: los desafíos de la institucionalidad pública ambiental para los próximos años. Recuperado de:
<http://www.oikosredambiental.org.ar/documentos/conflictos.pdf>
- Tokatlian G. (2008). La construcción de un Estado Fallido en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. Análisis político. P. 67-104.
- Torgerson D. y Paehlke R. (1990). Environmental administration: Revising the agenda of inquiry and practice. En R. Paehlke y D. Torgerson (eds.). *Managing Leviathan: Environmental politics and the administrative state*. Belhaven, London.
- Uniderecho (2009). El Sistema Nacional Ambiental SINA. Recuperado de:
http://www.uniderecho.com/leer_articulo_Derecho-Ambiental_6_1476.html
- Uribe C. (2008). *Un modelo para armar teorías y conceptos de desarrollo*. Lima: Universidad Católica del Perú, 243 p.
- WRI (World Resources Institute) (2006). Biodiversity and protected areas: Country profiles. Recuperado de: <http://earthtrends.wri.org/text/biodiversity-protected/country-profiles.html>
- Zapata J. (2014). *La Teoría del Estado Fallido: Entre Aproximaciones y Disensos*. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/927/92731211004.pdf>