



COMO CITAR ESTE ARTÍCULO:

Valencia-Serna, D. A. (2025). Comportamientos ambientalmente antijurídicos. La realidad de los proyectos urbanísticos en Armenia, Colombia. *Jurídicas*, 22(1), 95-115. <https://doi.org/10.17151/jurid.2025.22.1.5>

Recibido el 16 de mayo de 2024  
Aprobado el 11 de noviembre de 2024

# Comportamientos Ambientalmente antijurídicos. La realidad de los proyectos urbanísticos en Armenia, Colombia

DIEGO ALBERTO VALENCIA-SERNA\* |

## RESUMEN

El régimen constitucional ambiental en Colombia ha definido un robusto plexo normativo destinado a salvaguardar el derecho colectivo a un ambiente sano. No obstante, la eficacia de este marco se ve interpelado por el incremento en los procesos sancionatorios ambientales documentados en contra de empresas constructoras en el municipio de Armenia, Quindío, durante el periodo 2015-2021. Esta realidad, motivó esta investigación de corte sociojurídico con enfoque mixto, que propuso caracterizar los comportamientos antijurídicos en la aplicación del procedimiento sancionatorio a proyectos urbanísticos en esta jurisdicción. Se identificaron las normas con mayor nivel de imputación y se categorizaron los escenarios jurídicos en los cuales se impulsaron los procesos sancionatorios por parte de la autoridad ambiental. El análisis identificó 18 empresas constructoras vinculadas. El resultado clave fue la significativa brecha procesal: de los 25 autos de apertura de investigación, solo el 28 % culminó en imputación de cargos y únicamente el 4 % derivó en una sanción efectiva. Entre las principales conductas antijurídicas

recurrentes se destaca la afectación en zona de protección (18 %) y la ocupación de cauces (14 %). Estos hallazgos revelaron una sistemática lesión al régimen jurídico ambiental. Se subrayó la urgencia de revisar la aplicabilidad del régimen sancionatorio por parte de la autoridad competente y la necesidad de desarrollar políticas de prevención del daño antijurídico que promuevan la responsabilidad ambiental empresarial.

**PALABRAS CLAVE:** autoridad ambiental, conducta antijurídica, política de prevención del daño, procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, proyectos urbanísticos.

\* Magíster en Derecho Administrativo. Docente en la Corporación Universitaria Alexander von Humboldt. Armenia, Quindío, Colombia. E-mail: [dvalencia87@cue.edu.co](mailto:dvalencia87@cue.edu.co) [Google Scholar](#)  
ORCID: 0000-0002-0236-505X



## **Environmentally Unlawful Behavior. The Reality of Urban Development Projects in Armenia, Colombia**

### **ABSTRACT**

Colombia's constitutional environmental regime has established a robust regulatory framework designed to safeguard the collective right to a healthy environment. However, the effectiveness of this framework is being challenged by the increase in environmental sanctioning proceedings (PSA) documented against construction companies in the municipality of Armenia, Quindío, during the period 2015-2021. This reality motivated this socio-legal research with a mixed approach, which proposed to characterize unlawful behavior in the application of sanctioning procedures to urban development projects in this jurisdiction. The regulations with the highest level of prosecution were identified, and the legal scenarios in which the environmental authority initiated sanctioning proceedings were categorized. The analysis identified 18 construction companies involved. The key finding was the significant procedural gap: of the 25 orders to open investigations, only 28 % resulted in charges being brought, and only 4 % resulted in an effective sanction.

Among the main recurring illegal behaviors, damage to protected areas (18 %) and occupation of riverbeds (14 %) stand out. These findings revealed systematic violations of the environmental legal regime. The urgency of reviewing the applicability of the penalty regime by the competent authority and the need to develop policies to prevent illegal damage that promote corporate environmental responsibility in this tiny territory were emphasized.

**KEYWORDS:** damage prevention policy, environmental authority, environmental administrative sanctioning procedure, unlawful conduct, urban development projects.

## Introducción

El régimen constitucional ambiental en Colombia ha definido un robusto plexo normativo destinado a salvaguardar el derecho colectivo a un ambiente sano. No obstante, la eficacia de este marco se ve interpelado por el incremento en los procesos sancionatorios ambientales (PSA) documentados en contra de empresas constructoras en el municipio de Armenia, Quindío, durante el periodo 2015-2021.

Esta realidad, confronta la tutela ambiental que resulta desafiada por la actividad económica que encuentra explicación en la dinámica del sector de la construcción en la región occidental cafetera, y particularmente en el departamento del Quindío. Este rubro constituye un renglón de primer orden en su estructura económica. El sector ha demostrado un crecimiento significativo, pasando de contribuir el 4,8 % en 2007 al 11,1 % en 2016 del Producto Interno Bruto (PIB) regional, lo que lo convierte en el rubro de mayor importancia económica entre 35 actividades (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2021). Esta dinamización aporta significativamente a la empleabilidad y a la consolidación del tejido empresarial de una zona que históricamente ha presentado altas cifras de desempleo.

La expansión del sector constructor en el Quindío se sustenta en que la región es percibida como un área con atractivos de calidad de vida, lo que genera una alta demanda de vivienda. Esta dinámica ha sido interpretada con rapidez por el sector empresarial de la construcción. Según cifras del DANE, reportadas por la Cámara de Comercio de Armenia y del Quindío (Cámara de Comercio, 2020), este departamento presentó un notable crecimiento del 110,9 % en licencias de construcción. Además, el sector es el de mayor representatividad en el Producto Interno Bruto (PIB) entre los departamentos que conforman el Eje Cafetero. En los últimos cinco años, entre 2015 y 2020, el sector experimentó un crecimiento total del 71 %.

Esta dinámica de crecimiento en el sector de la construcción trajo consigo una serie de actividades orientadas a desarrollar proyectos inmobiliarios en Armenia. Algunas de estas iniciativas evidencian, de manera presunta, la transgresión de normas de carácter ambiental. Esto ha dado lugar a la apertura de investigaciones tendientes a aplicar procesos sancionatorios ambientales a algunos empresarios del sector de la construcción.

El procedimiento sancionatorio ambiental (PSA) cuenta con las herramientas necesarias para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos tanto en la Constitución Política de Colombia (1991) como en los tratados internacionales en materia ambiental (Tobón Maya *et al.*, 2018). Este procedimiento administrativo especial se impulsa de conformidad con la Ley 1333 de 2009, la cual regula la titularidad de la potestad sancionatoria, los principios rectores de la norma,

establece las infracciones y define el procedimiento aplicable. El PSA posee una estructura particular que lo diferencia de otros procesos administrativos. Según señalan Arcila Salazar y Castellanos (2015), este procedimiento se caracteriza por desarrollarse en ausencia de un tercero imparcial, siendo la misma administración (la autoridad ambiental) quien ejerce la función de control y asume un rol correctivo para investigar y sancionar a los infractores.

De esta estructura se desprenden los presupuestos normativos que definen sus etapas. El procedimiento inicia con la indagación preliminar, seguida de la apertura de la investigación, la notificación, y las intervenciones de las partes. Posteriormente, se procede a la verificación de los hechos, la formulación de cargos, la presentación de descargos y la práctica de pruebas. Finalmente, el proceso concluye con la determinación de la responsabilidad y sanción, la publicidad, la gestión de recursos y la imposición de medidas compensatorias (Garro Parra, 2013).

Esta disyuntiva entre la dinamización económica del sector de la construcción en la región y la obligación constitucional de proteger el ambiente sano marca una tensión estructural. Los comportamientos antijurídicos de una parte del sector de la construcción durante el periodo señalado reflejan un incremento documentado de infracciones ambientales en esta jurisdicción.

La concreción de este escenario resulta incompleta, ya que no existen mecanismos expeditos que permitan a la autoridad ambiental dar a conocer a la ciudadanía y al sector empresarial el volumen, la naturaleza y los procedimientos sancionatorios que adelanta; en consecuencia, se evidencia la ausencia de una caracterización sistemática de las infracciones ambientales frente a proyectos urbanísticos. Si bien la Ley 1333 de 2009 es clara en sus procedimientos y sanciones, la falta de difusión y sensibilización no permite integrar y respetar el entorno ecológico como parte fundamental de los proyectos, sino que limita el conocimiento del riesgo a una acción punitiva. Para contribuir en el cierre de esta brecha en torno a la necesidad de conocer con objetividad la problemática, se propone como objetivo principal caracterizar los principales comportamientos antijurídicos generados por los proyectos urbanísticos en la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental (PSA), en esta jurisdicción, durante la franja temporal 2015-2021.

Para alcanzar este fin, se establecen tres objetivos específicos que guían la investigación. El primero busca identificar las normas jurídicas con mayor nivel de imputación, aplicables en el Procedimiento Sancionatorio Ambiental a los proyectos urbanísticos. El segundo objetivo se centra en categorizar los escenarios jurídicos que motivan el inicio del PSA a los proyectos urbanísticos. Finalmente, el tercer objetivo tiene como fin describir los elementos fundamentales para la formulación de una política de prevención del daño antijurídico, a partir de la casuística categorizada.

## Metodología

La orientación metodológica de la propuesta de investigación fue de carácter socio jurídico con un enfoque mixto. El desarrollo de los objetivos se propuso a través de la revisión de las etapas del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental (PSA). Para ello, se realizó un análisis estructural de las actuaciones administrativas de apertura de investigación, imputación del pliego de cargos y los actos sancionatorios, expedidos por la autoridad ambiental en el marco de los PSA a proyectos urbanísticos durante el periodo 2015-2021 en el municipio de Armenia.

Se escogió este marco temporal (2015-2021) debido a que en este periodo se registró el mayor auge de la construcción en el departamento del Quindío, y corresponde a las vigencias de planificación que experimentaron cambios normativos relevantes en el ámbito del ordenamiento territorial, permitiendo así una correlación entre el crecimiento del sector y la actuación administrativa sancionatoria.

El objeto de estudio fue caracterizar los principales comportamientos antijurídicos en la aplicación del PSA a los proyectos urbanísticos en el municipio de Armenia. Para lograr tal propósito, se examinó la cantidad de actuaciones administrativas, sus tipos, las normas con mayor nivel de imputación y los escenarios jurídicos en los cuales se adelantó el procedimiento.

Mediante un análisis estadístico descriptivo se logró establecer categorías de correlación que ordenan la información obtenida, lo cual permitió realizar un análisis cuantitativo de la problemática. La propuesta metodológica abarca 25 actuaciones administrativas que fueron expedidas por la autoridad ambiental del Quindío, en asuntos relacionados con el PSA iniciado a empresas constructoras que impulsaron proyectos urbanísticos en el municipio de Armenia, en la franja temporal definida.

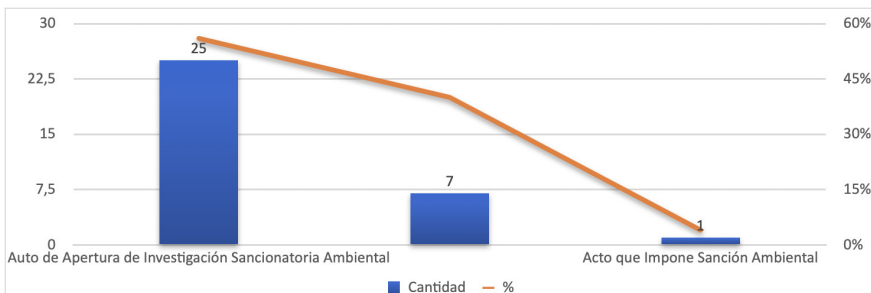
## Resultados y discusión

En el marco de la aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental (PSA), se desarrollan una serie de actuaciones administrativas tendientes a impulsar el ejercicio investigativo que permita esclarecer, en la observancia del debido proceso, la verdad de los hechos objeto de prueba. La decisión de iniciar la investigación, sustentada en la existencia de indicios, se materializa mediante una actuación denominada *auto de apertura de investigación*, a través de la cual se notifica al presunto infractor sobre el inicio del procedimiento sancionatorio ambiental.

## Tipos de actuaciones administrativas en el marco del procedimiento sancionatorio ambiental 2015-2021

Esta ritualidad procedimental encuentra su sustento legal en la Ley 1333 de 2009, la cual, junto con el complejo de normas de rango constitucional y legal, soporta este tipo de actuaciones. El procedimiento se activa de oficio o a petición de parte ante presuntas conductas contrarias al ordenamiento jurídico ambiental, pudiendo dar lugar a la imposición de una medida preventiva. La indagación preliminar puede extenderse hasta por seis meses, periodo en el cual se decide, mediante auto motivado, el inicio formal del PSA (auto de apertura). En el caso concreto de la autoridad ambiental se analizaron tres tipos de actos que resultan definitivos para comprender el alcance de la investigación: autos de apertura de investigación, formulación de pliego de cargo y actos sancionatorios (Figura 1).

**Figura 1.** Actuaciones del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental en proyectos urbanísticos en el municipio de Armenia (2015-2021)

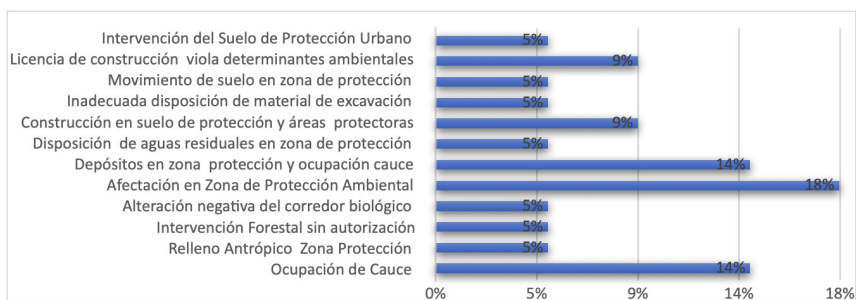


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los expedientes de la Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ) correspondientes a 25 autos de apertura de investigación y actos administrativos del periodo 2015-2021.

Las actuaciones administrativas expedidas en el marco de los PSA por parte de la Autoridad Ambiental a empresas del sector constructor de proyectos urbanísticos en el periodo definido se concentraron en 25 autos de apertura, de los cuales siete procesos se llevaron a imputación de cargos; sin embargo, solo un acto se llevó a sanción.

## Categorías de las conductas presentes en el procedimiento sancionatorio ambiental

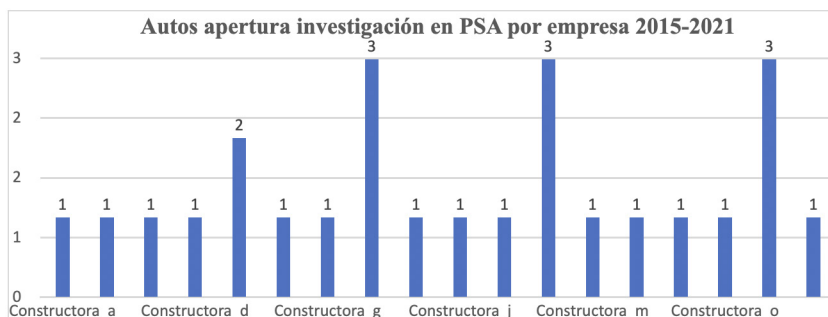
**Figura 2.** Conductas antijurídicas en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental en empresas urbanísticas (2015-2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los expedientes de la Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ) correspondientes a 25 autos de apertura de investigación y actos administrativos del periodo 2015-2021.

A partir de este análisis (Figura 2), se destacaron, en primer lugar, las conductas que presuntamente atentan contra las normas ambientales y que dieron lugar al auto de apertura de investigación, con un 18 % correspondientes a la afectación en zona de protección. En segundo lugar, con un 14 % se identificaron conductas asociadas a depósitos en zona de protección y ocupación de cauce. En tercer lugar, con un 9 % se ubicaron las conductas relacionadas con la construcción en suelo de protección y áreas forestales protegidas.

**Figura 3.** Auto de apertura de investigación sancionatoria ambiental



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los expedientes de la Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ) correspondientes a 25 autos de apertura de investigación y actos administrativos del periodo 2015-2021.

En la descripción de las empresas constructoras destinatarias de autos de apertura de investigación en el ámbito del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental (Figura 3), se destacaron 18 empresas que impulsaron proyectos urbanísticos en el municipio de Armenia durante el periodo 2015-2021. De estas, tres constructoras fueron notificadas en tres ocasiones por la apertura de investigaciones administrativas.

### Marco normativo en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental a proyectos urbanísticos en Armenia 2015-2021

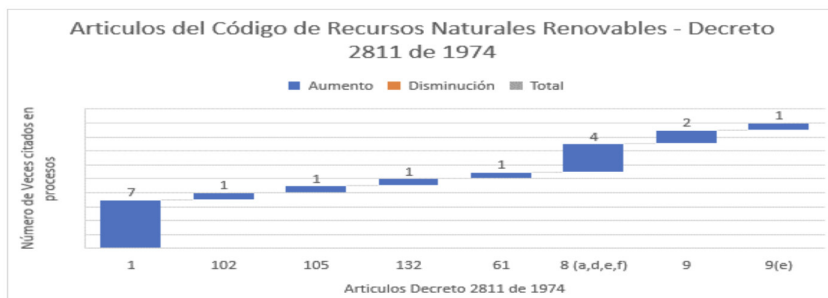
Figura 4. Marco normativo constitucional



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los expedientes de la Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ) correspondientes a 25 autos de apertura de investigación y actos administrativos del periodo 2015-2021.

En el ámbito constitucional (Figura 4), se resaltó el artículo 8, el cual establece que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. De igual forma, se destacó el artículo 80, ubicado en el capítulo de los derechos colectivos y del ambiente, el cual señala que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Asimismo, esta disposición impone el deber de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, así como de sancionar y reparar los daños causados. Estas referencias normativas constituyen el principal marco normativo constitucional que define a los sujetos activos y pasivos responsables de proteger el patrimonio natural del Estado.

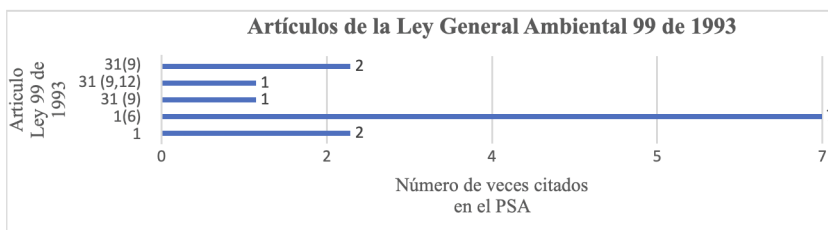
**Figura 5.** Normas del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los expedientes de la Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ) correspondientes a 25 autos de apertura de investigación y actos administrativos del periodo 2015-2021.

La autoridad ambiental reconoció el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente como el marco normativo que, de forma imperativa, estableció los postulados protectores y abordó de manera concreta los factores ambientales sujetos de protección. En este sentido, el artículo 1° dispone que el ambiente es patrimonio común y que posee utilidad pública y social (Colombia Presidencia de la República, 1974). Asimismo, el artículo 8° del mismo decreto es invocado con frecuencia en las actuaciones administrativas, particularmente en relación con los referentes protectores contenidos en los literales: a) factores de deterioro ambiental; d) alteraciones nocivas del flujo natural de las aguas; e) la sedimentación en los cursos y depósitos de agua; y f) los cambios nocivos en el lecho de las aguas (Figura 5).

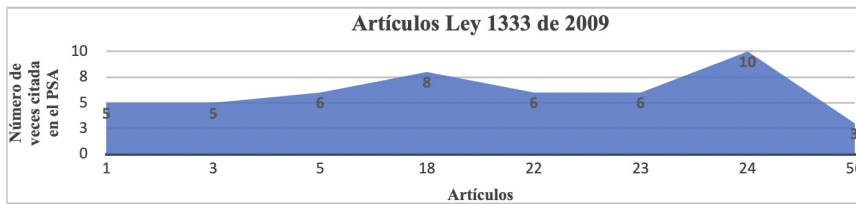
**Figura 6.** Normas de la Ley General Ambiental (Ley 99 de 1993)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los expedientes de la Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ) correspondientes a 25 autos de apertura de investigación y actos administrativos del periodo 2015-2021.

El principio de precaución, consagrado en el numeral sexto del artículo 1° de la Ley 99 de 1993, y desarrollado en el marco de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1992), se mantiene como referente normativo en la intención por parte del Estado de prevenir la degradación de las condiciones ambientales. Dicho principio ha sido ampliamente utilizado en la interpretación doctrinal y jurisprudencial, con fundamento en la necesidad de advertir que determinadas actividades humanas o antrópicas pueden generar alteraciones graves en los ecosistemas (Figura 6).

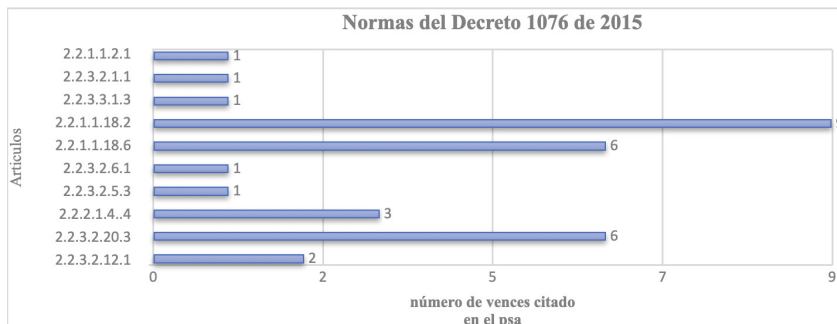
**Figura 7.** Normas del procedimiento sancionatorio ambiental (Ley 1333/2009)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los expedientes de la Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ) correspondientes a 25 autos de apertura de investigación y actos administrativos del periodo 2015-2021.

Dichas actuaciones se fundamentaron principalmente en la Ley 1333 de 2009, la cual estableció el concepto de infracción ambiental en su artículo 5°, definiéndola como toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables (Decreto 2811 de 1974), en la Ley 99 de 1993 y en las demás disposiciones ambientales vigentes. Además, reguló el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental a través del artículo 18. Una vez expedido el auto de apertura de investigación, el artículo 22 constituye el soporte legal para el recaudo probatorio. Cuando existe mérito para ello, el artículo 24 dispone que la autoridad ambiental debe proceder a la formulación de cargos. Finalmente, el artículo 56 establece el deber de la autoridad ambiental de comunicar a la Procuraduría Ambiental tanto los autos de apertura como los de terminación de los procedimientos sancionatorios ambientales (Figura 7).

**Figura 8.** Normas con mayor nivel de imputación en el marco del proceso sancionatorio ambiental a proyectos urbanísticos del Decreto 1076 de 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los expedientes de la Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ) correspondientes a 25 autos de apertura de investigación y actos administrativos del periodo 2015-2021.

En la Figura 8, se examinó la frecuencia con la que son imputados los artículos del Decreto 1076 de 2015 en el marco del PSA. Se identificó que el artículo 2.2.1.1.18.2 fue imputado en nueve ocasiones, lo que evidencia su presunto desconocimiento por parte de algunas empresas constructoras. Esta disposición tiene como finalidad la protección y conservación de los bosques, desprendiéndose de él la obligación legal de mantener la cobertura boscosa dentro de las áreas forestales protectoras (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2015). Dicha obligación comprende entre otros aspectos: (i) la protección de los nacimientos de agua en 100 metros a la redonda; (ii) la protección de una faja de terreno no inferior a 30 metros de ancho a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas o arroyos; y (iii) la cobertura boscosa para terrenos con pendientes superiores al 100 %.

En segundo lugar, se ubica el artículo 2.2.3.2.20.3, imputado en seis ocasiones, que establece la obligación que tienen los propietarios de predios en los cuales nazcan fuentes de agua o que atraviesen corrientes o depósitos de agua.

Otra de las normas destacadas, con cinco citas, fue el artículo 2.2.1.1.18.6, que hace referencia a la protección y conservación de suelos, imponiendo medidas para evitar construcciones o infraestructura innecesaria sobre suelos con vocación agropecuaria.

Normas con mayor nivel de imputación de la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997)

Se identificaron con claridad las actuaciones administrativas relacionadas con el auto de apertura y los escritos de imputación de cargos, que permitieron establecer las categorías de las conductas más frecuentes en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental (PSA) y que tienen relación con zonas ubicadas en suelo de protección. En el marco de la Ley de Desarrollo Territorial (NG1), la afectación a zona de protección ambiental alcanzó un 18 %. En segundo lugar, se ubicaron los depósitos en zona de protección y ocupación de cauce, y, en tercer lugar, con un 9 %, se encontró la construcción en suelos de protección y áreas forestales protectoras.

El común denominador de las conductas con mayor nivel de imputación fue la afectación, intervención u ocupación de áreas declaradas protegidas. Sobre este particular, la Ley 388 de 1997 señaló que:

El suelo de protección está conformado por una zona que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales o por considerarse de utilidad pública para ubicar servicios públicos, áreas de amenaza y riesgo no mitigable para ubicar asentamientos humanos tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.

**Figura 9.** Normas con mayor nivel de imputación del Acuerdo 019 de 2009 Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Armenia



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los expedientes de la Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ) correspondientes a 25 autos de apertura de investigación y actos administrativos del periodo 2015-2021.

El artículo 90 del POT señaló que el suelo de protección “constituye un patrimonio natural municipal, por tal razón merecen ser conservadas” (Concejo de Armenia, 2009). Finalmente, el artículo 106 (Figura 9) sobresalió en la frecuencia de citación, ya que define el modelo de ocupación, incluyendo la línea de borde ambiental. Esta línea, según el Acuerdo 019 de 2009, se encuentra a mínimo quince metros (15m) a cada lado a partir del borde del cauce, determinando una franja de conservación de la ronda de 30 metros consolidados de ancho. Sin embargo, se evidenció que algunas empresas constructoras traspasan estas líneas definidas.

## **Escenarios jurídicos en los cuales se adelantó el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental sobre proyectos urbanísticos en Armenia durante los años 2015–2021**

### *Construcción de obras sin las autorizaciones, permisos y licencias*

Otros de los proyectos que fueron destinatarios de un escrito de imputación de cargos indicaron que las empresas constructoras decidieron iniciar obras sin las autorizaciones correspondientes por parte de las autoridades administrativas competentes para su otorgamiento. Esta es una actividad que no solo resulta contraria al ordenamiento jurídico, especialmente a la reglamentación de carácter ambiental en todos los niveles jerárquicos en cuanto a las exigencias en los requisitos, sino que conduce al empresario a potenciales violaciones de otras normas ambientales producto de la ausencia de estudios previos y la información adecuada. Tal y como quedó en evidencia en el siguiente fragmento del auto de apertura de investigación sancionatoria:

Que el día 24 de enero de 2014 la Oficina de Planeación Municipal en oficio Nro. (...) y radicado CRQ (...) el 3 de febrero de 2014 confirmó que en relación con el predio de la referencia no se había otorgado ningún permiso para las intervenciones de un lleno y canalización de las aguas de escorrentía. (Corporación Autónoma Regional del Quindío, 2015, p. 2)

En esta misma línea de análisis, se identificó otro proyecto que presentó dificultades debido a la intervención prematura del suelo para el levantamiento de infraestructura, sin el cumplimiento de requisitos legales definitivos. En este caso, la problemática se centró en la ausencia de redes básicas de alcantarillado que permitieran el vertimiento controlado de las aguas residuales, configurando un riesgo sanitario y ambiental. Adicionalmente, se evidenció una presunta ocupación de zona de protección ambiental. A continuación, un fragmento del Auto de apertura de investigación.

Servicio de Alcantarillado: Durante la visita nuevamente se evidenció que NO existen estructuras para la conexión de la red interna de Alcantarillado a la Red Pública de Alcantarillado, pese a estar habitadas 7 de las viviendas terminadas, lo cual implica, generación de aguas residuales sin garantía de gestión adecuada. (Corporación Autónoma Regional del Quindío, 2018b, p. 21)

### ***Desatención normativa y extralimitación en la ejecución de obras***

En el análisis de los hechos de las actuaciones administrativas que contienen el escrito de imputación de cargos, se indicó que, en la mayoría de los procesos abiertos por presunta infracción de la normatividad ambiental, estos se originaron

en escenarios en los cuales la empresa sí contaba con las autorizaciones iniciales para adelantar sus actividades de construcción. Estas autorizaciones, licencias y permisos habían sido revisados por parte de las autoridades competentes. Sin embargo, a la hora de ejecutar las actividades, algunos constructores presuntamente incurrieron en prácticas que excedieron o fueron contrarias al ordenamiento jurídico ambiental. De este modo, las autoridades, en las visitas de inspección y seguimiento, encontraron situaciones por fuera de las autorizaciones, permisos o licencias inicialmente otorgadas. Uno de los fragmentos del acto administrativo que expone tal actividad en un proyecto del municipio establece lo siguiente: “Se observa que actualmente se realizan obras en el inmueble como muestra el registro fotográfico, de esta manera se verificó que actualmente se encuentra intervenida la zona de Protección Ambiental” (Corporación Autónoma Regional del Quindío, 2018a, p. 2).

Esta referencia puso de presente que la decisión de iniciar la construcción del muro y la infraestructura en concreto, además de no estar autorizada ni anunciada en planos verificados, fue llevada a cabo por el constructor. En esta ocasión, la construcción de las obras no autorizadas se dio en zonas de protección ambiental.

Otra de las referencias que evidencia cómo el constructor se aparta de las autorizaciones y permisos iniciales y decide modificar el diseño original autorizado es el auto:

Debido a la modificación del diseño de la obra, deber surtir nuevamente el trámite establecido en el artículo 108 del POT de Armenia, el cual textualmente indica: “sistemas alternativos de conectividad en microcuencas”. Teniendo en cuenta el parámetro de ocupación del P.O.T., que no permite la relación de llenos antrópicos para la construcción de vías que atraviesen de un lado al otro una microcuenca. (Corporación Autónoma del Quindío, 2015, p. 9)

En este caso, estos cambios realizados por parte del constructor se apartaron de los presupuestos iniciales autorizados, lo que dio lugar a: (i) la violación de zonas de protección forestal; (ii) la ocupación del cauce de la quebrada sin denominación tributaria; (iii) la ocupación de zona de protección regulada en el literal d del artículo 83 del Decreto 2811 de 1974 (faja paralela a la línea del cauce permanente, hasta de treinta metros de ancho); y (iv) el inadecuado manejo y disposición de residuos sólidos. En consecuencia, a partir de estas conductas, surgió la obligación de tramitar nuevos permisos.

En otro auto se indicó al constructor que existían indicios suficientes para iniciar un proceso sancionatorio ambiental, mediante el auto de apertura. Señala que, mediante cotejo con sistemas de información, se determinó que en la construcción del proyecto no existió el retiro de 30 metros de protección forestal.

La zona donde se construyó el conjunto habitaciones El [...] corresponde en cierto porcentaje a un área forestal protectora, que según el Decreto 1449 de 1977 en su artículo 3 "En relación con la protección y conservación de los bosques, los propietarios de predios están obligados a: 1. Mantener en cobertura boscosa dentro del predio las áreas forestales protectoras. Se entiende por áreas forestales protectoras: una faja no inferior a 30 metros de ancho, paralela a las líneas de mareas máximas a cada lado de los cauces de los ríos quebradas y arroyos, sean permanentes o no y alrededor. (Corporación Autónoma Regional del Quindío, 2020, p. 27)

En esta misma línea de análisis, se encontraron otros proyectos llamados a responder por impactos ambientales derivados de la ocupación y afectación de factores ambientales como la flora, fauna, suelo, agua y paisaje.

Se documentó que la afectación se produjo por el reemplazo de un área forestal protectora por coberturas de obras civiles (trinchos, parqueaderos) y la disposición inadecuada de residuos sobre el suelo de ladera. Esto fue expuesto por la entidad responsable de vigilar el cumplimiento de la regulación ambiental:

[...] como se puede ver en la imagen 1, las coordenadas correspondientes a los puntos georreferenciados, correspondientes a la zona de parqueaderos y construcción de seis pisos, ya levantados en su parte estructural de la Torre 1, proyectada para 25 pisos, se encuentra dentro de los suelos de protección y no estarían cumpliendo tampoco con lo establecido en el modelo de ocupación del POT de Armenia, al no respetar la franja de retiro entre el borde del suelo de protección y la obra en construcción. (Corporación Autónoma Regional del Quindío, 2017, p. 4)

Una vez más, se indica la desatención a presupuestos normativos de los diferentes niveles jerárquicos, esta vez, se desconocieron las normas que regulan las zonas de protección en las franjas paralelas a las quebradas y aquellas que proponen el modelo de ocupación en el municipio de Armenia (Concejo de Armenia, 2009), en relación con el mismo asunto.

#### *Déficit de autorizaciones y permisos (realización de actividades no contempladas)*

En el análisis de las conductas y los elementos fácticos, se presentaron acciones por parte de algunos constructores relacionadas con actividades como excavación, la presencia de maquinaria pesada no autorizada utilizada para realizar movimiento de tierra, y la remoción y depósito de materiales sin la debida conformidad, permiso o autorización en zona de protección ambiental y ocupación de cauce. No obstante, las indagaciones evidenciaron la existencia de la licencia de construcción, el plano urbanístico y el permiso de movimiento de tierra y disposición de material, pero no se tramitó el permiso de acopio. A partir de los hechos señalados, se expone que algunos constructores, ante una presunta falta de planeación del proyecto, generaron nuevos ítems de obra que no fueron contemplados inicialmente. Estas

actividades terminaron ejecutándose, pero carecieron de la respectiva verificación de requisitos por parte de la autoridad ambiental. Así quedó demostrado en el siguiente fragmento del auto:

Al momento de la visita en el predio se observa excavación y recepción de tierra, también se evidencia maquinaria pesada (Bulldozer), con el que se está realizando el arreglo del material recepcionado. También se observa una volqueta de gran tamaño (Capacidad de 14m<sup>3</sup>) y un tractocamión (cama baja) para el transporte de maquinaria pesada [...] En el predio se observa la acción de arrastre de material de excavación el cual es depositado sin ninguna conformidad ni medidas de contención y el cual está realizando invasión de la zona de protección y el cauce de la quebrada la Florida. (Corporación Autónoma Regional del Quindío, 2021, p. 11)

De otro lado, mediante auto, la autoridad expuso cómo el constructor inició el proyecto, construyendo en zona de protección y, además, sin el cumplimiento de los permisos y licencias exigidas. Esto se estableció mediante oficio del Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Armenia “Como el proyecto en mención no cuenta con licencia de construcción no se puede verificar las posibles afectaciones u ocupaciones de zonas de protección o del espacio público” (Corporación Autónoma Regional del Quindío, 2018a, p. 5).

Los escenarios jurídicos configurados en el marco de la aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental (PSA) se resumen en tres categorías principales: (i) construcción de obras sin las autorizaciones, permisos y licencias correspondientes; (ii) desatención normativa y extralimitación en la ejecución de obras; y (iii) déficit de autorizaciones y permisos (realización de actividades no contempladas).

Estos escenarios revelan que las empresas vinculadas a estos procesos entraron en una dinámica de desatención a los presupuestos normativos ambientales y urbanísticos. El agravante radica en que, si bien muchas de las afectaciones pueden ser sujetas a sanción, multa o compensación, el daño ambiental en ciertas actuaciones, una vez consumado, resulta insubsanable. Por lo tanto, la actuación administrativa posterior de las autoridades, aunque necesaria, demuestra ser ineficaz frente al imperativo de preservar el ambiente sano como un derecho colectivo antes de que el menoscabo sea irreparable.

## **Elementos para una política de prevención del daño antijurídico a partir del estudio de la casuística analizada**

### *Proceso de unificación cartográfica interinstitucional*

Para verificar la ubicación exacta de las áreas involucradas dentro de los proyectos urbanísticos, las autoridades debieron adelantar un cotejo sistemático con diversas fuentes de información. En el análisis de los casos, y a partir de entrevistas previas a expertos se identificaron diferencias notables entre los planos cartográficos y los sistemas de información utilizados por la Secretaría de Planeación Municipal, el Instituto Colombiano Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ) en su SIG Quindío.

En efecto, esta disparidad en los planos es, en algunos casos, el origen de interpretaciones aisladas basadas en una única fuente. Esto puede llevar a desviaciones en la información que, posteriormente, se ven reflejadas en obras que terminan afectando zonas de protección ambiental. La unificación de esta información es esencial para la prevención del daño antijurídico.

### *Modelos de proyecto tipo y buenas prácticas*

Las experiencias de los proyectos sin requerimientos de parte de las autoridades, con plena conformidad de los requisitos de carácter urbanístico y ambiental, deberán servir para conformar prototipos que establezcan los procedimientos en las diferentes fases de la estructuración del proyecto. De este modo los nuevos inversores, tendrán un referente para acompañar su proceso y se puedan advertir y mitigar situaciones que puedan motivar incertidumbres.

### *Conformar un equipo de auditoría interna interdisciplinario de carácter gremial que informe de la conformidad en cada una de las fases del proyecto*

Dentro de una política de prevención de los daños derivados de procesos administrativos que den lugar a suspensión provisional de obras, afectaciones a normatividad ambiental y las consecuencias de carácter económico generadas al constructor inversor como al cliente de los proyectos, se convierte en una necesidad definitiva no solo para el empresario, sino para el escenario de inversión en la región, que se conformen mecanismos que contribuyan a mitigar este tipo de problemáticas.

Una alternativa para atender estos fenómenos se debe situar en las etapas previas y pasa por conformar un equipo auditor experto que advierta las diferentes necesidades de orden técnico, administrativo y ambiental. Que verifique la conformidad de los requerimientos y al mismo tiempo, genere conceptos en su especialidad y advierta posibles situaciones problemáticas a lo largo del proyecto. Tal auditoría deberá tener un momento previo, durante y posterior a la ejecución de la obra.

### ***Verificación de los antecedentes históricos del uso del suelo del proyecto y realización de estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo por fenómeno de remoción de masa***

Los estudios previos de amenazas geológicas, vulnerabilidad y viabilidad del suelo, así como el riesgo por posible remoción de masas entregan información determinante a la hora de proyectar y planear el proyecto. De igual forma, los antecedentes en cuanto a uso del suelo podrían ser esenciales a la hora de proponer los tipos de estudio y a advertir potenciales riesgos. Esta categoría se conforma a partir de los elementos fácticos de los autos de apertura e imputación de cargos que se surtieron en el marco de procedimiento sancionatorio ambiental a proyectos urbanísticos en el municipio de Armenia en la franja temporal analizada.

### ***Organismo de verificación y avales***

El municipio de Armenia y las demás autoridades deberán fortalecer la coordinación interinstitucional para consolidar un mecanismo de aval unificado. Este mecanismo debe operar con el concurso de todas las autoridades que participan en el proceso de autorizaciones, licencias y permisos, mediante un acto administrativo que autorice el inicio de la obra únicamente al verificar la conformidad del total de los requisitos.

Cada una de las autoridades, desde su competencia, debe participar en el estudio de requisitos y la suscripción del respectivo aval, el cual se constituiría en el requisito final para viabilizar el proyecto. De este modo, la instancia coordinadora tendrá la oportunidad de evaluar los requisitos del proyecto desde los diferentes planos, permitiendo el cotejo de la información para advertir posibles diferencias y generar las alertas tempranas, haciendo más eficiente la labor de los organismos existentes.

## **Conclusiones**

El análisis de las actuaciones administrativas generadas en el marco del trámite del procedimiento sancionatorio ambiental a proyectos urbanísticos en el municipio de Armenia (2015-2021), reveló una taxonomía de 13 comportamientos principales recurrentes. De estos, se destacó con un (18 %) la afectación en zona de protección, seguida de la ocupación de cauces con un (14 %) y los depósitos en zonas de protección y ocupación de cauce con un (14 %). Estas cifras pusieron en evidencia que persiste una conducta de desatención a las normas que regulan y protegen las zonas de protección ambiental en el Municipio. Resulta concluyente señalar que dicha trasgresión no subyace del desconocimiento normativo por parte del gremio constructor; por el contrario, se reconoce la participación del sector en la formulación y socialización del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) lo que evidencia la comprensión del régimen de uso del suelo y de los límites impuestos por la regulación ambiental y alcance de estas medidas.

Del análisis normativo se estableció que, en clave jerárquica, desde las normas constitucionales, el código de recursos naturales, la ley general ambiental, la ley de desarrollo territorial, la reglamentación del sector ambiental compilada y descendiendo hasta las normas reguladoras del uso del suelo en el municipio, son citadas y vinculadas en el proceso. No obstante, las principales normas que concentraron la imputación de cargos se encontraron en el Decreto 1076 de 2015, mediante el cual se reglamenta el sector ambiental en Colombia, la Ley 388 de 1997 de desarrollo territorial y el Acuerdo 019 de 2009, que se constituye como el Plan de Ordenamiento Territorial de Armenia, en el cual se define y propone el uso y manejo de las áreas que conforman el suelo de protección ambiental.

En el examen de las categorías normativas, se concluyó que las normas concebidas para custodiar las zonas de protección ambiental en las franjas paralelas a las líneas de mareas máximas en los afluentes hídricos secundarios en el municipio de Armenia se conformaron como las normas con mayor nivel de imputación. El análisis arrojó que el 33 % de las normas presuntamente violadas del Decreto 1076 de 2015 correspondió a la violación de aquellas franjas paralelas. Con todo ello, se determinó que el bien jurídico común al ambiente sano en el municipio encuentra una amenaza constante. Desde esta perspectiva, es el marco jurídico el que delimita la antijuridicidad del daño, al considerar ilícito todo lo que exceda los límites permisibles trazados para dicho aprovechamiento y definidos en la norma (Munévar, 2016).

La persistencia en adelantar proyectos urbanísticos por parte de algunos constructores, pese a las restricciones legales en zonas con algún estatus de protección, abre un interrogante clave para el derecho punitivo: ¿esta ocupación obedece a un déficit en la información o de conocimiento o a la decisión de trasgredir la norma y asumir las consecuencias de la persecución de las autoridades? En caso de probarse esta última conducta, se convertiría en un *modus operandi* contrario a los intereses del Estado local, que afecta el patrimonio de los eventuales clientes del proyecto urbanístico, afecta la reputación del sector y lesiona gravemente el patrimonio común de la sociedad de disfrutar de un ambiente sano.

De toda esta información, surgen diversos interrogantes relacionados con las razones que llevan a la conformación de las amplias brechas analizadas entre los autos de apertura y los actos sancionatorios. El principal de ellos plantea: ¿Por qué las zonas de protección, a pesar de ser titulares de determinantes ambientales, terminan consolidando proyectos urbanísticos? Al mismo tiempo, llama la atención el déficit en la unificación de la información geográfica y la desarticulación entre la institucionalidad partícipe en el proceso de autorización, permisos y licencias.

Este panorama de incertidumbre jurídica analizado subraya la necesidad de un abordaje profundo a la aplicación del procedimiento de la Ley 1333 de 2009. Mientras la norma ambiental resulta suficiente y robusta en Colombia, la realidad

de Armenia demuestra un territorio agredido y debilitado. La falta de efectividad en la aplicación del régimen sancionatorio ambiental, violenta el Estado social de derecho en su dimensión ecológica. La mercantilización del suelo urbanizable en este municipio exige rigurosidad en el licenciamiento y estricta aplicación normativa que brinde protección efectiva al bien jurídico tutelado para los armenios. Se sugiere una operación normativa armónica que garantice la tutela efectiva del derecho al ambiente sano en el territorio y la necesidad de desarrollar políticas de prevención del daño antijurídico que promuevan la responsabilidad ambiental empresarial en este municipio.

## Referencias bibliográficas

- Arcila Salazar, B. y Castellanos, J. C. (2015). Aproximación a los aspectos probatorios del procedimiento sancionatorio ambiental. *Prolegómenos*, 18(35). <https://doi.org/10.18359/dere.799>
- Cámara de Comercio. (2020). *Quindío Presentó Crecimiento en el 110.9% en Licencias de Construcción entre 2019-2020*. <https://camaraarmenia.org.co/noticias-empresarial/quindio-presento-un-crecimiento-de-1109-en-licencias-para-construccion-entre-2019-y-2020/>
- Colombia, Congreso de la República. Ley 1333 de 2009 (21 de julio), por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 47.417.
- Colombia, Congreso de la República. Ley 388 de 1997 (18 de julio), por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República. *Diario Oficial* n.º 43.091.
- Colombia, Congreso de la República. Ley 99 de 1993 (8 de julio), por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 41.146.
- Colombia, Presidente de la República. Decreto 2811 de 1974 (18 de diciembre), por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. *Diario Oficial* n.º 34.243. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1551>
- Concejo Municipal de Armenia. (2 de diciembre de 2009). Acuerdo 019 de 2009: Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Armenia 2009-2023 (Gaceta Municipal No. 1185). Armenia, Colombia. <https://tinyurl.com/mv3rj5nf>
- Constitución Política de Colombia [Const]. 7 de julio de 1991 (Colombia). Oficial. <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>
- Corporación Autónoma Regional del Quindío. (2015). Auto n.º 283 de 2015: Formulación de imputación de cargos. *Gaceta Oficial* n.º 13.536.
- Corporación Autónoma Regional del Quindío. (2015b). Auto n.º 009 de 2015: Apertura Investigación. *Gaceta Oficial*.
- Corporación Autónoma Regional del Quindío. (2017). Auto n.º 230 de 2017: Apertura de Investigación. *Gaceta Oficial*.
- Corporación Autónoma Regional del Quindío. (2018a). Auto n.º 096 de 2018: Apertura de Investigación. *Gaceta Oficial*.
- Corporación Autónoma Regional del Quindío. (2018b). Auto n.º 130 de 2018: Apertura de Investigación. *Gaceta Oficial*.
- Corporación Autónoma Regional del Quindío. (2020). Auto n.º 030 de 2020: Apertura investigación sancionatoria. *Gaceta Oficial*.

- Corporación Autónoma Regional del Quindío. (2021). Auto n.º 102 de 2021: Formulación de imputación de cargos. *Gaceta Oficial*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2022). *Principales indicadores del mercado laboral: Boletín técnico, diciembre 2021*. Gran Encuesta Integrada de Hogares. <https://tinyurl.com/5t4chy72>
- Garro Parra, Á. (2013). Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental a partir de la vigencia de la Ley 1437 de 2011. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 43(118). <https://tinyurl.com/2fnrsw>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2015). *Decreto 1076 de 26 de mayo de 2015*. <https://tinyurl.com/mv3rj5nf>
- Múnevar Quintero, C. A. (2016). La configuración de la juridicidad y antijuridicidad del daño ambiental y sus diferentes formas de legitimidades. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 27(2), 73-84. <https://doi.org/10.15359/rldh.27-2.3>
- Organización de las Naciones Unidas. (1992). *Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo*. Corporación Autónoma Regional del Quindío [CRQ]. (2015-2021). *Expedientes de procesos sancionatorios ambientales (PSA) contra empresas constructoras en el municipio de Armenia*. Armenia, Quindío: Subdirección de Gestión Ambiental.
- Tobón Maya, M., Murillo Ramírez, M. P., Correa Ramírez, C. y Zárate Yepes, C. A. (2018). El procedimiento sancionatorio ambiental: análisis de una metodología que sigue en construcción. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 48(128), 245-262. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v48n128.a10>