

**PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL ADELANTADO POR LAS  
CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES: ¿GARANTIZA EL DERECHO DE  
DEFENSA Y CONTRADICCIÓN?**

**YURANY PAOLA MORALES BARRERA**

**Asesor**

**Dr. ANTONIO ALEJANDRO BARRETO MORENO**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMAS DE AQUINO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**TUNJA**

**2020**

## Tabla de contenido

|                                                                                                                                                                                                                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Introducción .....                                                                                                                                                                                                                                             | 1  |
| CAPITULO I.....                                                                                                                                                                                                                                                | 7  |
| 1.1. Del desconocimiento e inexistencia de un proceso administrativo sancionatorio ambiental a su desarrollo parcial en la actualidad-Contexto histórico normativo. ....                                                                                       | 8  |
| 1.1.1. Procedimiento sancionatorio ambiental antes de la Ley 1333 de 2009 y la inexistencia de un debido proceso del investigado. ....                                                                                                                         | 9  |
| 1.1.2. Procedimiento sancionatorio ambiental Colombiano establecido en la Ley 1333 de 2009, como un primer paso hacia la construcción de un debido proceso en materia administrativa sancionatoria.....                                                        | 15 |
| 1.2. Las sombras en el procedimiento sancionatorio ambiental de la Ley 1333 de 2009.....                                                                                                                                                                       | 16 |
| 1.2.1. Etapas procesales de la Ley 1333 de 2009. ....                                                                                                                                                                                                          | 17 |
| 1.2.2. Crítica a etapas y particularidades del procedimiento sancionatorio ambiental. ....                                                                                                                                                                     | 18 |
| 1.2.3. Necesidad apremiante de integración de las etapas procesales de la Ley 1333 de 2009, con aspectos esenciales de la Ley 1437 de 2011, como una de las fórmulas para brindar mayores garantías en un proceso administrativo sancionatorio ambiental. .... | 38 |
| CAPITULO II.....                                                                                                                                                                                                                                               | 41 |

Derecho de defensa y contradicción y el principio de doble instancia como elementos fundamentales en el procedimiento sancionatorio ambiental colombiano- garantía inquebrantable e inflexible en procesos de índole sancionatoria..... 41

2.1. Derecho fundamental al debido proceso en el procedimiento sancionatorio ambiental Colombiano: un conjunto de contradicciones. .... 42

2.2. Principio de doble instancia como garantía primaria del debido proceso: una alternativa para ejercer el derecho de contradicción en un proceso sancionatorio atípico donde se presume la culpa y el dolo de quien es investigado. .... 48

2.2.1. Limitación del principio de doble instancia por Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo respecto de los actos administrativos proferidos por las CAR: una limitación legal que afecta un principio constitucional. .... 49

2.2.2. Criterios de exclusión de la doble instancia: ¿Aplicables en la ley 1333 de 2009? ..... 51

CAPITULO III..... 59

Propuesta de una reforma orgánica y/o procedimental en materia sancionatoria ambiental para garantizar derecho de contradicción y defensa de los investigados por las Corporaciones Autónomas Regionales..... 59

3.1 Restructuración orgánica y/o administrativa interna en las Corporaciones Autónomas Regionales como auto-regulación a efectos de ser más garantistas y legitimar más sus decisiones sancionatorias ambientales ..... 60

|                                                                                                                                                                                                                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.2 Reforma legislativa de la Ley 1333 de 2009, ejercicio legítimo y necesario del Congreso de la República en materia sancionatoria ambiental. ....                                                                                                      | 62 |
| 3.2 Ministerio de Ambiente como eventual superior funcional de las decisiones proferidas por las CAR en materia sancionatoria ambiental como propuesta de un superior especializado que legitime las decisiones sancionatorias proferidas por la CAR..... | 65 |
| Conclusiones .....                                                                                                                                                                                                                                        | 73 |
| Bibliografía.....                                                                                                                                                                                                                                         | 76 |

## **Resumen**

El procedimiento administrativo sancionatorio ambiental consignado en la Ley 1333 de 2009 es aplicable por las autoridades ambientales en nuestro país, entre las que están las Corporaciones Autónomas Regionales, debe, como cualquier procedimiento administrativo en Colombia, garantizar el derecho de contradicción y defensa de las personas que están siendo investigadas por la comisión de una presunta infracción ambiental; sin embargo, ciertas características especiales consignadas en dicha norma, podrían menoscabar estos derechos al establecerse condiciones seriamente desfavorables para el investigado y que en virtud de éstas, la función administrativa adelantada por la CAR en materia sancionatoria haría necesaria la realización de modificaciones de carácter orgánico y/o procedimental.

Palabras Clave: sancionatorio, ambiental, garantía, derecho de defensa, derecho de contradicción, investigado, infracción, función administrativa, corporación autónoma regional, modificación orgánica, modificación procedimental.

## **Abstract**

The administrative sanctioning environmental procedure set forth in Law 1333 of 2009, which is applicable by the environmental authorities in our country, among others, by the Regional Autonomous Corporations, must, like any administrative procedure in Colombia, guarantee the right of contradiction and defense of the people who are being investigated for the commission of an alleged environmental violation, however, certain special characteristics set forth in said norm, could undermine these rights by establishing in the same seriously unfavorable conditions for the investigated and that by virtue of these, the administrative function carried out by the CAR in sanctioning matters would make organic and procedural modifications necessary.

Key Words: sanctioning, environmental, guarantee, right of defense, right of contradiction, investigated, infringement, administrative function, regional autonomous corporation, organic modification, procedural modification

## **Introducción**

La expedición de la Ley 1333 de 2009, por medio de la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental en Colombia, surge como una necesidad, al evidenciarse la ausencia de disposición normativa especial que reglamentara el ejercicio del derecho sancionador con miras a la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

La potestad sancionatoria en materia ambiental se encuentra en cabeza del Estado quien la ejerce a través de las autoridades ambientales señaladas en la Ley 99 de 1993, quienes tienen la competencia para imponer medidas preventivas y sanciones a quien haya ocasionado un daño al medio ambiente y los recursos naturales.

Este trabajo de investigación pretende enfocar su análisis en el ejercicio de la autoridad ambiental ejercida por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y en especial en uno de los procedimientos administrativos adelantado dentro de las mismas, el cual es el trámite sancionatorio ambiental, que si bien, tiene un trámite de carácter especial, contiene disposiciones como la presunción de dolo y culpa, la ausencia de alegatos de conclusión, entre otros, que aunados a la imposibilidad de interponer recurso de apelación frente a las decisiones proferidas dentro de los mismos<sup>1</sup>, por la naturaleza autónoma de la CAR (otorgada por la Constitución

---

<sup>1</sup> Ley 1333 de 2009. ARTÍCULO 30. RECURSOS. Contra el acto administrativo que ponga fin a una investigación sancionatoria ambiental procede el recurso de reposición y siempre que exista superior jerárquico, el de apelación, los cuales deberán ser interpuestos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo.

Política<sup>2</sup>), afectan el debido proceso en lo que se refiere al derecho de defensa y contradicción de quien está siendo investigado y/o ha sido sancionado por la autoridad ambiental, en este caso las CAR.

Así las cosas, como planteamiento del problema se dirá que el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental vigente debe garantizar en mayor medida el derecho de contradicción y defensa de las personas que están siendo investigadas por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

En este orden de ideas, se preguntará si ¿El procedimiento administrativo sancionatorio ambiental vigente garantiza el derecho de contradicción y defensa de las personas que están siendo investigadas por las Corporaciones Autónomas Regionales?

Se adelanta como hipótesis inicial que el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental vigente no garantiza el derecho de contradicción y defensa de las personas que están siendo investigadas por las Corporaciones Autónomas Regionales.

La metodología de esta investigación es principalmente cualitativa, cuyo objetivo es analizar las condiciones especiales de las cuales esta revestida la ley sancionatoria ambiental (Ley 1333 de 2009), y cómo tales condiciones hacen necesaria una reforma orgánica y procedimental para garantizar derechos fundamentales como el debido proceso en lo que refiere a derecho a la defensa y contradicción.

---

<sup>2</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 150: Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 7. (...)Reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía (...).

El procedimiento de este trabajo de investigación se llevó a cabo en dos momentos o fases: recolección de datos a partir de fuentes primarias y secundarias y el análisis de dichas fuentes.

En cuanto a la fase investigativa, se partió del fundamento legal del presente trabajo, es decir, de los antecedentes y la propia Ley 1333 de 2009. Posteriormente, se realizaron investigaciones de carácter jurisprudencial<sup>3</sup>, luego se realizó la revisión bibliográfica de las distintas fuentes de información, entre ellas, trabajos de investigación de otras universidades en materia ambiental en virtud a que no se cuenta con amplia bibliografía al respecto.

La segunda fase fue desarrollada en el presente artículo al analizar la información encontrada y así precisar los objetivos planteados en el mismo para determinar si el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental vigente garantiza el derecho de contradicción y defensa de las personas que están siendo investigadas por las Corporaciones Autónomas Regionales.

Este estudio se limita a aspectos procedimentales de la facultad sancionatoria de los organismos ambientales, puntualmente, las Corporaciones Autónomas

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, (27 de Julio de 2010) Referencia C-595 de 2010, Expediente D-7977, (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

Corte Constitucional, Sala Plena, (6 de Septiembre de 2010) Referencia C-703 de 2010, Expediente D-8019, (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

Corte Constitucional, Sala Plena, (10 de Febrero de 2004) Referencia C-107 de 2004, Expediente D-4557, (M.P. Jaime Araujo Rentería).

Corte Constitucional, Sala Plena, (30 de Junio de 2004) Referencia C-620 de 2004, Expediente D-4992, (M.P. Jaime Araujo Rentería).

Corte Constitucional, Sala Plena, (8 de Febrero de 2005) Referencia C-103 de 2005, Expediente D-5350, (M.P. Manuel Jose Cepeda Espinoza).

Corte Constitucional, Sala Plena, ( 21 de Noviembre de 1996 ) Referencia C-626 de 1996, Expediente D-1341, (M.P. Jose Gregorio Hernandez ).

Regionales, de tal forma que asuntos tan relevantes como los principios y parámetros constitucionales del medio ambiente, salvo los relacionados con la sanción, no se analizarán aquí, toda vez que exceden los propósitos de la investigación.

Aunado a lo anterior, estimo importante precisar que la importancia del medio ambiente y los recursos naturales no se encuentran en tela de juicio en este estudio y bajo ningún punto de vista se pretende restar trascendencia a su afectación por la intervención humana.

Esta investigación pretenderá demostrar que el procedimiento sancionatorio establecido en la Ley 1333 de 2009, no es suficiente para garantizar los derechos de defensa y contradicción de los investigados y/o sancionados en trámites sancionatorios ambientales adelantados por las CAR, en consideración a las características particulares de esta norma sancionatoria, que eventualmente requeriría una reforma orgánica y/o procedimental.

Para lograr el propósito general planteado, en primer lugar se analizará el procedimiento sancionatorio ambiental adelantado por las Corporaciones Autónomas Regionales; en segundo lugar, se sustentará la importancia del derecho de defensa y contradicción en los procesos sancionatorios ambientales y finalmente, en un tercer apartado, se valorará la posibilidad de reforma orgánica y/o procedimental en la aplicación de la Ley 1333 de 2009 para garantizar los derechos de defensa y contradicción de los investigados en trámites sancionatorios ambientales adelantados por las CAR.

La presente tesis se dividirá de la siguiente forma: en el primer capítulo se describirá el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental en Colombia como un proceso en construcción afectado por la improvisación desde 1972 hasta la fecha, allí se verán aspectos como: su contexto histórico-normativo que partió de un desconocimiento total de un proceso sancionatorio ambiental a su actual desarrollo parcial, el procedimiento sancionatorio ambiental antes y después de la Ley 1333 de 2009, las etapas de este procedimiento y se propondrán algunas críticas a estas etapas y particularidades del procedimiento sancionatorio ambiental de la ley vigente; a su vez se tocará la necesidad apremiante de integrar la Ley 1333 de 2009 con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo como fórmula para brindar mayores garantías en el proceso sancionatorio ambiental.

En el capítulo dos, se resaltarán la relevancia del derecho de defensa y contradicción como elementos fundamentales en el procedimiento sancionatorio ambiental Colombiano y como garantía inquebrantable e inflexible en procesos de índole sancionatoria. En este capítulo, se encontrará el lector con la garantía del derecho fundamental al debido proceso que en el procedimiento sancionatorio ambiental se vislumbra como un lecho de contradicciones, se analizará el principio de doble instancia como garantía primaria del debido proceso y alternativa para ejercer el derecho de contradicción en un proceso donde se presume la culpa y el dolo.

Por su parte, en el capítulo tres, luego de validar la problemática que se presenta en relación con la protección del debido proceso sancionatorio en materia ambiental, se propondrá una reforma orgánica y/o procedimental en materia sancionatoria ambiental para garantizar el derecho de contradicción y defensa de los investigados por las

Corporaciones Autónomas Regionales, que dé cuenta de una nueva estructura orgánica y/o administrativa interna en las Corporaciones Autónomas Regionales. Posteriormente, se planteará la posibilidad de que mediante el ejercicio legislativo el Congreso de la República reforme algunos aspectos esenciales de la Ley 1333 de 2009 y finalmente, se enunciará la posibilidad de que el Ministerio de Ambiente sea un eventual superior funcional de las decisiones proferidas por las CAR en materia sancionatoria ambiental.

## **CAPITULO I**

### **El procedimiento administrativo sancionatorio ambiental en Colombia: un proceso en construcción afectado por la improvisación desde 1972 hasta la fecha**

En el presente capítulo se realizará un análisis del contexto histórico normativo del procedimiento sancionatorio ambiental, vislumbrando cómo se ha pasado del absoluto desconocimiento del asunto a un régimen administrativo sancionatorio ambiental desarrollado en la actualidad de manera parcial, ya que aún existen ciertos elementos dentro de la normatividad sancionatoria que deben ser aún más desarrollados como los que motivan el presente documento: ofrecer más garantías al derecho de defensa y contradicción.

Posteriormente, profundizaremos en el procedimiento vigente desarrollado en la Ley 1333 de 2009 como un primer paso hacia la construcción del debido proceso en materia sancionatoria ambiental, pero al que a su vez se le realiza una crítica a sus etapas y particularidades para finalmente concluir con la necesidad de integrar esta Ley 1333/09 con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437, 2011).

### **1.1. Del desconocimiento e inexistencia de un proceso administrativo sancionatorio ambiental a su desarrollo parcial en la actualidad-Contexto histórico normativo.**

El derecho administrativo sancionador en Colombia, ha sido definido por la corte Constitucional como:

Un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el orden jurídico institucional mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye a la realización de sus cometidos. (Corte Constitucional, Sentencia C-699/15, Noviembre 18 de 2015)

Entendiéndose entonces, como una facultad otorgada a la administración para hacer efectivo el cumplimiento de los fines del Estado como tal, de hecho, a partir de la Constitución de 1991, no solo se precisan dichos fines, sino que para lograrlos, se otorgaron facultades expresas tal y como se analiza en la Sentencia C-506 de 2002 en la que se indica lo siguiente:

(...) Si bien el constituyente y el legislador previeron y desarrollaron nuevos mecanismos de acción pública para el logro de los nuevos cometidos estatales, gran parte de esta actividad recayó en la Administración Pública. El creciente aumento de las actividades ejecutivas significó el correlativo incremento de sus poderes, entre ellos el de sancionar el incumplimiento de los deberes para con ella (Corte Constitucional, Sentencia C-506 /2002, Junio 03 de 2002).

Así las cosas, el medio ambiente y la protección de los recursos naturales fue uno de aquellos nuevos cometidos estatales toda vez que previo a la Constitución de 1991, no existía disposición de índole constitucional que le estableciera al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente<sup>4</sup>, pero tal como lo señala la Corte en la sentencia precitada, también se le otorgaron al ejecutivo herramientas para ello, no solo al definirle sus labores de planificación en materia ambiental, sino al brindarle la posibilidad de imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados<sup>5</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se indicará cómo desde las esferas internacionales se le empezó a dar importancia al medio ambiente y a los recursos naturales y cómo influyó en su desarrollo tanto constitucional como legal en Colombia. A su vez, se precisará cómo la Ley 1333 de 2009, pese a ser un muy importante paso hacia la construcción de un debido proceso en materia administrativa sancionatoria ambiental, cuenta con vacíos, contradicciones, improvisaciones y dificultades que se han vislumbrado desde el mismo momento de su trámite en el Congreso de la República hasta en la sanción presidencial.

#### **1.1.1. Procedimiento sancionatorio ambiental antes de la Ley 1333 de 2009 y la inexistencia de un debido proceso del investigado.** La preocupación por la

---

<sup>4</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 79: Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

<sup>5</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 80: El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

toma de decisiones y puesta en marcha de acciones para la protección del medio ambiente no es tan reciente como parece, podríamos precisar que tiene un gran punto de partida en el año de 1972, cuando la Organización de las Naciones Unidas convocó una conferencia internacional denominada: Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (CNUMAH), conferencia que también es conocida como Primera Cumbre de la Tierra, la cual se constituyó en un punto de partida a nivel mundial para tomar acciones en materia ambiental por parte de las naciones y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Producto de esta conferencia, se proclamó la llamada Declaración de Estocolmo, la cual establece unas recomendaciones y principios que cada estado miembro debía introducir en su ordenamiento jurídico interno (Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano, 16 de junio de 1972).

La primera *Cumbre de la tierra*, motiva a que el Estado Colombiano tome medidas para dar cumplimiento a lo establecido en la *Declaración de Estocolmo*, ya que la Constitución vigente a la fecha (1986), no contemplaba asunto alguno relacionado con la protección del medio ambiente. En virtud a esa marcada ausencia de un marco legal específico en materia ambiental, se expide la Ley 23 de 1973, norma que concibe al medio ambiente como “patrimonio común” y que autorizó al presidente de la República nombrar una comisión que expidiera un Código de *Recursos Naturales Renovables*, esta ley fue la que permitió la creación del Decreto Ley 2811 de 1974, más conocido como el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, el cual se expidió con tres (3) objetivos a saber:

- Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguran el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos, y la máxima participación social para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio Nacional;
- Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos;
- Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y del ambiente. (Ley 2811 de 1974)

Con base en estos objetivos, este código reguló los usos de los diferentes recursos como el agua, el aire, la flora, la fauna, etc. Pero en materia sancionatoria no fue extenso, ya que se limitó a establecer sanciones por el inadecuado uso del agua y por infringir las disposiciones relacionadas con la pesca, eso sí, de manera muy general, precisó que se sancionaría a quien contraviniera lo que decía la norma; sin embargo, este Código no indicó (siquiera superficialmente) un procedimiento a seguir para la aplicación de estas sanciones, salvo en la declaratoria administrativa de caducidad (aplicable para concesiones de agua) que para ser declarada establecía la posibilidad de ser oído en descargos ( Ley 2811, 1974, Art 63).

Así las cosas, no es difícil interpretar la muy precaria, generalizada y carente existencia de procedimiento de la normativa ambiental para esa época, por ello, y pese

a lo particular del tema, se entiende las razones por las cuales al expedirse la Ley 9 de 1979 (Código Sanitario Nacional), que posteriormente fue reglamentada por el Decreto 1594 de 1984, las autoridades ambientales hicieran uso del procedimiento sancionatorio allí contemplado, ya que este sí establecía unas etapas procesales, unos tipos de sanciones de una manera más precisa y concreta, tal vez, de manera un poco superficial, pero no podemos desconocer que sí era más estructurada que lo que contemplaba el Decreto 2811 de 1974 en materia sancionatoria.

Para el año 1991, nace en el país una nueva Constitución Política, Constitución caracterizada, entre otras cosas, por la importancia que le otorga al medio ambiente y a los recursos naturales, estableciendo este medio ambiente no solo como un derecho, sino como un deber y precisando en su artículo 80 que el Estado además de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. (Subraya propia).

El artículo 80 de la Constitución establece dos conceptos trascendentales en materia ambiental: planificación y prevención (Const., 1991, Art 80). Dos grandes palabras que sumadas a los conceptos de: imposición de sanciones y reparación de daños, hace apremiante que el Estado expida la Ley 99 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, pues alguien debía ejercer puntualmente dichas funciones de planificar y prevenir (Congreso de la

Republica, ley 99, 1993). No se puede olvidar que para la época la única autoridad ambiental era lo que se conocía como el Instituto Nacional de los Recursos naturales Renovables y el Ambiente (INDERENA), la cual fue disuelta por la precitada Ley 99/93 en virtud a que resultaba insuficiente para las intenciones de la Constitución del 91.

Ahora bien, es importante resaltar que esta Ley 99 de 1993, constituye un gran paso en materia de organización y estructura administrativa en lo que se refiere a los asuntos ambientales, pues establece orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales, y procura organizarse de tal manera que pueda llegar a todo el territorio nacional.

También es importante tener en cuenta, que esa intención de llegar a los territorios y ejercer un efectivo ejercicio de la autoridad ambiental, aunado a la facultad otorgada al legislador, a través del numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política, de poder reglamentar la creación y el funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía (subraya propia), hace, que en la Ley 99 de 1993 (dentro del marco del SINA), se dé vida a las Corporaciones Autónomas Regionales, otorgándoles una naturaleza jurídica, una estructura orgánica interna en materia directiva, un objeto y 31 funciones específicas (ya que la número 32 fue declarada inexecutable<sup>6</sup>) dentro de las cuales quiero resaltar la que a continuación me permito transcribir:

---

<sup>6</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-366/12. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. República de Colombia, Bogotá D.C., Mayo 16 de 2012.

Artículo 31: FUNCIONES. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones: (...)

17) 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 daños causados; (...) (Ley 99, 1993. Art 31)

Teniendo en cuenta lo anterior, la Ley 99 de 1993, crea un título dentro de su articulado denominado *De las sanciones y medidas de policía*, en donde por primera vez en el país se le otorga taxativamente la facultad legal a las autoridades ambientales de imponer sanciones, además de definirlas puntualmente.

Nótese entonces que de manera precisa la Ley 99 de 1993, establece una función sancionatoria puntual, (para nuestro caso) a las Corporaciones Autónomas Regionales, deber, que ante la ausencia de una norma sancionatoria especial en materia ambiental en el año 1993, obligó a las autoridades ambientales a continuar aplicando el procedimiento sancionatorio contemplado en el Capítulo XVI Del Decreto 1594 de 1984, por remisión expresa de la Ley 99 de 1993<sup>7</sup>. Lo que nos permite preguntarnos: ¿Por qué razón en ese momento no se realizó de una vez un procedimiento sancionatorio especial en materia ambiental?

---

<sup>7</sup> Ley 99 de 1993. Artículo 85 Parágrafo 3: "Para la imposición de las medidas y sanciones a que se refiere este artículo se estará al procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o al estatuto que lo modifique o sustituya". Artículo subrogado por la Ley 1333 de 2009, según lo dispuesto en su artículo 66. Ver en especial el artículo 40.

**1.1.2. Procedimiento sancionatorio ambiental Colombiano establecido en la Ley 1333 de 2009, como un primer paso hacia la construcción de un debido proceso en materia administrativa sancionatoria.** Con el recuento realizado en materia normativa ambiental previa a la expedición de la Ley 1333 de 2009, podemos notar que hubo diferentes dificultades e improvisaciones a efectos de proteger el medio ambiente y los recursos naturales de manera legal (no se puede desconocer que no es fácil), pese a que la expedición de la Ley 99 de 1993 fue un gran acierto, transcurrieron muchos años antes de que se expidiera una norma especial en materia sancionatoria ambiental, la cual no fue ajena tampoco a muchas ambigüedades e improvisaciones en su creación. Así por lo menos lo podemos evidenciar en el trámite legislativo de esta ley, y que fue objeto de análisis por parte del Doctor Pedro Pablo Vanegas, el cual fue consignado en el libro *Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental* (Amaya y García, 2010), en el que encontramos cómo se inició el trámite en el legislativo en el año 2006 por iniciativa parlamentaria, y que contó con grandes y particulares contradicciones entre el mismo poder ejecutivo que coadyuvaba en la redacción del proyecto de ley, toda vez que lo que aportaba el Ministerio de ambiente en el proyecto, posteriormente era objetado por inconstitucional por el presidente en coadyuvancia con el ministro de minas a quien no le correspondía intervenir (por la naturaleza del proyecto de ley), dejando en evidencia por parte del autor “el desconocimiento por parte de los diferentes operadores jurídicos en los órganos constitucionales de las reglas propias del proceso de formación de la ley”, entre otras situaciones que se presentaron en materia legislativa que deja mucho que pensar sobre el conocimiento para el trámite de este tipo de leyes.

Pero aún con las dificultades presentadas, y después de 3 años de presentado el proyecto de ley por primera vez, se expidió la Ley 1333 de 2009, la cual es publicada en el Diario Oficial No. 47.417 de 21 de julio de 2009, creando un nuevo y único régimen sancionatorio ambiental en Colombia, hecho importante y trascendental en materia de protección a los recursos naturales y el ambiente en el país.

Esta ley sancionatoria ha sido reglamentada a la fecha por un Decreto y tres (3) Resoluciones: Decreto 3678 de 2010, que establece los criterios para la imposición de sanciones establecidas en la Ley 1333/09, y las Resoluciones 415 de 2010, que reglamente el Registro Único de Infractores Ambientales (RUIA); la resolución 2064 del 21 de octubre de 2010, por medio de la cual se reglamentan las medidas posteriores a la aprehensión preventiva, restitución o decomiso de especímenes de especies silvestres de Fauna y Flora Terrestre y Acuática, y la Resolución 2086 de 24 de Octubre de 2010, que establece la metodología para la tasación de multas.

Asociado a lo anterior, se han expedido una serie de sentencias de constitucionalidad, que han puesto en discusión diferentes postulados de la ley sancionatoria, algunas de las cuales serán tenidas en cuenta para el desarrollo del presente documento.

## **1.2. Las sombras en el procedimiento sancionatorio ambiental de la Ley 1333 de 2009.**

La intención principal del presente estudio se concentra en analizar no solo las etapas procesales de la ley sancionatoria ambiental, sino las particularidades en ellas consignadas que a la luz de lo que se analizará a continuación, menoscaban el

derecho de defensa y contradicción de quien es investigado por una Corporación Autónoma Regional y de quien a su vez es sancionado por la misma, en consecuencia, primero se precisará cuáles son las etapas procesales de la Ley 1333 de 2009 por parte de la Corte Constitucional, y acto seguido se realizará una crítica a esas particularidades de esta norma concluyendo este capítulo en la necesidad apremiante de integrar la Ley 1333 de 2009 con la Ley 1437 de 2011, como una de las fórmulas para brindar mayores garantías en el proceso, objeto del presente estudio.

**1.2.1. Etapas procesales de la Ley 1333 de 2009.** En el año 2010, es admitida por parte de la Corte Constitucional una acción pública de inconstitucionalidad en la cual se solicita la declaración de inexecutabilidad del párrafo del artículo 1º y del párrafo 1º del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009, para este estudio de constitucionalidad, la Corte se ve en la necesidad de precisar las etapas procesales de la Ley 1333 de 2009, a efectos de determinar cuál es el procedimiento para saber si se ha incurrido en una infracción y en caso afirmativo imponer la sanción correspondiente, por lo anterior, clasificó las etapas procesales de la Ley 1333 de 2009, así:

- 1) Indagación preliminar (art. 17).
- 2) Iniciación del procedimiento sancionatorio (art. 18).
- 3) Notificaciones (art. 19).
- 4) Intervenciones (art. 20).
- 5) Remisión a otras autoridades (art. 21).

- 6) Verificación de los hechos (art. 22).
- 7) Cesación de procedimiento (art. 23).
- 8) Formulación de cargos (art. 24).
- 9) Descargos (art. 25).
- 10) Práctica de pruebas (art. 26).
- 11) Determinación de la responsabilidad y sanción (art. 27).
- 12) Notificación (art. 28).
- 13) Publicidad (art. 29).
- 14) Recursos (art. 30).
- 15) Medidas compensatorias (art. 31). (Ley 1333, 2009)

Esta precisión de las etapas procesales, las cuales nutren el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio, la realizo a efectos de mostrar al lector la estructura general que reviste este proceso y se vislumbre con mayor claridad la crítica que a renglón seguido realizaré de esta ley sancionatoria ambiental.

**1.2.2. Crítica a etapas y particularidades del procedimiento sancionatorio ambiental.** Agotado el contexto general relacionado con el procedimiento sancionatorio ambiental, es dable entonces profundizar en este último para analizar las razones por las cuales estimo que este procedimiento requiere de mayores garantías al investigado por la autoridad ambiental:

- La ley sancionatoria ambiental presume la culpa o el dolo del presunto infractor ambiental

Sea lo primero señalar que la Ley 1333 de 2009, precisa en su artículo primero que “en materia ambiental se presume la culpa o el dolo del infractor, quien tiene bajo su cargo desvirtuarla y en caso de no hacerlo el infractor será sancionado definitivamente (...)” (Ley 1333, 2009, Art 1). Entonces, antes de iniciar cualquier reflexión, debo precisar que esta “particularidad” normativa fue objeto de reproche constitucional en desarrollo del numeral 6 del artículo 40 de la Constitución Política<sup>8</sup>, por lo cual ya fue objeto de análisis de constitucionalidad, producto de lo cual se generó la Sentencia C-595 de 2010 del 27 de Julio de 2010<sup>9</sup>, en la cual la Corte Constitucional concluye su exequibilidad al señalar que: Los párrafos demandados no establecen una “presunción de responsabilidad” sino de “culpa” o “dolo” del infractor ambiental. Quiere ello decir que las autoridades ambientales deben verificar la ocurrencia de la conducta, si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximente de responsabilidad (Ley 1333, 2009, Art. 17). Han de realizar todas aquellas actuaciones que estimen necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios (Ley 1333, 2009, Art 22).

En un segundo argumento, la Corte estimó que la norma es razonable en virtud a que se protege un bien jurídico muy importante como lo es el medio ambiente, a su

---

<sup>8</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (...) 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-595/10. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. República de Colombia, Bogotá D.C., Julio 27 de 2010.

vez precisa que la rigurosidad en la aplicación de garantías derivadas del debido proceso no puede ser la misma en materia penal y en materia administrativa, ya que esta última no compromete derechos de mayor protección constitucional como en caso del derecho penal al imponer penas como la restricción de la libertad.

Finalmente, en un cuarto argumento estimó que la presunción pluricitada no pretende imponer un régimen de responsabilidad objetiva sino que la presunción general consagrada en las normas mantiene una responsabilidad de carácter subjetivo.

Frente a la postura de la Honorable Corte Constitucional, debo precisar que de manera muy respetuosa no coincido con el análisis ni con la decisión proferida por el alto tribunal, y contrario a ello sí coincido con algunos de los intervinientes en la mencionada acción pública de inconstitucionalidad que generó esta sentencia, tales como la Universidad del Rosario y la Universidad Nacional en el estudio de constitucionalidad de ésta disposición normativa en diferentes aspectos, empezando por la “redención” que se le otorga a la autoridad ambiental de la valoración subjetiva de la conducta precisada por la Universidad del Rosario así: “Precisa que las normas que se cuestionan no persiguen establecer un régimen de responsabilidad objetiva en la medida en que la culpa y el dolo no han dejado de ser elementos necesarios para que se imponga la sanción administrativa. Sin embargo, al presumir estos elementos dentro del proceso sancionatorio ambiental, se pretende liberar a la autoridad administrativa de la necesidad de demostrarlos e imponer al infractor la tarea de recaudar todo el material probatorio que resulte necesario para desvirtuar la presunción en su contra. Encuentra una contradicción entre las disposiciones parcialmente acusadas y la presunción de inocencia porque al instituirse la presunción del dolo o de la culpa el legislador redime al

investigador de la valoración subjetiva -conducta- y se la traslada al investigado, para que la falta de certeza se resuelva en su contra, presumiendo la responsabilidad mientras no demuestre lo contrario. Así, considera vulnerado el artículo 29 superior, por cuanto sobre ninguna persona puede presumirse la culpabilidad e inocencia al mismo tiempo” (Corte Constitucional, Sentencia C-595, Julio 27 de 2010).

Y coincido con esta postura en virtud a que si bien el medio ambiente es un fin constitucionalmente legítimo (no se pone en duda, en ningún momento, la trascendencia e importancia del medio ambiente y los recursos naturales), ello no es óbice para desconocer garantías fundamentales, ni mucho menos para liberar a la administración de su deber de adelantar un respetuoso ejercicio de la autoridad ambiental que permita que ésta cuente con suficientes argumentos y elementos probatorios para imponer medidas preventivas, investigar o sancionar a cualquier persona en el territorio colombiano.

En cuanto a los argumentos esbozados por la Universidad Nacional en la citada sentencia C-595 de 2010, coincido en su postura casi que por la mismas razones por la cuales comparto lo dicho por la Universidad del Rosario, asociado al hecho de que el investigado “en la mayoría de las ocasiones” (sic) se encontrará en un estado de indefensión frente al Estado: estima que sin duda la garantía del debido proceso está en que con independencia de quien ostente la carga de la prueba, la presunción de inocencia no será desvirtuada sino atendiendo el proceso mismo. Encuentra clara la falta de técnica en el legislador, quien en busca de fortalecer las medidas cautelares y de recalcar la concepción de que el Estado como los particulares tiene una posición de garantes frente al ambiente sano, terminan por

consagrar una medida abiertamente violatoria de la presunción de inocencia. Colige así que el Estado no puede descargar su responsabilidad de garante de un medio ambiente sano sobre los asociados con una presunción que vulnera derechos fundamentales, máxime cuando en la mayoría de las ocasiones la persona involucrada en la búsqueda de los medios probatorios para su defensa se encontrará en estado de indefensión frente a un complejo aparato estatal que tiene todos los recursos técnicos para impulsar la controversia (Corte Constitucional, Sentencia C-595/10, Julio 27 de 2010).

Se entiende entonces que la autoridad ambiental da inicio al trámite sancionatorio ambiental partiendo del hecho que el investigado o ha actuado con dolo o lo ha hecho con culpa, por lo tanto, la carga de la prueba para desvirtuar esta presunción, le corresponde al investigado contar o no con los recursos necesarios para desvirtuarla, pues es quien tiene la carga de la prueba.

La norma sancionatoria ambiental, en efecto, le otorga al investigado la posibilidad de controvertir dicha presunción (de culpa o dolo), haciendo uso de “todos los medios probatorios legales”<sup>10</sup>, se pensaría entonces, que con dicha amplia gama en materia de pruebas el investigado por la autoridad ambiental podría ejercer su derecho a la defensa y contradicción, sin embargo, la realidad arroja otra situación no considerada por el legislador, dichos “medios probatorios” con los que cuenta el investigado y que en la realidad podrían controvertir la acusación formulada por la autoridad ambiental, en su gran mayoría son pruebas de carácter técnico, entiéndase,

---

<sup>10</sup> Ley 1333 de 2009. Artículo 1: “(...) En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales.”

pruebas de estudios de suelos, de calidad de agua, de calidad de aire, etc. En otras palabras, podemos decir que la autoridad ambiental puede soportar la apertura de investigación sancionatoria ambiental en una presunción (*iuris tantum*, claro está) o basada en el principio de prevención o precaución<sup>1112</sup> para iniciar la investigación sancionatoria, no requiere un estricto (o juicioso) criterio para investigar, contrario sensu para desvirtuar la acusación de la autoridad ambiental el investigado debe recurrir a pruebas técnicas de laboratorio, a estudios realizados por profesionales en geología, en ingeniería sanitaria y/o ambiental, en biólogos, entre otros; carga probatoria sin lugar a dudas desproporcionada que deja al investigado en una evidente posición de desventaja, para ejercer su derecho a la defensa y, en consecuencia, su derecho de contradicción a las acusaciones o cargos formulados por la autoridad ambiental que presume que su actuar fue realizado con dolo o con culpa.

Finalmente, quisiera que se tuviera en cuenta en el desarrollo del presente documento la Sentencia C-626 de 1996, proferida por la Honorable Corte Constitucional, se estima que de la lectura del artículo 29 constitucional resulta que:

---

11 "Artículo 1. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales: 1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. (...) 6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente".

12 Corte Constitucional. Sentencia C-703 de 2010. "(...) Los principios que guían el derecho ambiental son los de prevención y precaución, que persiguen, como propósito último, el dotar a las respectivas autoridades de instrumentos para actuar ante la afectación, el daño, el riesgo o el peligro que enfrenta el medio ambiente, que lo comprometen gravemente, al igual que a los derechos con él relacionados. Así, tratándose de daños o de riesgos, en los que es posible conocer las consecuencias derivadas del desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas, opera el principio de prevención que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente; en tanto que el principio de precaución o tutela se aplica en los casos en que ese previo conocimiento no está presente, pues tratándose de éste, el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual tiene su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de alguna situación o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos(...)".

ni el legislador ni los jueces están en la capacidad de presumir la culpabilidad de nadie, el constituyente no consideró excepciones, en el entendido en que toda persona se presume inocente mientras no se le demuestre lo contrario en el curso de un debido proceso, ante tribunal competente, conforme a las reglas preexistente al acto que se le imputa y con la plena garantía de su defensa (Corte Constitucional, Sentencia C-626, noviembre 21 de 1996).

Postura de la Corte que si bien, en caso en concreto, se analizó dentro de un estudio de constitucionalidad respecto de una norma penal, si refiere el poder punitivo del Estado (ius puniendi), imponiéndole unos límites.

- El infractor ambiental es responsable ante terceros de la reparación de daños.

Como segundo factor trascendente se precisa que el infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión<sup>13</sup>, situación que nos ubica en el marco de la responsabilidad civil extracontractual, en consecuencia, si la autoridad ambiental concluye que el investigado dentro de un proceso sancionatorio ambiental es responsable del hecho por el que se le investiga, el tercero que se ha visto (presuntamente) afectado por la actuación del ya “responsable” cuenta con un elemento probatorio trascendental como lo sería la resolución o acto administrativo de la autoridad ambiental para reclamar ante la jurisdicción el pago de indemnizaciones. Siendo esta situación una “sanción” más para el presunto infractor ambiental, no por parte de la autoridad ambiental, pero sí como consecuencia de la decisión proferida por la misma.

---

<sup>13</sup> Ley 1333 de 2009. Artículo 5: “(...) *Parágrafo 2: El infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión*”.

- Implicaciones patrimoniales graves para quien es declarado responsable de una infracción ambiental.

No es posible continuar con el presente documento sin que se precise el tipo de sanciones establecidas en la Ley 1333 de 2009, sanciones éstas que se impondrán como principales o accesorias<sup>14</sup> al responsable de la infracción ambiental, las cuales (de acuerdo a lo establecido en la Ley 1333 de 2009) se impondrán de acuerdo con la gravedad de la infracción mediante resolución motivada, así entonces, la ley sancionatoria ambiental contempla las siguientes sanciones:

1. Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
2. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.
3. Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro.
4. Demolición de obra a costa del infractor.
5. Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.
6. Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres.
7. Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental (Decreto 3678, 2010).

Es importante tener en cuenta que mediante Decreto 3678 de 2010, expedido por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se

---

<sup>14</sup> Decreto 3678 de 2010. Artículo 2. (...) Parágrafo 3: En cada proceso sancionatorio, la autoridad ambiental competente, únicamente podrá imponer una sanción principal, y si es del caso, hasta dos sanciones accesorias."

establecieron los criterios para la imposición de sanciones ambientales, a los cuales deben acogerse las autoridades ambientales a nivel nacional, pese a ello, no debe olvidarse que el parágrafo primero<sup>15</sup> del artículo por medio del cual se establecen las sanciones a las que se puede hacer acreedor un presunto infractor ambiental, establece lo que podría denominarse una “sanción” adicional para quien sea declarado responsable como infractor ambiental y es el deber de realizar medidas de restauración y el deber de realizar obras o acciones que estime la autoridad ambiental, sin olvidar tampoco las implicaciones civiles, disciplinarias y penales que esto conlleva, sobre todo las que versan en términos penales, ya que es deber de la autoridad ambiental comunicar a la Fiscalía General de la Nación quién o quiénes han sido declarados responsables de ocasionar por acción u omisión un daño al medio ambiente o a los recursos naturales para iniciar la correspondiente investigación penal que ya per se podríamos afirmar, inicia con un elemento absolutamente desfavorable (y sin presunción de inocencia me atrevería a afirmar) en su contra.

La sanción impuesta por las autoridades ambientales a quien ha considerado infractor ambiental, no se reduce únicamente a una sanción pecuniaria, es decir, una multa (que es la sanción más aplicada por las autoridades ambientales), que per se deriva unas afectaciones patrimoniales gravísimas a la luz de lo establecido en la Resolución 2086 de 2010 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ya que una multa en un procedimiento administrativo sancionatorio

---

<sup>15</sup> Ley 1333 de 2009. “Artículo 40: (...) PARÁGRAFO 1o. La imposición de las sanciones aquí señaladas no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar”.

ambiental puede ascender hasta 5000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, en otras palabras, para el año 2019, el salario mínimo se estipuló en \$828.116 mensuales, corolario, podríamos afirmar que la autoridad podría imponer sanciones en el año 2019 hasta de \$ 4.140.580.000.

Así las cosas, y como lo mencioné con anterioridad, la autoridad ambiental no solo impone sanciones de multa, está puede ser impuesta solo como principal abriendo la puerta a la imposición de sanciones accesorias entre las que podríamos encontrar el cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio; la revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro; o tal vez la demolición de obra a costa del infractor, sanciones ostensiblemente gravosas y que no solo afectan al responsable de la presunta infracción ambiental sino a terceros, como quienes trabajan para esa actividad, quienes no están en el deber de saber si la actividad para la cual trabajan es objeto de reproche administrativo-ambiental o no.

Considero oportuno traer a colación un estudio realizado por parte de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, titulado *El procedimiento sancionatorio ambiental: análisis de una metodología que sigue en construcción*, en el cual se realiza un análisis de los criterios técnicos para el cálculo de sanciones por infracción a la normativa ambiental y como consecuencia de ello propone acciones de mejora, ya que encuentra ciertas debilidades en la misma. Acciones de mejora tales como: mantener una proporcionalidad de acuerdo con los días que duró la infracción y no aproximar a un único valor (4) cuando la infracción sea por más de un año, o incluir dentro de los tipos de infracciones ambientales, el denominado “Meras infracciones ambientales”, que son sólo incumplimientos ambientales que no repercuten en bienes de protección

ambiental, situación que no solo pone de presente la necesidad de realizar ajustes a la norma sancionatoria y a sus decretos reglamentarios, sino que evidencia, en efecto, el criterio de las Corporaciones Autónomas Regionales (para el caso que nos ocupa) que al momento de imponer sanciones puede generar daños injustificados a los sancionados, lo que podría eventualmente evitarse con un análisis del caso en segunda instancia (Tobón, Murillo, Correa, y Zárate, 2018).

- Ausencia del traslado para alegatos de conclusión

Quisiera referenciar en este aparte del presente documento, la importancia que le ha dado la Corte Constitucional a los alegatos de conclusión, por ello me permito citar la Sentencia de Constitucionalidad C-107 de 2004, M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería, en la cual se establece lo siguiente:

Sobre la base de las pruebas incorporadas al proceso, los alegatos de conclusión juegan un destacado papel en orden al mejor entendimiento de los hechos, de los intereses en conflicto, de la forma en que cada extremo asume los motivos de hecho y de derecho –a favor y en contra –, y por tanto, en lo concerniente a la mejor comprensión del universo jurídico y probatorio que ampara los intereses en conflicto. Por consiguiente, de una parte, la dinámica de los alegatos de conclusión tiene la virtualidad de facilitarle a los interesados o contendientes la oportunidad para esgrimir sus argumentos culminantes en procura de sus propios derechos e intereses; y de otra, tal dinámica se ofrece a los ojos de la autoridad administrativa o del juez correspondiente como un conjunto de razonamientos que a manera de referente interpretativo les permite

examinar retrospectivamente todas y cada una de las actuaciones surtidas. Lo cual, sin duda alguna, se constituye en hito procesal de significativa importancia para la salvaguarda de la postulación y la excepción, al propio tiempo que se atiende a la depuración de la certeza jurídica que requiere el fallador para decir el derecho.

Considero que el aparte transcrito es claro al momento de precisar la importancia de esta etapa procesal, etapa absolutamente ausente en el procedimiento sancionatorio ambiental contemplado en la Ley 1333 de 2009, con lo que se menoscaba aún más el derecho de defensa y contradicción de quien está siendo investigado por la autoridad ambiental, pues este último no cuenta con una oportunidad más de precisar, con mayor claridad, sus argumentos frente a la acusación realizada por parte de la Corporación Autónoma Regional.

Sobre este punto, la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Medellín, a través de un artículo publicado en su revista en el año 2013, denominado *Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental a partir de la vigencia de la Ley 1437 de 2011*, cuya autoría corresponde al Dr. Álvaro Garro Parra, se precisó el vacío legal de la ausencia del traslado de los alegatos y la necesidad de integrar la Ley 1437 de 2011 a la Ley 1333 de 2009, señalando lo siguiente:

De la mayor importancia resulta la inclusión de esta nueva etapa procesal que le permite al presunto infractor, una vez cerrada la etapa probatoria, hacer un análisis de las pruebas, valorarlas y exponer ante la autoridad ambiental las conclusiones de los hechos probados (o dejados de probar, dado que el Estado deberá demostrar la ocurrencia del hecho) y las consecuencias jurídicas que le

atribuye; en otras palabras, la Ley 1437 de 2011 reconoció el derecho de contradicción material de la prueba, falencia de la Ley 1333 de 2009 que únicamente permitía la contradicción en el escrito de descargos, pero no con posterioridad a la etapa probatoria que se decreta como consecuencia de los descargos que se presenten, de suerte que luego de la etapa de descargos se podrá abrir a periodo probatorio el procedimiento, pero una vez cerrada la etapa probatoria, la Ley 1333 de 2009 únicamente permitía el análisis de responsabilidad, sin permitir ninguna contradicción por parte del investigado. (Garro, 2013, p. 462)

Esta es quizás la única etapa procesal para que el investigado controvierta las pruebas que se alleguen en su contra. Aunque debería permitirse la contradicción material de la prueba en la respectiva etapa probatoria, mediante el traslado del dictamen técnico que la misma Autoridad Ambiental práctica, para que se solicite su correspondiente aclaración, complementación, adición u objeción por error grave, lo cierto es que las autoridades ambientales no permiten esta contradicción material, por lo que el investigado podrá contradecir las pruebas dentro del traslado para alegar, señalando los defectos de la prueba, la conducencia de la misma o la insuficiencia de la misma para decidir, y dichos alegatos deben ser valorados por el fallador antes de adoptar la decisión que pone término al procedimiento sancionatorio ambiental. Omitir esta etapa además atenta contra el derecho consagrado en el numeral 8, artículo 5 de la Ley 1437 de 2011 de formular alegaciones. (Garro, 2013).

- Caducidad de la acción sancionatoria ambiental: El artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, precisa categóricamente que el término para que opere la caducidad en

materia sancionatoria ambiental es de veinte (20) años, por lo tanto, si existe una presunta afectación al ambiente, al paisaje y/o a los recursos naturales, la autoridad ambiental cuenta con los ya citados 20 años para investigarla, particularidad compleja en esta regulación sancionatoria ambiental, ya que probatoriamente implicaría un reto para las autoridades ambientales y, me atrevería a señalar, iría en contravía con el propósito de cuidado y preservación del medio ambiente, al ser permisiva con la gestión de las autoridades ambientales y su deber de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables, al otorgarles un término tan excesivamente amplio para ejercer su deber como autoridad ambiental.

Aunado a lo anterior, no puede desconocerse, que el término de caducidad en mención (20 años) es contado a partir de la afectación o daño ambiental, por lo tanto, si precisar un daño de ejecución instantánea es per se bastante complejo, ¿qué podría decirse del daño de tracto sucesivo?, tal vez la acción no caducaría nunca.

En este punto quisiera precisar que la intención no es buscar algún tipo de “tecnicismo” jurídico en aras de que las acciones sancionatorias caduquen, no, lo que se cuestiona es el amplio margen discrecional de las Corporaciones Autónomas Regionales para cumplir efectiva y eficientemente su deber.

- Autoridad ambiental: juez y parte

El artículo primero de la Ley 1333 de 2009, establece que el Estado es el titular de la potestad sancionatoria y señala taxativamente cuales son las autoridades que tienen la competencia para tales efectos, dichas autoridades entonces de

acuerdo al artículo 31 de la Ley 99 de 1993, están revestidas de la facultad de 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 daños causados.

Así las cosas, son las Corporaciones Autónomas Regionales las facultadas (para nuestro caso) para iniciar y desarrollar la investigación de los presuntos hechos constitutivos de infracción ambiental, pero también es la llamada a tomar la decisión de declarar o no responsable al presunto infractor ambiental, lo que ubica al presunto infractor ambiental en una evidente situación desfavorable frente a la autoridad ambiental cuyos criterios de objetividad son ampliamente restringidos, no solo por la presunción de culpa o dolo, sino por los principios de prevención, de precaución, así como por evitar asumir errores en el procedimiento, como por ejemplo, que se haya impuesto una medida preventiva de suspensión de actividades sin tener la necesidad de haberlo hecho.

No se desconoce que este procedimiento sancionatorio ambiental no es el único procedimiento administrativo en el que quien investiga y juzga es la misma autoridad, esto ocurre en el proceso de responsabilidad fiscal, en el proceso disciplinario, entre otros. Sin embargo, algunas de las grandes diferencias entre estos procedimientos y el sancionatorio ambiental, es que en ellos no se presume la culpa y el dolo, que en ellos se designa defensor de oficio, y que los mismos tienen superior jerárquico lo que

implica que haya la posibilidad de interponer recurso de apelación, mientras que en el sancionatorio ambiental no hay esta posibilidad.

Entonces, la investigación sancionatoria se convierte en una relación de dos únicas partes, en donde el Estado, en evidente posición dominante respecto al presunto infractor, es quien toma todas las determinaciones respecto del curso del proceso; no existe un tercero neutral, imparcial, que libre al proceso administrativo sancionatorio ambiental de decisiones probablemente arbitrarias, luego no hay un criterio puramente objetivo que permita acudir a él para determinar si la imposición de una medida preventiva cumple o no con los criterios para ello. Si la sanción se ajusta a derecho y no a criterios eminentemente subjetivos, la aparición de un tercero que le otorgue a este procedimiento una opción de analizar (en sede administrativa) las decisiones de una de las partes (el Estado), ayudaría a que haya un punto de equilibrio en esta relación doble, que a mi criterio no cuenta con las debidas proporciones para garantizar el derecho a la defensa y contradicción del investigado.

En principio, y de acuerdo a lo establecido por Ricardo Rivero y Hugo Arenas (2018): “Cuando más profesionalizado y burocratizado esté un aparato administrativo, mayor será su subordinación real a la juridicidad, presentándose sesgos favorables a la corrección de las decisiones contrarias a las normas” (p. 135). No se quiere decir con esto que se busque estimular el incremento de la burocracia en Colombia, pero sí, nos puede servir para entender que pueden existir yerros o malinterpretaciones de la norma que pueden ser corregidos por un tercero, que si bien también puede hacer parte de la administración, puede tener otra perspectiva que reduzca posibles arbitrariedades o por

el contrario puede aclarar otras posibles infracciones que en principio no se hayan considerado.

- No hay defensa de oficio: La ley 1333 de 2009, contrario a otros procedimientos sancionatorios no contempla la posibilidad de la designación de defensor de oficio, la autoridad ambiental agota la notificación personal y posteriormente fija el aviso en caso de imposibilitarse la primera, elementos que son suficientes para continuar con la investigación sancionatoria. Por lo tanto, se profiere fallo por parte de la Corporación Autónoma Regional, sin nadie que represente los intereses del investigado, en consecuencia, el derecho a la defensa se ven absolutamente ignorado al no designarse un abogado que represente los intereses de la persona ausente.

Tal vez, en ese punto, el lector puede estar considerando lo que en diferentes oportunidades han precisado las altas cortes: que los procesos administrativos sancionatorios al no tener la misma rigurosidad e implicaciones que hay en el proceso penal<sup>16</sup> pueden no ser tan estrictos con ciertas garantías como la defensa de oficio, y si bien esta posición jurisprudencial en la regla general, quisiera que se considerara la defensa de oficio que se lleva a cabo en los procesos de índole disciplinario, en razón a que si bien es discrecional por parte del investigado su defensa técnica o material, ante su ausencia se establece el deber de designársele un defensor de oficio, así:

La Ley 734 de 2002, en su artículo 17 se contempla la figura del defensor de oficio para ejercer la defensa técnica en un proceso disciplinario que sea adelantado en

---

<sup>16</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-145/1993. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. República de Colombia, Bogotá D.C., Abril 21 de 1993. T-145 de 1993: "La no total aplicabilidad de las garantías del derecho penal al campo administrativo obedece a que mientras en el primero se protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento, lo cual en ocasiones justifica la aplicación restringida de estas garantías -quedando a salvo su núcleo esencial- en función de la importancia del interés público amenazado o desconocido".

contra de algún servidor público, al señalar lo siguiente: “Cuando se juzgue como persona ausente deberá estar representado a través de apoderado judicial, si no lo hiciere se designará defensor de oficio, que podrá ser estudiante del Consultorio Jurídico de las universidades reconocidas legalmente” (Ley 734, 2002, Art 17).

De hecho, la Ley 583 de 2000, por la cual se modifican los artículos 30 y 9 del Decreto 196 de 1971<sup>17</sup>, en su artículo primero precisa la competencia de los Consultorios Jurídicos e indica que los estudiantes, mientras pertenezcan a dichos consultorios, podrán litigar en causa ajena en diferentes asuntos, entre los cuales quisiera destacar el siguiente: “(...) 9. De oficio, en los procesos administrativos de carácter sancionatorio que adelanten las autoridades administrativas, los organismos de control y las entidades constitucionales autónomas” (Subraya propia) (Ley 583, 2000).

Así las cosas, se podría pensar no solo de la Ley 734 de 2000, sino de la norma precitada que a partir de ellas se predica la importancia de contar con defensor de oficio en los procesos administrativos sancionatorios, no solo de organismos de control como ya lo indique con anterioridad en el caso de los procesos disciplinarios adelantados por parte de la procuraduría, sino en las entidades constitucionales autónomas como lo es en nuestro caso las Corporaciones Autónomas Regionales, pese a ello, dicha defensa de oficio en las CAR, no existe.

- Imposición de medidas preventivas: costos corren por cuenta del presunto infractor, sea responsable o no.

El artículo 4 de la Ley 1333 de 2009, establece las funciones de las medidas preventivas: prevenir, impedir o evitar un hecho, una actividad o una situación que

---

<sup>17</sup> Decreto 196 de 1971. Por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía.

atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana; funciones que ponen sobre la mesa el espíritu de la norma y cuyo contenido expresa lo mejor de esta reglamentación relacionada con la protección de este derecho de tercera generación: el derecho a un medio ambiente sano.

Así las cosas, si nos concentramos, en estricto sentido, en la función de las medidas preventivas, podríamos afirmar que es absolutamente legítima su aplicación, ya que de no hacerse, habría consecuencias tal vez nefastas para la humanidad, sin embargo, si lo analizamos desde una perspectiva un poco más amplia y empezamos a relacionar este artículo 4 con los artículos 34 y **ss** de la misma norma, nos podemos dar cuenta que aquí la dificultad radica en el cómo se aplican, no en la esencia o fundamento de las mismas.

La anterior afirmación, la fundamento principalmente en tres situaciones a saber:

- Facultad a prevención: El artículo 2 de la norma sancionatoria ambiental habilita a diferentes autoridades (además de la ambientales, es sentido estricto) para imponer y ejecutar medidas preventivas, es así, que los entes territoriales y la Armada Nacional “quedan investidas a prevención de la respectiva autoridad en materia sancionatoria ambiental” (sic). Esta habilitación se explicaría por la cercanía de los entes territoriales con los habitantes de su jurisdicción, así como por las funciones de planificación ambiental de los mismos, entiéndase Planes de Ordenamiento Territorial y los correspondientes usos del suelo, y en cuanto a la Armada Nacional por el acceso que tiene a ciertas zonas del territorio, que tal vez no es de fácil acceso por parte de las autoridades ambientales. Esta situación implica que servidores públicos pueden imponer medidas preventivas sin la necesidad de

tener un mínimo de criterio ambiental, para determinar la necesidad de imponer una medida preventiva o no, es importante precisar que posterior a la imposición de la medida preventiva, estos servidores públicos deben remitir la actuación surtida ante la autoridad ambiental que tenga jurisdicción en el sector, para ello tendrá un término de hasta cinco (5) días.

- Imposición de medidas preventivas por la presunción de culpa y dolo: La medidas preventivas pueden imponerse de manera previa o en el transcurso de la investigación sancionatoria ambiental de encontrarse mérito para ello. Pueden ser impuestas de manera previa (es decir, antes de iniciar el procedimiento sancionatorio), de tal manera que los servidores públicos investidos a prevención que ya mencionamos en el punto anterior o las autoridades ambientales, pueden imponer una medida preventiva fundamentado en mayor medida por la presunción de culpa o dolo que por criterios técnicos o legales para realizarla.
- Costos de la imposición de las medidas preventivas: El artículo 34 de la Ley sancionatoria ambiental precisa que los costos en que incurra la autoridad ambiental para imponer la medida preventiva será a costa del presunto infractor, y en los casos del levantamiento de la misma (lo que solo ocurre cuando se compruebe que has desaparecido las causas que lo originaron) los costos deberán ser cancelados por ese mismo presunto infractor o exonerado de la responsabilidad antes de devolver el bien o reiniciar la obra. Esto significa, considerando los dos puntos anteriores, que la imposición de medidas preventivas pueden ser impuestas sin el mayor rigor para ello, lo pueden realizar diferentes servidores públicos ampliando la probabilidad de

imponerla, y finalmente que sea responsable o no la persona a la que se le impone la medida preventiva deberá asumir los costos en los que se incurrió para imponer la medida preventiva, situación agravada por el hecho de que contra el acto administrativo que la impone no proceden recursos. Situación que estimo pone en un fuerte grado de indefensión y sin herramientas al investigado de contradecir la medida preventiva que le ha sido impuesta y que sí le va a traer consecuencias patrimoniales de importante relevancia, ya que no podemos olvidar que entre las medidas preventivas está la amonestación escrita; el decomiso preventivo de productos, medios o implementos utilizados en la actividad; aprehensión preventiva de especímenes de flora y fauna silvestres o la suspensión de la obra o actividad.

**1.2.3. Necesidad apremiante de integración de las etapas procesales de la Ley 1333 de 2009, con aspectos esenciales de la Ley 1437 de 2011, como una de las fórmulas para brindar mayores garantías en un proceso administrativo sancionatorio ambiental.** La expedición de la Ley 1333 de 2009, se realizó cuando aún se encontraba vigente el Decreto Ley 01 de 1984, más conocido como el Código Contencioso Administrativo, pero para el año 2011 llega la Ley 1437: El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual establece en su parte primera (capítulo III, título III) un procedimiento administrativo sancionatorio, precisando categóricamente que este se aplicará a los procedimientos de esta índole que no estén regulados por leyes especiales, caso que no sería el nuestro en materia sancionatoria ambiental, en virtud a la expedición de la ley 1333 de 2009, sin embargo,

es importante indicar, que pese a dicha condición especial, la Ley 1437 de 2001 establece en su artículo 47 lo siguiente: “(...) Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto en dichas leyes (...)” refiriéndose por supuesto a las leyes especiales.

En consecuencia, se entiende entonces que ante el vacío o la duda respecto de lo señalado en la ley especial debe hacerse una remisión a lo estipulado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sin embargo, se ha encontrado (como lo precise con anterioridad) que en ciertas etapas procesales no ocurre, siendo una necesidad apremiante con el fin de garantizar el debido proceso del investigado, de hecho, este punto ha sido objeto de estudio y en él se ha precisado la necesidad de integrar el Código de Procedimiento Administrativo con la Ley sancionatoria ambiental en razón a los vacíos que esta última presenta, puntualmente, la ausencia de las etapas de alegatos de conclusión y del traslado de las pruebas aportadas con el recurso de reposición, ya que plantea que en efecto, la autoridad ambiental en la mayoría de los casos produce la prueba, y luego de plano, y sin dar traslado de estas pruebas al presunto infractor, adopta la decisión de fondo (Garro, 2013).

Así las cosas no resulta inoportuno preguntarse ¿por qué razón en otros procedimientos sancionatorios en el marco del derecho de sanción ejercido por el Estado en materia administrativa y que cuentan con norma especial, si se brindan mayores garantías al investigado o en caso de duda hay remisión al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo?

A título de ejemplo, y para responder el interrogante anterior, sin entrar a realizar una comparación con todos los trámites sancionatorios existentes en Colombia, ya que de acuerdo con una investigación realizada por parte de la Universidad de Medellín (Suárez, Mejía y Restrepo, 2014), en Colombia existen 97 trámites de carácter sancionatorio en el ejercicio del ius puniendi (derecho de sanción) del Estado, podríamos traer a colación el procedimiento disciplinario que aún está vigente, entiéndase la Ley 734 de 2002, procedimiento que también busca garantizar una finalidad constitucionalmente legítima pero que si cuenta con superior funcional para interponer recurso de apelación, si designa defensor de oficio ante la ausencia del investigado, pese a ser juez y parte no inicia su investigación presumiendo el dolo o la culpa del investigado y acude al CPACA en caso de duda o vacío.

No puede olvidarse ni desconocerse que la potestad sancionadora de la administración no es discrecional sino reglada (Amaya y García, 2010), por lo tanto, dicha regulación debe per se estar revestida de las garantías mínimas para el ejercicio del derecho a la defensa, aun mas, en trámites de naturaleza sancionatoria, ya que la conducta sancionable no puede ser cualquiera, sino que ha de ser una perfectamente tipificada, al menos para que los ciudadanos puedan conocer con alguna seguridad el acto de lo lícito y de lo sancionable (García y Fernández, 1993).

## **CAPITULO II**

### **Derecho de defensa y contradicción y el principio de doble instancia como elementos fundamentales en el procedimiento sancionatorio ambiental colombiano- garantía inquebrantable e inflexible en procesos de índole sancionatoria**

Analizada la Ley sancionatoria ambiental, este capítulo se ocupará del derecho fundamental al debido proceso en lo que se refiere al derecho de defensa y contradicción, como elementos fundamentales en el procedimiento sancionatorio ambiental Colombiano y como garantía inquebrantable e inflexible en proceso de índole o naturaleza sancionatoria, a su vez, se analizará cómo este derecho se encuentra en constante contradicción con las disposiciones de la Ley 1333 de 2009.

Como parte final de este capítulo, se abordará el principio de doble instancia como garantía primaria del debido proceso, siendo a su vez una alternativa para ejercer el derecho de contradicción en un proceso donde se presume el dolo y la culpa, y se finalizará con un análisis, en el cual se reflexionará si los criterios para la exclusión de la segunda instancia establecidos por la Corte Constitucional son aplicables a la Ley 1333 de 2009.

## **2.1. Derecho fundamental al debido proceso en el procedimiento sancionatorio ambiental Colombiano: un conjunto de contradicciones.**

Sea lo primero precisar que el debido proceso, está consignado como derecho fundamental en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia<sup>18</sup>, es un derecho complejo, ya que involucra muchas garantías (juez natural, publicidad, jurisdicción, etc), y en consideración a ello, quisiera que se tenga en cuenta que el presente documento pretende hacer especial énfasis en una de aquellas garantías: el derecho a la defensa y contradicción.

El debido proceso, tiene per se una estructura muy compleja que lo hace no solo derecho, sino principio y deber<sup>19</sup>, el cual se ve involucrado en toda clase de actuaciones no solo judiciales sino administrativas, y que debe verse reflejado en mayor medida en asuntos de carácter ambiental por las implicaciones intrínsecas que los mismos tienen.

La Corte Constitucional ha proferido innumerables sentencias relacionadas con este principio, derecho, deber, de hecho contamos con sentencia de unificación al respecto<sup>20</sup>, pero entre otros pronunciamiento ha dicho que el debido proceso es el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se

---

<sup>18</sup> Constitución Política. ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

<sup>19</sup> El debido proceso tiene una triple condición: principio, derecho y deber. Las tres calidades hacen parte de la actuación sancionadora del Estado.

<sup>20</sup> Corte constitucional Sentencia SU-116/18. Magistrado Ponente: JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS. Bogotá D.C. ocho (8) de noviembre de dos mil dieciocho (2018).

busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia(...) también se ha pronunciado sobre el derecho a la defensa como una de las garantías del derecho fundamental al debido proceso precisando que (...) (iii) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso (Corte Constitucional, Sentencia C-341, 2014).

Se extrae de lo anterior, que el derecho de defensa y contradicción permite que las personas cuenten con otros derechos como la igualdad y fines del Estado como la correcta administración de justicia. Por ello, resulta tan imperativo su correcto y necesario ejercicio en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

La Corte Constitucional mediante Sentencia T-295 de 2018, indicó que la garantía del debido proceso en las actuaciones judiciales y administrativas “constituye un control al poder del Estado en las actuaciones que se desarrollen contra los particulares” precisa a su vez que “en todo proceso judicial o administrativo es constitucionalmente imperioso que la persona contra la cual se dirige un cargo o acusación pueda hacer frente a los reproches formulados en su contra, y que los argumentos que presente se consideren en la respectiva actuación judicial o administrativa, pues esto no sólo sirve al interés individual del mismo, sino también al esclarecimiento de la verdad. De ahí que, independientemente de que la actuación

administrativa se inicie en cumplimiento de un deber constitucional o de oficio, todas las garantías constitucionales son exigibles, pues ese hecho no afecta su naturaleza, ni podrá entenderse que los obligados tengan restricciones en cuanto al contenido y alcance del derecho al debido proceso administrativo, por lo que corresponde a las autoridades promover y garantizar los derechos de las personas (artículo 2° de la C.P). En efecto, uno de los contenidos del derecho al debido proceso se circunscribe a que las personas conozcan y comprendan el trámite administrativo en el que se encuentran involucradas.

Por tanto, las autoridades administrativas deben garantizar en virtud del derecho al debido proceso, principios como el de legalidad, contradicción, defensa y que se conozcan las actuaciones de la administración, de cuya aplicación se derivan importantes consecuencias para las partes involucradas en el respectivo proceso administrativo (Corte Constitucional, Sentencia C-331, 2012).

En el libro *Inconstitucionalidad del procedimiento administrativo sancionador*, se analiza el principio de contradicción y precisan que:

Consiste en la participación activa del administrado en el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador. De manera que, antes que sea dictado el acto administrativo definitivo, pueda ser oído, acceder a documentos, presentar pruebas y formular sus alegaciones, e incluso, como parte de este principio recurrir contra el acto emanado. Para ello, se resguardan los mecanismos y procedimientos que el ordenamiento jurídico otorga al sujeto pasivo para que pueda hacer valer sus derechos. (Valdivieso, Yumbay y Duran, 2019)

Finalmente no quisiera dejar de lado la sentencia T - 416 de 1998, en la que se establece que las garantías que integran el debido proceso son de estricto cumplimiento en todo tipo de actuaciones, ya sean judiciales o administrativas, pues constituyen un presupuesto para la realización de la justicia como valor superior del ordenamiento jurídico. Dichas garantías “buscan sujetar a reglas mínimas sustantivas y procedimentales, el desarrollo de las actuaciones adelantadas por las autoridades judiciales y administrativas con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas, ya que establece un límite a posible abuso de las autoridades estatales” (Corte Constitucional, Sentencia T-416, 1998).

Dicho todo lo anterior, y enfocándonos en los fallos de la Corte Constitucional, en los que ha precisado la importancia de derecho al debido proceso en el ejercicio del “derecho de sanción del Estado”, debe indicarse que lo primero que ha pretendido es diferenciar ese derecho de sanción o ius puniendi<sup>21</sup> aplicado en materia penal y en materia administrativa, precisando en varias oportunidades que este derecho no puede aplicarse con la misma rigurosidad en materia administrativa como se aplica en materia penal, ya que en este último se ven comprometidas garantías fundamentales más trascendentales y que buscan proteger el orden social (Corte Constitucional, Sentencia C-616/02, 2002).

Así las cosas, y entendiendo la flexibilidad que debe haber en materia administrativa en el ejercicio del ius puniendi del Estado, quisiera indicar que si bien este documento no pretende que se apliquen los mismos criterios del derecho penal, sí

---

<sup>21</sup> El ius puniendi del Estado tiene un carácter único con dos manifestaciones, por un lado, la vía judicial penal, y por otro la vía administrativa. En este caso solamente analizaremos la segunda manifestación en asuntos medioambientales. Para profundizar en la teoría de potestad única del Estado, cfr. Nieto García (2005).

busca analizar la importancia del derecho de defensa y contradicción en el proceso sancionatorio ambiental, no solo por un criterio personal, sino porque la Constitución lo precisa como un derecho fundamental (en el marco del debido proceso), la Ley 1437 de 2011, lo establece como un principio aplicable a todas las actuaciones y procedimientos administrativos, la Ley 99 de 1993 lo integra al SINA como uno de sus componentes, y la Ley 1333 de 2009 lo integra como principio rector al adelantar actuaciones administrativas.

En materia administrativa, es indispensable remitirse a la Ley 1437 de 2011, que plantea que sus normas tienen entre otras la finalidad de proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la sujeción de las autoridades a la Constitución (Ley 1437, 2011. Art 1).

Corolario, quisiera señalar que en lo que se refiere al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo el artículo 3 de su cuerpo normativo precisa, en cuanto al debido proceso se refiere, lo siguiente:

**ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS.** Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in ídem(...).” (Subraya propia). (Ley 1437, 2011. Art 3)

Resáltese entonces, que el Código citado no solo se limita en materia del debido proceso a indicar la necesidad de la plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción, sino que plantea unas reglas adicionales en materia sancionatoria, entre ellas la presunción de inocencia que como se vio en el capítulo anterior, en la Ley sancionatoria ambiental se ve reducido significativamente.

La ley 99 de 1993, en su artículo 4 al definir qué es el sistema nacional ambiental también precisa cuáles son los componentes que lo integran siendo el primero de ellos: “Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle (...)” (Ley 99, 1993, Art 4).

En cuanto a la Ley 1333 de 2009, se indica en su artículo 3 cuáles son sus principios rectores estableciendo que “Son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales prescritos en el artículo 1o de la Ley 99 de 1993” (Ley 1333, 2009, Art 3). A partir de lo precisado en esa disposición normativa,

recordemos lo ya escrito en este documento: serían aplicables entonces los principios constitucionales del debido proceso (defensa y contradicción), los principios legales consignados para las actuaciones administrativas de la Ley 1437 de 2011 en el artículo tercero transcrito (representación, contradicción, defensa, presunción de inocencia).

Así las cosas, nótese entonces que la misma ley entiende y le da una preponderancia a los principios y derechos analizados dentro del presente documento (defensa y contradicción) dentro del trámite administrativo sancionatorio ambiental, lo particular de la situación es que esta preponderancia (como ya lo mencioné) no se observa plenamente reflejada en el desarrollo del procedimiento sancionatorio ambiental por las razones expuestas en el capítulo anterior.

## **2.2. Principio de doble instancia como garantía primaria del debido proceso: una alternativa para ejercer el derecho de contradicción en un proceso sancionatorio atípico donde se presume la culpa y el dolo de quien es investigado.**

No es posible continuar estas líneas, que le hacen una especie de “apología” al derecho de defensa y contradicción en el trámite administrativo sancionatorio ambiental, sin hacer un alto en el principio de la doble instancia y para tocar este principio, quisiera empezar señalando que así como la Constitución Política de Colombia la creó como regla general y le otorgó un rango constitucional, también le abrió la puerta a la excepción al señalar en su artículo 31 lo siguiente:

“ARTICULO 31. Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley (...)” (Const, 1991, Art 31).

De hecho, mediante Sentencia C-248 de 2013 se precisa que:

La Corte se ha pronunciado de modo reiterado, concluyendo que la doble instancia fue objeto de amplias discusiones en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, que la elevó a la categoría de canon constitucional pero sin carácter absoluto. En este sentido, ha precisado esta Corporación, que la doble instancia - apelación o consulta - no forma parte esencial de la garantía del debido proceso por cuanto la Constitución no la ordena como exigencia de un juicio adecuado. Sin embargo, a raíz de la consagración constitucional del derecho de toda persona a impugnar la sentencia condenatoria (artículo 29 CP.), esta Corte en Sentencia C-019 de 1993, afirmó que dicha garantía en el ámbito penal sí forma parte del núcleo esencial del derecho fundamental al debido proceso. (Corte Constitucional, Sentencia C-248, 2013)

**2.2.1. Limitación del principio de doble instancia por Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo respecto de los actos administrativos proferidos por las CAR: una limitación legal que afecta un principio constitucional.** Teniendo en cuenta lo precisado con anterioridad respecto de la importancia del derecho defensa y contradicción, y considerando que las decisiones proferidas por las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de sus procesos sancionatorios ambientales, son manifestadas mediante actos administrativos de carácter particular y concreto, los cuales pueden ser objeto de los recursos de ley (como norma general), aunado a que el legislador al momento de expedir la Ley sancionatoria ambiental indicó en su artículo 30 que: contra el acto administrativo que ponga fin a una investigación sancionatoria ambiental procede el recurso de reposición,

y siempre que exista superior jerárquico, el de apelación, los cuales deberán ser interpuestos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo (Subraya propia) (Ley 1333, 2009, Art 30). Podríamos hablar de que en principio sería dable no solo el recurso de reposición sino el de apelación a estas decisiones.

Sin embargo, todo lo dicho en el párrafo que antecede se ve limitado en virtud a que el legislador estableció la salvedad de que solo procedería el de apelación “siempre que exista superior jerárquico”, salvedad que aunada con lo señalado en el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que dice puntualmente que **NO PROCEDE el recurso de apelación respecto de las decisiones** de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas **ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos** (Subraya y negrilla propia) (Ley 1437 de 2011, Art 74). Y si tenemos presente que las CAR son ORGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, pues fácilmente podemos concluir que el investigado por la autoridad ambiental declarado responsable y en consecuencia sancionado por la Corporación Autónoma Regional queda SIN opción alguna de acudir a una autoridad especializada para que revise en otra instancia su caso, condenándose entonces a asumir una sanción en sede administrativa que solo puede ser revisada en sede judicial.

Ahora bien, está dado al legislador restringir el principio de doble instancia, pero ello no puede darse de manera discrecional, debe cumplir con unos requisitos y unos criterios que fundamenten esta restricción, por ello, procederé en el siguiente acápite a

realizar un análisis respecto de si se cumplirían o no estos criterios para el caso de los procedimientos sancionatorios ambientales consignados en la Ley 1333 de 2009.

**2.2.2. Criterios de exclusión de la doble instancia: ¿Aplicables en la ley 1333 de 2009?** Las altas cortes del país han precisado en su jurisprudencia que el derecho o principio de doble instancia no es absoluto, pero también han señalado que para restringirlo, el legislador debe fundamentarse en criterios de razonabilidad y proporcionalidad frente a las consecuencias de los actos que no pueden ser objeto de la apelación o consulta, de manera puntual la Corte Constitucional ha establecido los criterios que deben ser tenidos en cuenta por el legislador -en general- cuando consagre limitaciones al principio-derecho de la doble instancia, a saber:

- i) La exclusión de la doble instancia debe ser excepcional;
- ii) Deben existir otros recursos, acciones u oportunidades procesales que garanticen adecuadamente el derecho de defensa y el derecho de acceso a la administración de justicia de quienes se ven afectados por lo actuado o por lo decidido en procesos de única instancia;
- iii) La exclusión de la doble instancia debe propender por el logro de una finalidad constitucionalmente legítima; y,
- iv) La exclusión no puede dar lugar a discriminación. (Corte Constitucional, Sentencia C-103, 2005).

Así las cosas, es claro que es legítimo limitar el principio de la doble instancia siempre y cuando se cumpla con ciertos requisitos, sin embargo, de acuerdo a las precisiones que se han realizado a lo largo de este documento, el gran cuestionamiento sería el siguiente: ¿La limitación del principio de doble instancia en

las decisiones proferidas dentro del trámite administrativo sancionatorio ambiental adelantado por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales, cumplirían estos requisitos?, para dar respuesta a esta pregunta considero que es permisible hacer un análisis general de cada uno de los requisitos, así:

- i) La exclusión de la doble instancia debe ser excepcional:

El artículo 31 de la Carta Política indica que toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley, esta disposición constitucional es la que permite establecer como regla general la aplicación del principio de doble instancia, empero, hace la salvedad de la posibilidad de excepciones facultando al legislador para crearlas legalmente, tanto en materia judicial como en materia administrativa (como el caso que nos ocupa) y permitir que se prescinda de este principio.

Considerando lo anterior, y con el fin de resolver el cuestionamiento de si es viable la exclusión de la segunda instancia en los procesos sancionatorios ambientales, debo formular la siguiente pregunta: ¿Es viable o legítimo establecer una excepción a la aplicación a la doble instancia en un procedimiento que presume el dolo y la culpa, que no permite recursos contra el auto que niega pruebas, que no tiene etapa de alegatos de conclusión (pese a que esta etapa se encuentra consignada en norma general: Ley 1437 de 2011)<sup>22</sup>, que no designa defensor de oficio, y donde quien toma la decisión de sancionar es el mismo que inicia la investigación sancionatoria ambiental, es decir, es juez y parte? Creería entonces que la excepción procedería si se dieran mayores garantías procesales y probatorias

---

<sup>22</sup> Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 48: (...) Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos.

al investigado en materia sancionatoria ambiental, situación que de acuerdo como está formulada la Ley 1333 de 2009, y la restricción señalada en el artículo 74 del CPCA respecto de los entes autónomos, no ocurre.

- ii) Existencia de otros recursos, acciones y oportunidades procesales que garanticen adecuadamente el derecho de defensa y el derecho al acceso a la administración de justicia de quienes se ven afectados por lo actuado o por lo decidido en los procesos de única instancia

Respecto de este requisito lo que podría pensarse en primer lugar, es que el administrado que considera que ha sido injustamente sancionado por la Corporación Autónoma Regional, puede acudir ante la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo y hacer uso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho:

Ley 1437 de 2011, por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de

ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel. (Ley 1437, 2011, Art 138)

Ahora bien, considerando el procedimiento establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para hacer uso de este medio de control debemos considerar en primer lugar, el derecho de postulación, en segundo lugar debemos agotar el requisito de procedibilidad ante el ministerio público (procuraduría) el cual es la conciliación, en tercer lugar la aplicación de una medida cautelar que suspenda el acto administrativo, será un riesgo que difícilmente asuma el juez administrativo en procura de la aplicación de principio de prevención; por último, el procedimiento establecido en el CPACA para este medio de control incluyendo segunda instancia puede tardar entre cuatro y seis años ( o tal vez mas). Por lo tanto, ¿esta acción o para el caso, este medio de control, garantizaría adecuadamente el derecho de defensa y el derecho al acceso a la administración de justicia de quienes se ven afectados por lo actuado o por lo decidido en los procesos de única instancia, como es el caso del surtido en materia administrativa sancionatoria ambiental por parte de las CAR? No, claro que no.

No se puede desconocer que este requisito precisa la “existencia de otros recursos, acciones y oportunidades procesales que garanticen adecuadamente el derecho de defensa (...)”, (subraya y negrilla propia), resalto la palabra “adecuadamente” en virtud al concepto que la Real Academia Española (RAE) le da a la palabra adecuado de la cual predica que es “apropiado para alguien o algo”, por lo tanto ¿sería apropiado para la mayoría de los investigados en materia ambiental tener como UNICA opción acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa para controvertir la decisión de una autoridad administrativa?

iii) Propender por el logro de una finalidad constitucionalmente legítima

En principio podemos afirmar, sin lugar a dudas, que el cuidado y protección del medio ambiente es una finalidad constitucionalmente legítima, no solo para el caso en estudio, sino para muchas otras situaciones y circunstancias, sin embargo, es necesario precisar que este documento en ningún momento pretende desvirtuar ni minimizar la importancia y la necesidad de protección de los recursos naturales y el ambiente, es clara su conexidad con el derecho a la vida, por ello en ningún momento se busca subestimar su trascendental importancia, eso no es lo que está siendo objeto de reproche, el medio ambiente es un derecho de tercera generación y un derecho colectivo que debe ser protegido y respetado no solo por los colombianos sino por toda la humanidad para preservar su existencia.

Preciso a su vez, que tampoco se pretende eximir o exonerar de responsabilidad a quien o quienes cometan una infracción ambiental, no es solo necesario, sino que es un deber estatal actuar frente a quien en realidad haya cometido una infracción contra el ambiente y los recursos naturales, el infractor debe responder por ello, sin desconocer ni olvidar el alcance penal que tienen este tipo de conductas.

Aclarado lo anterior, anoto que lo que pretende este documento demostrar es que ampararse en el derecho a un medio ambiente sano debe tener las proporciones debidas y no puede ser la herramienta para sobrepasar o ignorar garantías mínimas de cualquier ciudadano colombiano, y sancionarlo administrativamente con posteriores consecuencias patrimoniales y penales sin agotar un procedimiento que respete garantías mínimas como el debido proceso y en consecuencia el derecho a la defensa de quien está siendo investigado por una autoridad ambiental.

Por lo dicho, es importante acotar que el derecho a gozar a un medio ambiente debe ser concebido de manera razonada, proporcional, objetiva, sin incurrir en malinterpretaciones del mismo, sin desconocer el desarrollo sostenible. La interpretación errada o mal concebida de este derecho no puede obedecer a intereses particulares, tampoco puede resultar óbice para desconocer el principio de la doble instancia que se predica dentro del debido proceso, ya que para proteger ese derecho en materia ambiental no solo se habla de los principios de prevención y precaución, sino que se presume dolo y/o culpa establecida en la normatividad sancionatoria ambiental, tres elementos con los cuales el legislador y la jurisprudencia han dado preponderancia al derecho al medio ambiente sano, pero al generar una carga EXCESIVA al administrado se sobrepasan sus garantías mínimas sometiendo a éste último a una carga desproporcionada al momento de ejercer su derecho a la defensa, sin tener la opción de acudir a una instancia mayor para apelar la decisión cuando resultare en primera instancia sancionado y, en consecuencia, tener una oportunidad de que una autoridad especializada (superior funcional) y objetiva tome una decisión definitiva en sede administrativa.

iv) No puede dar lugar a la discriminación

Sin lugar a dudas, partiendo de lo ya precisado a lo largo de este texto se estima que existe una desigualdad respecto de las personas investigadas dentro de los demás procedimientos sancionatorios en el ordenamiento jurídico colombiano. La Honorable Corte en materia de discriminación ha precisado en Sentencia T-691 de 2012:

La jurisprudencia constitucional de manera reiterada, desde su inicio, ha considerado que los criterios de razonabilidad y proporcionalidad son los parámetros para evaluar la constitucionalidad de un trato diferente, o igual

cuando ha de ser diferente. Los tratos irrazonables o desproporcionados constitucionalmente en tales términos, son pues, actos discriminatorios (...) (Corte Constitucional, Sentencia T-691, 2012)

Partiendo del aparte anterior de la sentencia de la corte, se observa que el criterio que permite determinar lo que puede considerarse discriminatorio se fundamenta en que el acto o tema en reproche sea desproporcionado e irrazonable, pero para determinar esto último, la misma Corte Constitucional ha elaborado lo que se denomina “test de proporcionalidad”, que permite analizar en tres pasos (por así decirlo) si una norma es desproporcionada o no. Se analiza en primer lugar si el tema en estudio es adecuado para conseguir un fin constitucionalmente válido, luego, se establece si es necesario, y por último si es proporcionado (en estricto sentido). Precisada entonces la importancia de la proporcionalidad para determinar si un acto es discriminatorio, se podría decir entonces a partir de lo anterior, que las personas sancionadas en el marco de un proceso sancionatorio ambiental, se encontrarían ante un trato discriminatorio, porque si bien la protección al medio ambiente es, sin lugar a dudas, un fin constitucionalmente válido, considero que como está formulada la ley 1333 de 2009, esta no es “adecuada” (en los términos del test de proporcionalidad), ya que se puede hacer uso de estrategias en sede administrativa que permiten salvaguardar este derecho de tercera generación, sin que se tenga que prescindir de la segunda instancia en materia sancionatoria ambiental, este hecho, como se ha precisado a lo largo del presente texto, sí deja al administrado, en este caso investigado, en una posición discriminatoria frente a otros trámites administrativos sancionatorios, como el disciplinario, que cuentan con mayores garantías empezando, porque en dichos trámites no se presume su actuar doloso o culposo y que no se le

endilga de manera desproporcionada la carga de la prueba para probar su inocencia frente a los cargos que le imputa, y que aunado a ello no le permite impugnar ante una instancia superior lo que fue decidido por una autoridad ambiental con fuertes criterios de subjetividad y parcialidad.

### **CAPITULO III**

#### **Propuesta de una reforma orgánica y/o procedimental en materia sancionatoria ambiental para garantizar derecho de contradicción y defensa de los investigados por las Corporaciones Autónomas Regionales**

Después de haber analizado el contexto normativo y haber realizado una crítica a la manifestación de la garantía del debido proceso, en cuanto al derecho de defensa y contradicción dentro del marco de la Ley 1333 de 2009, como el marco legal para desarrollar una investigación y sanción de carácter administrativa ambiental sancionatoria, en este capítulo se dirá lo que podría considerarse como alternativas para brindar mayores garantías a quien está siendo investigado o ha sido sancionado por una Corporación Autónoma Regional en el marco de un trámite administrativo ambiental sancionatorio. Por lo tanto, plantearé tres posibilidades a considerar para los efectos planteados con un especial énfasis en el tercero de ellos relacionado con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En primer lugar, se analizará una eventual reestructuración orgánica y/o administrativa interna en las Corporaciones Autónomas Regionales como autorregulación a efectos de ser más garantistas y legitimar más sus decisiones sancionatorias ambientales; posteriormente se planteará la posibilidad de una reforma legislativa de la Ley 1333 de 2009, cuyo objetivo obedezca al ejercicio legítimo y constitucional del Congreso de la República de crear o modificar las leyes de conformidad con lo establecido en el numeral primero del artículo 150 superior. Para finalizar, proponer al Ministerio de Ambiente como superior funcional de las CAR,

Ministerio que en virtud de su naturaleza, se considera que cuenta con los elementos de carácter legal y funcional que permitirían convertirse en la entidad para conocer en segunda instancia las decisiones sancionatorias proferidas por la Corporaciones Autónomas Regionales.

### **3.1 Restructuración orgánica y/o administrativa interna en las Corporaciones Autónomas Regionales como auto-regulación a efectos de ser más garantistas y legitimar más sus decisiones sancionatorias ambientales**

Como una primera alternativa, podría considerarse la opción de una reestructuración interna en las Corporaciones Autónomas Regionales, que ejerza un mayor control y objetividad al momento de proferir decisiones con carácter sancionatorio o, tal vez, una estructura organizacional o jerárquica dentro de la misma Corporación Autónoma Regional. Y ello, no resulta difícil si tenemos en cuenta su naturaleza autónoma emanada directamente de la Constitución Política de Colombia.

No en vano otras entidades con autonomía administrativa como las instituciones de educación superior manejan sus procesos sancionatorios con dos instancias dentro de la misma institución, donde el recurso de reposición es conocido por el Consejo Académico y el de apelación es de competencia del Consejo Superior como en el caso de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia<sup>23</sup>, o como en el caso de la

---

<sup>23</sup> Acuerdo No. 130 de 1998. Por medio del cual se expide el Reglamento Estudiantil. Artículo "ARTÍCULO 111°. *Contra las sanciones consideradas en los literales a), b) y c) del artículo 107, cabrá únicamente el recurso de reposición, el cual deberá interponerse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación. Contra las sanciones previstas en los literales d), e), f) y g) del artículo 107, cabrán los recursos de reposición y apelación, los cuales deberán interponerse ante el Consejo Académico y ante el Consejo Superior respectivamente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación.*"

Universidad Nacional de Colombia, en donde en algunos casos el recurso de apelación lo conoce el Consejo Académico y en otros el Consejo Superior.<sup>24</sup>

Otro ejemplo que nos permitiría considerar viable esta opción, es la estructura u organización en materia disciplinaria planteada por el aún vigente Código Disciplinario Único (Ley 734, 2002), que nos presenta en su artículo 76 una herramienta útil de lo que podría realizarse, pero en materia sancionatoria en las Corporaciones Autónomas Regionales. Por ello me permito hacer la transcripción literal de dicho artículo, así:

ARTÍCULO 76. CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO. Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias.

En aquellas entidades u organismos donde existan regionales o seccionales, se podrán crear oficinas de control interno del más alto nivel, con las competencias y para los fines anotados.

---

<sup>24</sup> Acuerdo número 101 de 1977 (7 de octubre) "Por el cual se modifica el Reglamento Estudiantil de la Universidad Nacional de Colombia" "Artículo 69. Las faltas contra el orden universitario [0044] , los reglamentos de la Universidad, el comportamiento social, la seguridad personal y colectiva, se sancionarán según la gravedad de la falta, así: 1. Retiro durante la hora de clase, que impondrá el profesor, cuando el estudiante trastorne el orden durante la Clase. En este caso se anotará la falla correspondiente. 2. Amonestación privada, por escrito, que hará el Decano. 3. Amonestación pública, que hará el Decano, mediante resolución motivada y fijada en lugar público. 4. Matrícula condicional. La impondrá el Consejo Directivo de la Facultad. 5. Cancelación de la matrícula, que impondrá el Consejo Directivo de la Facultad, sanción apelable ante el Consejo Académico. El Consejo Directivo de la Facultad podrá levantar esta sanción en un período académico posterior con la aprobación del Consejo Académico. 6. Expulsión de la Universidad, que impondrá el Consejo Académico. Esta sanción es apelable ante el Consejo Superior Universitario. Parágrafo 1. Las faltas cometidas colectivamente por estudiantes pertenecientes a distintas Facultades, serán estudiadas por el Consejo Académico el cual impondrá las sanciones a que hubiere lugar. En el caso de sanción de cancelación de matrícula o de expulsión, ésta será apelable ante el Consejo Superior Universitario (...)".(Subraya propia)

En todo caso, la segunda instancia será de competencia del nominador, salvo disposición legal en contrario. En aquellas entidades donde no sea posible organizar la segunda instancia, será competente para ello el funcionario de la Procuraduría a quien le corresponda investigar al servidor público de primera instancia (...) (Ley 734, 2002, Art 76)

Nótese entonces como esta disposición normativa busca garantizar en su mayor medida el principio de la doble instancia, considerando incluso, hasta la imposibilidad por razones de estructura organizacional, por lo tanto, se estima perfectamente viable que las Corporaciones Autónomas Regionales haciendo uso de su naturaleza autónoma, planteen una reestructuración interna que permita conocer las sanciones administrativas en una segunda instancia dentro de su misma estructura organizacional.

### **3.2 Reforma legislativa de la Ley 1333 de 2009, ejercicio legítimo y necesario del Congreso de la República en materia sancionatoria ambiental.**

Quisiera empezar esta propuesta resaltando un acápite de lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-462 de 2008, así:

En el caso de las CAR, la Corte determinó que el legislador puede limitar la autonomía de una entidad regional o municipal, en relación con una de sus funciones, si dicha función compromete de manera directa asuntos del orden nacional. Por el contrario, si la función no compromete directamente intereses del orden nacional, el margen de potestad configurativa del legislador para limitar la autonomía se ve bastante reducido. Dicha reducción no determina, por supuesto, la imposibilidad de intervenir en las competencias regionales, sino en la prohibición de sujetar por completo a las entidades que gozan de

autonomía, a los imperativos y determinaciones adoptados desde el centro. Así pues, la autonomía de las Corporaciones Autónomas regionales está limitada, en primer lugar, por la voluntad del legislador, pues el carácter unitario de la estructura estatal nacional las somete a sus decisiones. En segundo lugar, la incidencia nacional de los asuntos ambientales y la existencia de un sistema unificado de gestión someten a las Corporaciones Autónomas Regionales a la dirección de las autoridades centrales con competencia ambiental. Finalmente, su competencia se ve restringida por la naturaleza de los compromisos y competencias que deben asumir en materia de protección del medio ambiente. El hecho de que dichas corporaciones deban garantizar la realización de los intereses nacionales puestos en los recursos naturales implica que su autonomía se entiende reducida a la obtención estricta de dichos objetivos. No obstante, los temas de orden interno, que tienen que ver con el funcionamiento institucional de las Corporaciones Autónomas Regionales, hacen parte del espectro autonómico de éstas, por lo que resulta ilegítimo que autoridades ajenas tengan injerencia en la definición de dichos asuntos. (Corte Constitucional, Sentencia C-462/08. M.P, 2008)

Quise empezar este aparte con el extracto transcrito en el párrafo anterior, con el ánimo de poner sobre la mesa que la autonomía de las CAR, si bien debe ser respetada, la misma no es absoluta, y como se precisó en dicha sentencia esa autonomía es posible “restringirla” por la naturaleza de ciertos asuntos, pero también puede ser limitada por la voluntad del legislador, pues el carácter unitario de la

estructura estatal nacional las somete a sus decisiones. Así las cosas, es perfectamente posible que el legislador reforme la Ley 1333 de 2009, siempre y cuando no se inmiscuya en asuntos eminentemente internos como su funcionamiento institucional.

Dicho lo anterior, es preciso indicar que la Ley 1333 de 2009, tiene, en el ordenamiento jurídico Colombiano, la característica de ser una ley ordinaria, ya que por su contenido, no requiere de trámite especial ante el Congreso de la Republica, ello permitiría que la misma pueda ser interpretada, reformada o derogada por el Congreso de la República de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia.

De hecho, se han presentado proyectos de ley que pretenden la reforma de esta norma administrativa sancionatoria, sin embargo, a la fecha, no han salido a flote en el legislativo. Estos proyectos han propuesto modificaciones a la Ley 1333 de 2009 tales como la posibilidad de establecer un proceso abreviado y oral<sup>25</sup>.

Pese a que han existido proyectos de ley que pretenden modificar esta ley sancionatoria ambiental, no se puede desconocer que tocan elementos trascendentales en el ejercicio de autoridad ambiental por parte de las CAR, la cuales desafortunadamente en muchos casos obedecen a intereses de índole política y/o económica que son difíciles de superar. Empero, la existencia de dichas iniciativas deja sobre la mesa que en efecto se ve la necesidad de realizar serias modificaciones a la Ley 1333 de 2009, cuyo mayor propósito sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales, mitigar o evitar los daños o afectaciones ambientales, o tal vez

---

<sup>25</sup> Senado de la República. Proyecto de ley No. 80 de 2016

priorizar la reparación de los daños al ambiente causados por quienes en realidad causan afectaciones de carácter ambiental que ponen en riesgo la salud y la vida de los habitantes del planeta, y no tener como prioridad (como pareciera ser) la necesidad de sancionar por encima de cualquier premisa y aumentar los números en actos administrativos que imponen sanciones que finalmente no cumplen el propósito de las autoridades ambientales que es la preservación y la protección del medio ambiente.<sup>26</sup>

En conclusión, es posible la reforma de la norma sancionatoria ambiental y prueba de ello son los proyectos de ley que han cursado y cursan en el congreso relacionados con el tema, es importante que el legislador vislumbre que se requieren mayores herramientas que permitan ejercer el derecho de defensa y contradicción de quien está siendo investigado y/o eventualmente ha sido sancionado.

### **3.2 Ministerio de Ambiente como eventual superior funcional de las decisiones proferidas por las CAR en materia sancionatoria ambiental como propuesta de un superior especializado que legitime las decisiones sancionatorias proferidas por la CAR**

No quisiera concluir el presente documento sin señalar que la existencia de un superior funcional agotaría en mayor medida los asuntos sancionatorios ambientales en sede administrativa, y podría llegarse a reducir el número de acciones ante la jurisdicción contencioso administrativo por estos asuntos.

Dicho todo lo que antecede en el presente documento, creo procedente (con el ánimo de ir concluyendo este análisis), plantear la posibilidad de la creación de una

---

<sup>26</sup> El objetivo de la sanción no puede ser ajeno al fin estratégico del derecho ambiental que es la protección de la naturaleza (García Pachón, 2017: 315).

segunda instancia en el procedimiento sancionatorio ambiental, no solo porque en efecto, se considera que la ausencia de esta instancia afecta el debido proceso y en consecuencia, el derecho de defensa y contradicción de quien ha sido sancionado por parte de una Corporación Autónoma regional por las características ya expuestas de las cuales esta revestida la Ley 1333 de 2009, porque el recurso de reposición resulta casi que un trámite obsoleto dentro de este procedimiento, esta afirmación la fundamento en un ejercicio realizado con la Corporación Autónoma Regional de Chivor-CORPOCHIVOR- autoridad ambiental a la cual se le indagó mediante derecho de petición (derecho de petición 2018), sobre el número de decisiones sancionatorias proferidas desde la entrada en vigencia de la Ley 1333 de 2009, y cuáles de ellas que impusieron sanción y fueron objeto de recurso de reposición generó cambios en la decisión adoptada por dicha CAR, pregunta que arrojó el siguiente resultado:

|      |           | RECURSO  |          |
|------|-----------|----------|----------|
| AÑO  | DECIDIDOS | CONFIRMÓ | MODIFICÓ |
| 2009 | 16        | 0        | 0        |
| 2010 | 9         | 1        | 0        |
| 2011 | 14        | 0        | 0        |
| 2012 | 18        | 2        | 0        |
| 2013 | 31        | 8        | 0        |

|      |    |   |   |
|------|----|---|---|
| 2014 | 17 | 7 | 0 |
| 2015 | 10 | 4 | 0 |
| 2016 | 1  | 0 | 0 |
| 2017 | 0  | 0 | 0 |
| 2018 | 0  | 0 | 0 |

Fuente: Derecho de petición 2018

Como puede evidenciarse, entre el año 2009 y el año 2018, de veintidós (22) recursos de reposición interpuestos, NINGUNO logró modificar la decisión sancionatoria adoptada por CORPOCHIVOR, siendo esta una pequeña muestra de que el recurso de reposición en materia sancionatoria ambiental, no resulta un medio efectivo para la defensa o el derecho de contradicción de quien ha sido declarado responsable de afectar o causar daño a los recursos naturales o el ambiente, ya que resulta (como en este caso) inviable que quien toma dicha decisión la modifique.

Pero entonces la pregunta sería ¿qué se puede hacer para que exista una segunda instancia que conozca de las decisiones sancionatorias proferidas por las CAR?, y la primera respuesta se encuentra en la limitación a la autonomía de la cual están revestidas las CAR y como consecuencia de ello abrir la posibilidad de interponer recurso de apelación ante un superior funcional, que a mi criterio debe ser el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y en el caso de las licencias ambientales la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA-.

No puede desconocerse que el origen de la autonomía que reviste a las Corporaciones Autónomas Regionales, es de origen constitucional, autonomía que de acuerdo a lo establecido en el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no permite que proceda recurso de apelación, por lo tanto no está demás dejar sobre la mesa plantear la posibilidad de realizarse una reforma constitucional que limite la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales a efectos de permitir la existencia de un superior jerárquico.

Corolario de lo anterior, se plantea la posibilidad de que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sea ese superior funcional que conozca del recurso de apelación respecto de las decisiones sancionatorias ambientales proferidas por la Corporaciones Autónomas Regionales, Ministerio que además de ser el órgano rector y orientador del sistema nacional ambiental, es el llamado a ser ese superior especializado que permitiría conocer en sede administrativa de ese recurso de apelación que permita fortalecer las garantías de defensa y contradicción de la persona investigada o eventualmente sancionada por la autoridad ambiental (CAR).

Como se indicó al inicio de este documento, el Ministerio de Ambiente, en desarrollo del literal h) del artículo 116 de la ley 99 de 1993, expide el Decreto 1768 de 1994, Por el cual se desarrolla parcialmente el literal h) del artículo 116 en lo relacionado con el establecimiento, organización o reforma de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las Corporaciones de régimen especial, creadas o transformadas por la Ley 99 de 1993, dicho decreto establece la relación de las Corporaciones Autónomas Regionales con el Ministerio de Medio Ambiente, plasmándolo en su artículo quinto, así:

**ARTICULO 5o. Relación con el Ministerio del Medio Ambiente.** Las Corporaciones pertenecen al SINA y en consecuencia el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector del sistema, orientará y coordinará la acción de las Corporaciones de manera que resulte acorde y coherente con la política ambiental nacional, lo cual hará a través de su participación en el Consejo Directivo y de lineamientos y directrices que con carácter general expida, sin perjuicio de los demás mecanismos establecidos por la ley, por el presente decreto y demás normas que lo complementen. De conformidad con lo establecido por los artículos 5 numeral 16o. y 36 de la Ley 99 de 1993 el Ministerio ejercerá sobre las Corporaciones inspección y vigilancia, en los términos de la ley, el presente decreto y demás normas que las complementen o modifiquen, tendiente a constatar y procurar el debido, oportuno y eficiente cumplimiento de las funciones establecidas en la Ley 99 de 1993. (Ley 99, 1993, Art 5).

Así las cosas, se extrae del artículo precitado la posición de superioridad, en términos de jerarquía, con la que cuenta el Ministerio de Ambiente respecto de las Corporaciones Autónomas Regionales en el marco del Sistema Nacional Ambiental-SINA-, hecho que nos permitiría acudir al elemento del superior funcional, que finalmente es a la conclusión que pretendo llegar: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tendría todas las facultades legales y el criterio funcional suficiente para ser la segunda instancia (entiéndase conocer el recurso de apelación) de las decisiones sancionatorias proferidas por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales en el marco del procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009.

No puedo pasar por alto en este punto del presente documento, un antecedente que si bien no está directamente relacionado con el procedimiento sancionatorio ambiental, sí planteó la posibilidad de interponer recurso de apelación ante el Ministerio de Ambiente respecto de las decisiones proferidas por las Corporaciones Autónomas Regionales, pero esta vez en materia de licencias ambientales, esta situación fue contemplada en la Sentencia de constitucionalidad C-894 de 2003, y en la que se estudió la posibilidad de interponer recurso de apelación respecto de los actos administrativos proferidos por las CAR que otorguen o nieguen licencias ambientales, análisis que concluyó en la inexequibilidad de dicha posibilidad de apelación ya que la Corte estimó lo siguiente:

(...) el recurso de apelación previsto en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993 contra los actos administrativos dictados por las entidades territoriales y las corporaciones autónomas regionales, en desarrollo del principio de rigor subsidiario, ante la autoridad superior dentro del Sistema Nacional Ambiental, SINA, carece de una justificación razonable y por lo tanto vulnera el principio de autonomía de las entidades territoriales y de las corporaciones autónomas regionales a que se refieren los artículos 150-7 y 287 de la Constitución. En efecto, observó que de acuerdo con la norma demandada, el principio de rigor subsidiario sólo es aplicable cuando las condiciones o circunstancias locales especiales lo ameriten, con la finalidad de dar protección adicional y más rigurosa al patrimonio ecológico de una entidad territorial o de una región determinada. Dada esa protección en un nivel más amplio, las autoridades regionales o locales no tendrían competencia para desarrollar el principio de rigor subsidiario, por sustracción de materia. Por el contrario, si las medidas adoptadas por las autoridades superiores no son adecuadas y suficientes, las

autoridades inferiores tendrían competencia para el desarrollo del dicho principio, en forma exclusiva por tratarse de un interés propio y como tal, extraño a otras autoridades. Adicionalmente, encontró que además de la regla general sobre la autonomía de las entidades territoriales, la Constitución les atribuye competencias específicas en materia ambiental, a las asambleas departamentales para expedir las disposiciones relacionadas con el ambiente (art. 300-2), a los concejos municipales para dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico del municipio (art. 313-9) y que a los concejos de los territorios indígenas les corresponde velar por la preservación de los recursos naturales (art. 330-5), preceptos que resultan igualmente vulnerados. (Corte Constitucional. Sentencia C-894/03, 2003)

Se concluye de lo anterior, que la Corte no consideró viable el recurso de apelación ante el Ministerio de Ambiente respecto de la decisión de la CAR, en cuanto al otorgamiento o no de las licencias ambientales, ya que no se encontraba suficientemente justificado la restricción de la autonomía de la cual están revestidas las CAR, se consideró que se vulneraba dicha autonomía al tratarse de un tema regional no nacional y porque la constitución le otorgó a las asambleas y a los concejos municipales la posibilidad de expedir disposiciones relacionadas con el medio ambiente.

Pese a lo dicho en la precitada sentencia y considerando lo analizado en este documento, se estima que los argumentos esbozados en la misma NO sería aplicables en materia administrativa sancionatoria ambiental, no solo porque dicha sentencia versa sobre un trámite permisionario (no sancionatorio), ni porque los concejos municipales ni las asambleas departamentales podrían reglamentar la ley sancionatoria ambiental,

sino porque las características que esta última reviste, las cuales ya han vislumbrado a lo largo del presente documento, hace necesario que se brinden mayores garantías al ciudadano investigado, o al sancionado, en virtud a la muy alta probabilidad de la vulneración de garantías fundamentales como el ya pluricitado derecho de defensa y contradicción, y en consideración a los efectos que conlleva ser sancionado por parte de esta autoridad ambiental tales como afectaciones patrimoniales, reparación de daños a terceros, costos procesales, repercusiones en el ámbito penal ya que como se precisó con anterioridad, la CAR debe dar traslado del acto administrativo que sanciona a la Fiscalía General de la Nación para que se inicie el trámite a que haya lugar.

## Conclusiones

De todo lo analizado a lo largo del presente documento puedo precisar que se evidencia una necesidad de ofrecer mayores garantías tanto a quien está siendo investigado por una autoridad ambiental, así como quien ha sido sancionado por la misma (entre ellas una segunda instancia), considerando las características particulares de las cuales se encuentra revestida la Ley 1333 de 2009, ya que el sancionado ve ampliamente limitado el ejercicio del derecho de defensa y contradicción lo que vulnera garantías fundamentales establecidas en la carta política.

Entendiendo la flexibilidad que debe haber en materia administrativa en el ejercicio del ius puniendi del Estado, el cual no puede equipararse en la misma medida con el derecho penal, no puede desconocerse la importancia del derecho de defensa y contradicción en el proceso sancionatorio ambiental, no solo por un criterio personal, sino porque la Constitución lo precisa como un derecho fundamental (en el marco del debido proceso), la Ley 1437 de 2011, lo establece como un principio aplicable a todas las actuaciones y procedimientos administrativos, la Ley 99 de 1993 lo integra al SINA como uno de sus componentes, y la Ley 1333 de 2009 lo integra como principio rector al adelantar actuaciones administrativas.

Si bien la Constitución política del 91 establece como regla general la doble instancia, también precisa la posibilidad de limitarla, para lo cual la Corte Constitucional ha creado unos criterios para dicha limitación, criterios que a la luz de los vacíos ya expuestos de la Ley 1333 de 2009, no son coherentes con el derecho al debido proceso

(contradicción y defensa) que le es propio a quien ha sido sancionado administrativamente por parte de una Corporación Autónoma Regional.

No puede desconocerse que el origen de la autonomía que reviste a las Corporaciones Autónomas Regionales, es de origen constitucional, y pese a que esta autonomía puede ser limitada o restringida, con el ánimo de respetar esta naturaleza administrativa otorgada por la Constitución Política, podría considerarse la opción de una reestructuración orgánica y/o administrativa interna en las Corporaciones Autónomas Regionales, que considere un mayor control y objetividad al momento de proferir decisiones con carácter sancionatorio o tal vez una estructura organizacional o jerárquica dentro de la misma Corporación Autónoma Regional.

Es posible una reforma legal de la norma sancionatoria ambiental y prueba de ello son los proyectos de ley que han cursado relacionados con el tema, es importante que el legislador vislumbre que se requieren mayores herramientas que permitan ejercer el derecho de defensa y contradicción de quien está siendo investigado y/o eventualmente ha sido sancionado por una Corporación Autónoma Regional.

Teniendo en cuenta, que la autonomía de las CAR puede ser restringida y/o limitada dentro de ciertos criterios, se plantea la posibilidad de que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sea ese superior funcional que conozca del recurso de apelación respecto de las decisiones sancionatorias ambientales proferidas por la Corporaciones Autónomas Regionales, Ministerio que además de ser el órgano rector y orientador del sistema nacional ambiental, es el llamado a ser ese superior

especializado que permitiría conocer en sede administrativa de ese recurso de apelación.

Finalmente, no quisiera terminar este documento sin indicar que el régimen de autonomía otorgado por la constitución a las CAR, no permite, de acuerdo a lo establecido en el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que proceda recurso de apelación, respecto de la decisiones sancionatorias. Por lo tanto no está demás dejar sobre la mesa plantear la posibilidad de realizarse una reforma constitucional que limite la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales a efectos de permitir la existencia de un superior jerárquico.

## Bibliografía

Amaya, O., y García, M. (2010). *Nuevo régimen sancionatorio ambiental*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano. (16 de junio de 1972). *Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano*. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>

Congreso de la Republica. (13 de febrero de 2002). Artículo 17 [Título I]. *Se expide el Código Disciplinario Único*. [LEY 734 DE 2002]. DO: 44.708.

Congreso de la Republica. (13 de febrero de 2002). Artículo 76 [Título IIB]. *Se expide el Código Disciplinario Único*. [LEY 734 DE 2002]. DO: 44.708.

Congreso de la Republica. (13 de junio de 2000). Por la cual se modifican los artículos 30 y 9 del Decreto 196 de 1971. [LEY 583 DE 2000]. DO: 44.042.

Congreso de la Republica. (18 de enero de 2011). Artículo 1 [Título I-I] *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. [Ley 1437 de 2011]. DO: 47.956.

Congreso de la Republica. (18 de enero de 2011). Artículo 74 [Título III-I] *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. [Ley 1437 de 2011]. DO: 47.956.

Congreso de la Republica. (18 de enero de 2011). Artículo 3 [Título I-I] *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. [Ley 1437 de 2011]. DO: 47.956.

Congreso de la Republica. (18 de enero de 2011). Artículo 47 [Título III-I] *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. [Ley 1437 de 2011]. DO: 47.956.

Congreso de la Republica. (18 de enero de 2011). Artículo 138 [Título III-II] *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. [Ley 1437 de 2011]. DO: 47.956.

Congreso de la Republica. (18 de enero de 2011). *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. [Ley 1437 de 2011]. DO: 47.956.

Congreso de la Republica. (21 de julio de 2009). Artículo 1 [Título I]. *Se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones*. [Ley 1333 DE 2009]. DO: 47.417.

Congreso de la Republica. (21 de julio de 2009). Artículo 2 [Título I]. *Se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones*. [Ley 1333 DE 2009]. DO: 47.417.

Congreso de la Republica. (21 de julio de 2009). Artículo 3 [Título I]. *Se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones*. [Ley 1333 DE 2009]. DO: 47.417.

Congreso de la Republica. (21 de julio de 2009). Artículo 30 [Título IV]. *Se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones*. [Ley 1333 DE 2009]. DO: 47.417.

Congreso de la Republica. (21 de julio de 2009). Artículo 34 [Título V]. *Se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones*. [Ley 1333 DE 2009]. DO: 47.417.

Congreso de la Republica. (21 de julio de 2009). Artículo 4 [Título I]. *Se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.* [Ley 1333 DE 2009]. DO: 47.417.

Congreso de la Republica. (21 de julio de 2009). Artículo 17 [Título IV]. *Se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.* [Ley 1333 DE 2009]. DO: 47.417.

Congreso de la Republica. (21 de julio de 2009). Artículo 22 [Título IV]. *Se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.* [Ley 1333 DE 2009]. DO: 47.417.

Congreso de la Republica. (21 de julio de 2009). *Se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.* [Ley 1333 DE 2009]. DO: 47.417.

Congreso de la Republica. (22 de diciembre de 1993). Artículo 31 [Título VI]. *Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente.* [LEY 99 DE 1993]. DO: 41.146.

Congreso de la Republica. (22 de diciembre de 1993). Artículo 4 [Título II]. *Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente.* [LEY 99 DE 1993]. DO: 41.146

Congreso de la Republica. (22 de diciembre de 1993). Artículo 5 [Título II]. *Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente.* [LEY 99 DE 1993]. DO: 41.146.

Congreso de la Republica. (22 de diciembre de 1993). *Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente.* [LEY 99 DE 1993]. DO: 41.146.

Constitución política de Colombia [Const.] (1991) 2da Ed. Legis. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

Constitución política de Colombia [Const.] (1991). Artículo 29. 2da Ed. Legis.  
Recuperado de  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html#29](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#29)

Constitución política de Colombia [Const.] (1991). Artículo 31. 2da Ed. Legis.  
Recuperado de  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html#31](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#31)

Constitución política de Colombia [Const.] (1991). Artículo 80. 2da Ed. Legis.  
Recuperado de  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr002.html#80](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#80)

Corte Constitucional. (03 de junio de 2002). *Sentencia C-506 /2002*. [MP. Gerardo Monroy Cabra]

Corte Constitucional. (21 de mayo de 2008). *Sentencia C-462/08*. [MP. Dr. Marco Gerardo Monroy].

Corte Constitucional. (28 de agosto de 2012). *Sentencia T-691/12*. [MP. María Victoria Calle Correa].

Corte Constitucional. (08 de febrero de 2005). *Sentencia C-103/2005*. [MP. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa].

Corte Constitucional. (7 de octubre de 2003). *Sentencia C-894/03*. [MP. Dr. Rodrigo Escobar Gil].

Corte Constitucional. (10 de febrero de 2004). *Sentencia C-107*. [MP. Jaime Araujo Rentería]

Corte constitucional. (12 de agosto de 1998). *Sentencia T-416/98*. [MP. Dr. Alejandro Martínez Caballero]

Corte Constitucional. (18 de noviembre de 2015). *Sentencia C-699/15*. [MP. Alberto Rojas Ríos]

Corte Constitucional. (21 de noviembre de 1996). *Sentencia C-626/96*. [MP. José Gregorio Hernández Galindo]

Corte constitucional. (23 de marzo de 2018). *Sentencia T-295/18*. [MP. Gloria Stella Ortiz Delgado].

Corte constitucional. (24 de abril de 2013). *Sentencia C-248/13*. [MP. Mauricio González Cuervo].

Corte Constitucional. (27 de julio de 2010). *Sentencia C-595/10*. [MP. Jorge Iván Palacio Palacio].

Corte Constitucional. (4 de Junio de 2014). *Sentencia C-341/14*. [M.P. Mauricio González Cuervo].

Corte constitucional. (6 de agosto de 2002). *Sentencia C-616/02*. [MP. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa].

Corte constitucional. (8 de noviembre de 2018). *Sentencia SU-116/18*. [MP: José Fernando Reyes Cuartas].

Corte constitucional. (9 de mayo de 2012). *Sentencia C-331/12*. [MP. Luis Ernesto Vargas Silva].

García de Enterría, E., y Fernández, R. (1993). *Curso de Derecho Administrativo II* (4 ed). Madrid, España: Civitas

Garro, A. (2013). Procedimiento administrativo Sancionatorio ambiental a partir de la vigencia de la ley 1437 de 2011. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 43 (118), 443-470.

Presidencia de la República. (18 de diciembre de 1974). Artículo 63 [Título V]. *Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*. [Ley 2811 de 1974]. DO: 34.243.

Presidencia de la República. (18 de diciembre de 1974). *Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*. [Ley 2811 de 1974]. DO: 34.243.

Presidencia de la República. (4 de Octubre de 2010). *Se establecen los criterios para la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009*. [DECRETO 3678 DE 2010].

Rivero, R., y Arenas, H. (2018). *Derecho Administrativo Especial*. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Ibáñez.

Suarez, D., Mejía, P., y Restrepo, L. (2014). Procedimientos administrativos sancionatorios Inventario normativo y de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia. *Opinión Jurídica*, 13 (25), 139-154.

Tobón, M., Murillo, M., Correa, C., y Zárate, C. (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.

Valdiviezo, C., Yumbay C., y Durán, A. (2019). Inconstitucionalidad del procedimiento administrativo sancionador. *Opuntia Brava*, 11 (2), 373-389.