



La omisión de la etapa de alegatos de conclusión en el procedimiento sancionatorio ambiental
vulnera el debido proceso del investigado

Yeny Tatiana Puentes Fernández

Nota de Autoras

Monografía para optar por el Título de Magister en Derecho Administrativo,

Facultad de Derecho, Universidad Santo Tomás, Tunja, 2021.

Director: Juan Carlos Sosa Ruiz

La omisión de la etapa de alegatos de conclusión en el procedimiento sancionatorio ambiental
vulnera el debido proceso del investigado



Universidad Santo Tomás

Facultad de Derecho

Maestría en Derecho Administrativo

Tunja

2021

Dedicatoria

La presente Tesis en primer lugar está dedicada a Dios, ya que gracias a él pude concluir la.

A mis padres porque ellos siempre estuvieron a mi lado brindándome su apoyo y sus consejos para hacer de mí una gran persona.

A mi esposo por sus palabras, confianza y amor incondicional, para cumplir mis proyectos, sueños y metas.

A todos mis maestros, porque sin su enseñanza, no lo hubiere podido efectuar.

Nota de aceptación

Firma del Jurado

Firma del Jurado

Tunja, octubre de 2021

Contenido

	Pág.
Resumen	8
Abstract	9
Introducción	1
Capítulo I	6
1. Evolución Del Debido Proceso En Materia Administrativa, Desde La Óptica Constitucional De 1991	6
1.1 Origen del debido proceso	6
1.2 Debido Proceso Administrativo	9
1.2.1 Principios adscritos al debido procedimiento administrativo	13
1.2.1.1 Reserva De Ley.	14
1.2.1.2 Libertad de configuración del legislador	15
1.2.1.3 Principio de contradicción	15
1.2.1.4 Principio de la Necesidad y Carga de la prueba	16
1.2.1.5 Presunción de Inocencia	17
1.2.1.6 Principio de culpabilidad	18
1.2.1.7 Principio de Legalidad	19
1.2.1.8 Principio de Tipicidad	20
1.2.1.9 Principio de la No Reformatio In Pejus	20
1.2.1.10 Non bis in Ídem	21
1.2.2 Principios adscritos al ejercicio de la función pública	22
1.2.2.1 Principio de economía	22
1.2.2.2 Principio de Publicidad	23

LA OMISIÓN DE LA ETAPA DE ALEGATOS DE CONCLUSIÓN	6
1.2.2.3 Principio de Celeridad.	24
1.2.2.4 Principio de Eficacia	25
1.3 Potestad Sancionatoria del Estado	26
Capítulo II	29
2. Estructura Del Procedimiento Administrativo Sancionatorio En Materia Ambiental Y Sus Falencias	29
2.1 Antecedentes Del Procedimiento sancionatorio ambiental en Colombia	29
2.2 Procedimiento Administrativo Sancionatorio general en Colombia	39
2.3 Etapas del Procedimiento Sancionatorio Ambiental, Ley 1333 de 2009	42
2.3.1 <i>Indagación Preliminar</i>	42
2.3.2 <i>Inicio del procedimiento</i>	43
2.3.3 <i>Intervención de terceros</i>	45
2.3.4 <i>Remisión a Otras Autoridades</i>	45
2.3.5 <i>Cesación del procedimiento</i>	46
2.3.6 <i>Formulación De Cargos</i>	48
2.3.7 <i>Descargos</i>	50
2.3.8 <i>Práctica De Pruebas</i>	50
2.3.9 <i>Decisión</i>	51
2.4 Falencias del procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental	52
Capítulo III	74
3. Criterios para suplir el vacío de la ley 1333 de 2009, en cuanto a la etapa de alegatos de conclusión	74
3.1 Jurisprudencia frente a la etapa procesal de alegatos de conclusión en el proceso	

LA OMISIÓN DE LA ETAPA DE ALEGATOS DE CONCLUSIÓN	7
sancionatorio ambiental y sus contrariedades	74
3.2 La Importancia de los Alegatos de Conclusión en los procesos judiciales y administrativos	80
3.3 La Integración o Remisión Normativa en relación con la Ley 1437 de 2011, y el procedimiento Sancionatorio Ambiental	83
3.4 Aplicación de la Etapa de Alegatos de Conclusión en el Procedimiento Sancionatorio Ambiental, como garantía del debido proceso administrativo	90
3.4.1 <i>Derecho a la Legítima Defensa</i>	90
3.4.2 <i>Derecho de Contradicción</i>	91
3.4.3 <i>La Etapa de Alegatos en el Procedimiento Sancionatorio Ambiental</i>	92
3.5 Perspectiva comparada del procedimiento ambiental, y la etapa de alegatos de conclusión en la legislación chilena	95
4. Conclusiones	100
Referencias Bibliográficas	104

Resumen

La Ley 1333 de 2009 reglamentó el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, norma de carácter especial de acuerdo a la hermenéutica jurídica, la cual introdujo un procedimiento definido para la investigación de infracciones ambientales, no obstante el legislador obvió con la expedición de dicha Ley, garantizar el debido proceso en relación al principio de contradicción y defensa, al existir falencias y vacíos normativos que lo sustentan, específicamente en la omisión de la etapa de alegatos de conclusión, fase de gran relevancia jurídica para el presunto infractor en materia ambiental, al permitir a la parte implicada controvertir las pruebas practicadas, argumentar sobre el resultado de la investigación, señalar las falencias del trámite, y concluir sobre su defensa, luego la única etapa procesal con que cuenta el interesado para referirse a la situación fáctica y jurídica imputada, es la etapa de descargos, siendo esta anterior a la etapa probatoria y a la de alegatos, por lo que resulta necesario recurrir al principio de integración normativa para suplir dicho vacío, con el procedimiento administrativo sancionatorio regulado por la Ley 1437 de 2011, el cual contempla dentro de su estructura la etapa de alegaciones finales.

Palabras Clave: Debido proceso administrativo, derecho de defensa y contradicción, alegatos de conclusión, procedimiento sancionatorio ambiental, integración normativa.

Abstract

Law 1333 of 2009 regulated the environmental sanctioning administrative procedure, a special rule according to legal hermeneutics, which introduced a defined procedure for the investigation of environmental infractions, however the obvious legislator with the issuance of said Law, guarantee the due process in administrative matters in relation to the right to contradiction and defense, as there are shortcomings and regulatory gaps that support it, specifically in relation to the stage of closing arguments, a stage that is pre-terminated, being of great legal relevance for the alleged offender, by allowing the party involved to dispute the evidence, argue about the result of the investigation and conclude on their defense, then the only procedural stage available to the interested party to refer to the situation factual and legal endorsed, is the discharge stage, this being prior to the evidentiary stage and the allegations stage, so it is necessary to resort to the principle of normative integration to fill said void, with the administrative sanctioning procedure regulated by Law 1437 of 2011, which includes the stage of closing arguments within the process.

Keywords: administrative due process, right of defense, right of contradiction, closing arguments, environmental sanctioning procedure, normative integration.

Introducción

La Ley 1333 de 2009, por medio de la cual se estableció el procedimiento sancionatorio ambiental, respondió a la necesidad de actualizar el marco legal en relación con la protección de los recursos naturales a través de la imposición de sanciones por incumplimiento a normas de carácter ambiental, puesto que antes se encontraba disperso y desactualizado, al no tener claridad frente a las medidas preventivas aplicables, los eventos de la comisión de la conducta en flagrancia, las etapas procesales, las circunstancias de atenuación o agravación de la conducta, los eximentes de responsabilidad, el tipo de responsabilidad frente al cual se respondía, ya fuera de carácter objetivo o subjetivo, además de la imprecisión frente a las acciones consideradas como infracción ambiental, los recursos procedentes en materia de impugnación, entre otros. El régimen aplicable era el contenido en las Leyes 23 de 1973, 9ª de 1979, 99 de 1993 y en los Decretos 2811 de 1974, 622 de 1977, 1541, 1681 y 1715 de 1978, 1594 de 1984, 948 de 1995, siendo necesario unificar y actualizar el mismo, consolidando la norma rectora tanto en lo sustancial, como en lo procedimental en un solo cuerpo normativo, lo que significó dejar vacíos como la etapa de alegatos de conclusión en la ritualidad procesal.

El legislador con la expedición del nuevo régimen sancionatorio ambiental reglamentó las etapas procesales, en una sola norma, sin embargo, no tuvo en cuenta que, en cada fase procesal, se aplicaran las garantías del debido proceso, el cual “debe ceñirse no sólo al ordenamiento jurídico legal sino a los mandatos constitucionales. Pues con él se procura asegurar el adecuado ejercicio de la administración pública a través de la expedición de actos administrativos que no resulten arbitrarios ni contrarios a los principios del Estado Social de derecho. Ello en virtud a que toda autoridad tiene sus competencias definidas y debe ejercer sus funciones con sujeción al principio de legalidad, a fin de que los derechos e intereses de los administrados cuenten con la garantía de

defensa necesaria ante eventuales actuaciones abusivas, realizadas por fuera de los mandatos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes” (Sentencia 01455 de 2019 Concejo De estado).

En consecuencia en aplicación a las garantías mínimas que contiene el debido proceso, “los administrados tienen derecho a cuestionar la validez de las decisiones como amparo posterior, y como protección propia del derecho fundamental al debido proceso, tales como (i) el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia; (ii) el acceso al juez natural; (iii) la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa (con los elementos para ser oído dentro del proceso); (iv) la razonabilidad de los plazos para el desarrollo de los procesos; y, (v) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces y autoridades, son elementos que deben ser garantizados durante el desarrollo de todo el procedimiento, y apuntan, principalmente, a brindar garantías mínimas previas” (Sentencia C -034 de 2014 Corte Constitucional).

Así con el presente trabajo se pretende hacer un análisis respecto del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental regulado por la Ley 1333 de 2009, norma de carácter especial, que quebrantan el debido proceso administrativo, al contener vacíos como la etapa de alegatos de conclusión, que afecta el derecho de defensa y contradicción de la persona investigada y/o sancionada por la autoridad ambiental, en este caso las Corporaciones Autónomas Regionales, siendo necesario acudir al principio de integración normativa para suplir este tipo de falencias que contiene la norma especial, remitiéndonos de acuerdo con el artículo 47 de la ley 1437 de 2011, al procedimiento administrativo sancionatorio general, regla jurídica que abarca esta etapa procesal fundamental para garantizar la defensa del presunto infractor.

Precisamente con la reglamentación del procedimiento sancionatorio ambiental, si bien se introdujeron figuras novedosas como las circunstancias de agravación y atenuación de la conducta,

eximentes de responsabilidad, y causales de cesación del trámite; se omitió contemplar instituciones de gran relevancia para la defensa del investigado, situación que conlleva a preguntarnos: ¿al omitir la etapa de alegatos de conclusión, el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental vulnera el debido proceso del investigado?

Razón que justifica la consecución del presente análisis, al examinar la Ley 1333 de 2009 “por medio de la cual se reglamenta el procedimiento administrativo sancionatorio de carácter ambiental”, pues aunque se buscó con la expedición de esta norma, organizar y actualizar el procedimiento, dicha norma desconoció garantías inherentes al debido proceso en materia administrativa, luego el vacío normativo de la etapa de alegatos de conclusión, impide al investigado controvertir las pruebas practicadas, concluir sobre lo evidenciado en el trámite procesal, y señalar los yerros cometidos dentro de la actuación, pues la única etapa con que cuenta el infractor ambiental para ejercer su derecho de defensa y contradicción, es la etapa de descargos, etapa que antecede a la etapa probatoria y a la de alegatos.

Por tanto la hipótesis planteada como respuesta a la pregunta señalada en líneas anteriores, refiere a que la omisión normativa de la Ley 1333 de 2009, en lo que respecta a la etapa de alegatos de conclusión, dentro del proceso sancionatorio ambiental, desconoce el derecho de contradicción y defensa por lo que se debe acudir a criterios auxiliares del Derecho, al realizar un ejercicio hermenéutico, y suplir los vacíos existentes, en aras de garantizar el debido proceso administrativo del investigado, señalando la aplicación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, como norma supletiva y de integración.

Para tal fin la presente investigación utiliza el tipo analítico deductivo y descriptivo, es decir partiendo de lo general, explicando el concepto y alcance del debido proceso desde la óptica constitucional de 1991, la potestad sancionatoria y sus principios, las falencias en la estructura del

procedimiento sancionatorio de carácter ambiental; para luego llegar a lo específico, frente a la remisión normativa que se debe realizar respecto del procedimiento administrativo sancionatorio regulado por la Ley 1437 de 2011 en cuanto a la etapa de alegatos de conclusión en desarrollo del trámite sancionatorio ambiental, para suplir el vacío normativo y así garantizar el debido proceso del investigado, pese a ser regulado por una norma de carácter especial como la Ley 1333 de 2009.

El procedimiento para llevar a cabo la presente investigación se realizó en dos fases: la primera recolección de datos a partir de fuentes primarias y secundarias, como la revisión de la ley 1333 de 2009, la ley 1437 de 2011, los principios que rigen las actuaciones judiciales y administrativas, además de jurisprudencia y doctrina, trabajos de investigación de otras universidades en materia ambiental entre otros. 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 vulnera el debido proceso del investigado al omitir la etapa de alegatos de conclusión.

En concordancia la presente tesis se dividirá de la siguiente forma: en el primer capítulo se describirá el progreso del debido proceso en materia administrativa desde la óptica de la Constitución Política de Colombia de 1991, allí se verán aspectos como: su origen, sus antecedentes principales para luego centrar el estudio en el avance que tuvo desde el año 1991, posteriormente se verá el desarrollo del debido proceso en materia administrativa, su concepto, alcance y principios integradores, para finalmente referirnos a la Potestad Sancionatoria a cargo del Estado, la cual se encuentra íntimamente ligada con el debido proceso administrativo.

En el segundo capítulo, se estudiará las falencias de la estructura del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, para ello se partirá con un breve recuento histórico de las normas anteriores a la ley 1333 de 2009, para establecer como operaba el procedimiento con

antelación a la misma, luego se procederá a señalar la estructura general del procedimiento sancionatorio en Colombia, para luego indicar el trámite del procedimiento sancionatorio ambiental, y con ello determinar las falencias y omisiones que contiene, lo que sin duda quebranta las garantías que enmarca el debido proceso administrativo.

Por último, en el capítulo tres, se establecerán los criterios para suplir el vacío de la Ley 1333 de 2009, en cuanto a la etapa de alegatos de conclusión, trayendo a colación la Jurisprudencia, en relación con el procedimiento sancionatorio ambiental y sus contrariedades, para luego establecer la importancia de los alegatos en los procesos judiciales y administrativos, posteriormente se analizará la integración o remisión normativa en relación con la Ley 1437 de 2011 y el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental, concluyendo con la aplicación de la etapa de alegatos de conclusión como garantía del debido proceso administrativo a través del criterio integrador de la norma y por último se realizará una perspectiva comparada del procedimiento precedente y la etapa de alegatos de conclusión desde la legislación chilena.

Capítulo I

1. Evolución Del Debido Proceso En Materia Administrativa, Desde La Óptica

Constitucional De 1991

En el presente capítulo se realizará un análisis del contexto histórico del debido proceso desde el surgimiento de la Constitución Política de Colombia, sus antecedentes más remotos, para luego centrarnos en la inclusión del debido proceso en materia administrativa, señalando su concepto, y los principios que lo integran, además de su alcance en los procesos que se suscitan en materia administrativa, para luego desarrollar la noción de la potestad sancionatoria del Estado en relación directa con el debido proceso y sus garantías particularmente para este caso del proceso administrativo sancionatorio ambiental.

Con lo anterior, se busca señalar desde una perspectiva general la importancia del debido proceso y su inclusión en el ámbito administrativo, como respeto y garantía de la disposición contenida en el artículo 29 superior, lo que ello representa para las Autoridades Administrativas y los coasociados, y especialmente en relación con la función sancionatoria a cargo del Estado a través de sus Instituciones.

1.1 Origen del debido proceso

El reconocimiento y origen del debido proceso tiene como antecedente principal la Carta Magna de 1215, cuando los barones ingleses hacen firmar al monarca Juan sin Tierra ante su inconformidad por los abusos que sufrieron, pues para la época, la práctica del monarca consistía en enviar a los barones a prisión y encarcelarlos, e incluso matarlos sin previo juicio, cuando a consideración de la Corona no cumplían sus obligaciones tributarias o cometían crímenes contra el reino. Esta Carta reconocía que “Ningún hombre libre podrá ser detenido o encarcelado o privado de sus derechos o de sus bienes, ni puesto fuera de la ley ni desterrado o privado de su

rango de cualquier otra forma, ni se usará la fuerza contra él, ni se enviará a otros que lo hagan, sino en virtud de sentencia judicial de sus pares y con arreglo a la ley del reino” (De la Rosa, 2010)

Aterrizando al escenario latinoamericano, en la gran mayoría de los Estados, las constituciones y los códigos no contemplan el calificativo “debido”, y haciendo solamente referencia a un procedimiento racional y justo, dando lugar a que se conceptualice como una garantía innominada. Tal situación obedece a que el primer antecedente del debido proceso en la mayoría de los Estados Americanos fue el consagrado en el artículo 287 de la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en 1812, más conocida como Constitución de Cádiz, la cual establecía que: “Ningún español podrá ser preso sin que preceda información sumaria del hecho, por el que merezca, según la ley, ser castigado con pena corporal, y asimismo un mandamiento del juez por escrito que se le notificará en el acto mismo de la prisión”. (Alvarado, 2004)

En Colombia con la entrada en vigencia de la constitución política de 1991 se da un giro a la forma como debía verse el estado de derecho con la connotación social, razón por la que se implementan una serie de garantías y reconocimientos especiales a los ciudadanos, que, si bien en algunos aspectos ya habían sido regulados en los modelos de estado anteriores, los mismos aun no constituían un pleno ejercicio a sus destinatarios, el cual les permitiera exigirlos de manera incondicional al aparato estatal. Abordando únicamente lo referente al derecho al debido proceso, si bien este ya se erigía incluso desde las primeras constituciones provinciales surgidas con posterioridad a la independencia de España en 1810, evolucionando hasta la constitución de Rio negro de 1886 (la cual valga decir estuvo vigente por más de cien años), no constituían plena garantía para sus destinatarios, pues en esta última (constitución de 1886), persistían aún disposiciones como la pena capital en casos específicos, y la facultad de los funcionarios que ejercieran autoridad o jurisdicción, militares o capitanes de buque para imponer sin juicio previo

a quien los injuriara, para mantener el orden público o para reprimir delitos cometidos a bordo; además de lo anterior, brilló siempre por su ausencia la aplicación del debido proceso a las actuaciones administrativas, quedando claramente desprotegidos los administrados frente al poder sancionatorio del Estado ante la carencia de un respaldo constitucional.

Así a partir de la constitución política de 1991, surgen no solo una serie de derechos fundamentales personalísimos, sino además de ello se crea la Corte Constitucional, como guardián y garante de los mismos. Es por ello que ha sido precisamente la jurisprudencia constitucional, la que ha sembrado las pautas frente a cada uno de los derechos establecidos en la carta superior, y las situaciones objeto de transgresión. Respecto al Debido Proceso ha indicado que está contemplado en todas las legislaciones, lo que permite consagrar este principio como pilar fundamental de la tesis que sustenta el Debido Proceso Universal, pues de manera particular dicha figura se convierte en un derecho fundamental constitucional, en beneficio de las personas consideradas partes dentro de la relación procesal. Por tal razón el debido proceso comprende un conjunto de principios materiales y formales entre los que se encuentran el principio de legalidad, el principio del juez natural o juez legal, el principio de favorabilidad y el principio de presunción de inocencia, garantías que en estricto rigor responden a la estructura jurídica de verdaderos derechos fundamentales. “El art. 29 de la Carta contempla, además, otros derechos que se entienden contenidos en el núcleo esencial del derecho al debido proceso, como son el derecho de defensa, el derecho de asistencia de un abogado, el derecho a un debido proceso sin dilaciones injustificadas, el derecho a presentar y controvertir pruebas, el derecho a impugnar la sentencia condenatoria y el derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho (*non bis in ídem*)” (Corte Constitucional Sentencia, 1992)

Desde esa perspectiva el debido proceso puede ser concebido como un derecho

fundamental conformado por una serie de principios que proveen a su vez unas garantías indispensables que deben ser respetadas en las actuaciones de orden judicial o administrativo, con el fin de que la decisión que allí se adopte una vez finalizadas las etapas procesales pertinentes para cada una de ellas, pueda considerarse como ajustada a derecho.

Igualmente puede entenderse el debido proceso como la posibilidad de ceñirse a unas reglas de juego que han sido dispuestas por el ordenamiento jurídico, a efectos de “sancionar” a aquel ciudadano a quien se le endilga la comisión de determinada infracción, siendo imperativo en todo Estado Social de Derecho que tenga la facultad de participar y que dicha actuación esté dirigida por unos sujetos con unas cualidades y funciones concretas, desarrollado de conformidad con las normas preestablecidas, garantizando la posibilidad de que todos los sujetos que participan en el procedimiento puedan ejercer una debida contradicción y defensa. (Agudelo, 2005)

1.2 Debido Proceso Administrativo

Teniendo claro que con la entrada en vigencia de la constitución de 1991, dio plena cabida a una regulación expresa del derecho al debido proceso y los principios que lo conforman, aunado a lo que como novedad introdujo el constituyente en hacer extensiva tal garantía tanto a las actuaciones judiciales como administrativas, debe advertirse que la historia de la expedición de los actos administrativos, tanto de carácter general como particular, debe ser el resultado del respeto al debido proceso a lo largo de sus etapas de formación, adopción, confirmación y ejecución, motivo por el cual la validez y eficacia del acto administrativo dependerá en gran medida del juicio que pueda hacerse respecto del procedimiento en el cual trajo como consecuencia su expedición. (Carvajal, 2010)

A su vez la Corte Constitucional ha considerado que la Constitución Política de 1991, además de consagrar el derecho al debido proceso en las actuaciones judiciales, estipuló este

derecho para las actuaciones administrativas. Esta garantía contemplada en el artículo 29 de la Constitución, tiene por objeto limitar los poderes estatales, de forma tal “que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley”. Y aunque en ocasiones se hable de discrecionalidad administrativa como la facultad que tiene la administración “para realizar una comprensión y posterior aplicación de la norma con cierta libertad. La discrecionalidad es necesaria, por ejemplo, cuando la ley prevé dos posibles actuaciones sin que ninguna de ellas se imponga con carácter obligatorio o cuando la legislación se limita a señalar fines sin especificar los medios necesarios para alcanzarlos. Sin embargo, la discrecionalidad es lo contrario de la arbitrariedad. Luego el fundamento de dicha facultad radica en la misma legislación” (Navarro, 2012). En consecuencia, la Administración siempre va estar sujeta a los lineamientos constitucionales, en este caso el debido proceso el cual se debe aplicar a todas las actuaciones administrativas en cualquiera de sus etapas, con el fin de asegurar el efectivo ejercicio de las garantías que se derivan de dicho principio constitucional. (Sentencia, 2011)

En tal virtud la jurisprudencia ha dado un mayor desarrollo al debido proceso en marco de actuaciones administrativas, definiendo el derecho al debido proceso como el comportamiento que deben observar las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, en cuanto éstas se encuentran obligadas a “actuar conforme a los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho o imponen una obligación o una sanción, señalando que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a ser oído durante toda la actuación, a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, a que se permita la participación en

la actuación desde su inicio hasta su culminación, a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, a gozar de la presunción de inocencia, al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso (Corte Constitucional Sentencia, 2014).

Por lo anterior puede entenderse que el debido proceso conlleva el conocer y respetar la diversidad de procedimientos administrativos establecidos en la ley y sus actos reglamentarios, por medio del cual se cumple la función administrativa, como por ejemplo, en el caso del procedimiento administrativo en materia disciplinaria, así mismo el trámite administrativo de cobro coactivo, el procedimiento a seguir en materia de licitaciones o de concursos públicos, entre otros, máxime cuando las entidades públicas tienen a cargo funciones que implican activar dichos ordenamientos. (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria., 2015)

No obstante, el principio del debido proceso no se reduce a las garantías contempladas en el artículo 29 superior, sino a otras que provienen de la integración de más principios de valor constitucional como el de buena fe en las relaciones entre Administración y administrado. Valga resaltar que este principio contiene dos sub-principios reconocidos jurisprudencialmente y que, por consiguiente, las autoridades administrativas tienen la delicada obligación de acatar y optimizar: se trata del respeto del acto propio y de la protección de la confianza legítima; De la misma manera, la regla según la cual “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”, complementa la exigencia del respeto de las competencias y por consiguiente del principio de legalidad dentro de las actuaciones administrativas. Así mismo, los principios propios de la función administrativa indicados en el artículo 209 constitucional, tales como la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad

se aplican directamente en todos y cada uno de los procedimientos administrativos. Incluso, el principio de prevención y el emergente principio de precaución pueden incidir en la determinación del alcance del debido proceso, por ejemplo, tratándose de medidas unilateralmente impuestas por la Administración”. (Carvajal, 2010)

Por tanto, en la formación de la actividad administrativa, conjugan varios elementos, que predicen unas garantías previas, para que la actuación llegue a feliz término. Dentro de estos elementos el debido proceso opera, además de pilar fundante de la actuación administrativa y todo su despliegue, como un elemento de garantía previa, que conlleva a que el administrado dentro de la sede gubernativa, sienta que se le brindan los reconocimientos básicos para que su actuar esté conforme a la Constitución y a las leyes. Concretamente la Corte Constitucional en Sentencia C-1189 de 2005 con ponencia del magistrado Humberto Antonio Sierra Porto destaca:

El debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende a todos los tipos de juicios y procedimientos que conlleven consecuencias para los administrados, de manera que a estos se les debe garantizar la totalidad de elementos inherentes a este derecho fundamental. De otra parte, y específicamente en lo que hace relación con los procedimientos administrativos, es necesario precisar que el derecho con que cuentan los ciudadanos, relativo a la posibilidad de controvertir las decisiones que se tomen en dicho ámbito es consubstancial al debido proceso. (Llanos, 2015)

En consecuencia, el debido proceso administrativo es el eje articulador de todas las actuaciones que se emiten en materia administrativa, y en especial del proceso sancionatorio ambiental y un límite al ejercicio de la potestad sancionatoria. Esto último se debe a que ninguna de las actuaciones de las autoridades ambientales podrá ser una decisión basada en su propio arbitrio, sino que siempre se encontrará sujeta a las garantías procedimentales del debido proceso.

(Guzmán & Ubajoa, 2019). Pues pese a que exista la discrecionalidad administrativa como facultad de la administración para tomar decisiones, esta no puede traducirse en arbitrariedad, simplemente se da un margen de libertad a la misma de acuerdo a lo estipulado en la Ley para analizar y tomar la mejor decisión, sin desconocer en ningún momento la garantía del debido proceso.

En consonancia en materia sancionatoria según la Corte Constitucional el debido proceso requiere para su aplicación, “que exista: (i) una ley previa que determine los supuestos que dan lugar a la sanción, así como la definición de los destinatarios de la misma, -sin que necesariamente estén desarrollados todos los elementos del tipo sancionatorio, ya que es válida la habilitación al ejecutivo con las limitaciones que la propia ley impone; (ii) que exista proporcionalidad entre la conducta o hecho y la sanción prevista, de tal forma que se asegure tanto al administrado como al funcionario competente, un marco de referencia que permita la determinación de la sanción en el caso concreto, y (iii) que el procedimiento administrativo se desarrolle conforme a la normatividad existente, en procura de garantizar el debido proceso.” Igualmente se dispuso que el debido proceso en las actuaciones administrativas opera en tres momentos específicos “(...) (i) en la formación de la decisión administrativa (acto administrativo), (ii) en la notificación o publicación de esa decisión administrativa, y (iii) en la impugnación de la decisión (recursos)”. (Sentencia , 2016)

1.2.1 Principios adscritos al debido procedimiento administrativo

El debido proceso administrativo goza de rango constitucional e irradia a todas las actuaciones administrativas del Estado y sus Instituciones como se ha reiterado, el cual involucra derechos y garantías, como el principio de legalidad, el de competencia, el de publicidad, de defensa y contradicción entre otros, que se deben respetar, cumplir y materializar por las

Autoridades, como por ejemplo en materia sancionatoria ambiental, para que las decisiones no sean arbitrarias y cumplan a cabalidad su fin, el de proteger los recursos naturales no renovables y el medio ambiente.

1.2.1.1 Reserva De Ley. A través del principio de reserva de ley, se brinda plena garantía a los asociados en lo referente a oportunidades, términos, etapas e interposición de recursos y acciones. Así, a través de este sustento jurídico los ciudadanos tienen certeza del modo y del tiempo en el que se llevan a cabo los diferentes actos que se producen durante el trámite. En ese orden de ideas, como lo señala Jaime Ossa:

No son posibles procedimientos ex post facto, (después del hecho) ad hoc o ad personam (para la persona). Y ello se debe a la necesidad de una doble garantía: la garantía de los derechos e intereses, de los particulares y la garantía del interés público, asegurando un mayor acierto y eficacia en la resolución administrativa. (Sierra, 2019).

En materia administrativa sancionadora se permite que la actividad sancionadora tenga asiento en disposiciones reglamentarias, sin embargo, una cosa está clara y es que pese a la atenuación que se haga de la reserva de ley en este ámbito del ius puniendi del Estado, ello no llega al punto de aceptar la existencia de infracciones o sanciones creadas en exclusiva por la autoridad administrativa. Pues ésta podrá solamente participar de la confección de un tipo y/o sanción en la medida en que exista una “invitación” realizada por el Congreso de la República, por intermedio de una ley, y siempre que ésta haya entregado las bases para ello. (Torrado, 2009)

Lo que sucede en materia del procedimiento sancionatorio ambiental, el cual se regula por la Ley 1333 de 2009, y en materia de infracciones ambientales el artículo 5 Ibídem tipifica su concepto, por medio del cual el legislador permite a las Autoridades Ambientales emitir actos

administrativos que regulen el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, como por ejemplo licencias ambientales, permisos de emisiones atmosféricas, de vertimientos o concesiones de aguas, estableciendo obligaciones a cargo de la persona que los solicita, y su incumplimiento puede debatirse a través de la potestad sancionatoria ambiental, sin que ello transgreda el principio de reserva de ley y configuración legislativa, pues es claro que el legislador no puede a través de una sola ley establecer taxativamente las acciones objeto de infracción, permitiendo a las autoridades ambientales al estar más cerca del territorio, establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la conducta acudiendo a la facultad reglamentaria que les asiste.

1.2.1.2 Libertad de configuración del legislador. La Corte Constitucional en sentencia C-1193 de 2008 señala: La potestad conferida al Legislador para establecer diversos regímenes sancionatorios, se encuentra vinculada a los fines constitucionales del estado y limitada por el respeto a los derechos fundamentales de la persona; Al determinar la gravedad de las faltas y la intensidad de las sanciones, el legislador debe orientarse por criterios de proporcionalidad y razonabilidad y, especialmente por los principios de lesividad y necesidad. (Sentencia , 2008).

No obstante lo anterior, el legislador en ejercicio de su libertad de configuración normativa, puede tipificar las conductas constitutivas de transgresión al orden jurídico, a través de tipos abiertos “*numerus apertus*”, caracterizados por descripciones amplias y genéricas en cuya textura abierta no se agotan los términos de su propia prescripción, sino que admiten la acumulación o inclusión de nuevas categorías, por lo que suponen un amplio margen de adecuación por parte del operador sancionatorio. (Sentencia, 2015)

1.2.1.3 Principio de contradicción. El debido proceso concebido en el artículo 29 de la Constitución Política, contiene en su esencia el principio de contradicción que debe ser respetado en todas las actuaciones judiciales y administrativas; “se ubica como un componente

axiológico y universal que debe estructurar los mínimos obligacionales que un Estado tiene que garantizar en el funcionamiento de su sistema jurídico.(...) debe hacerse extensivo a todo tipo de disciplina jurídica”, Dentro de las garantías del mismo se encuentra la facultad de toda persona de contar con el tiempo y los medios necesarios para ejercer su defensa en todo proceso donde se vea involucrado, lo cual implica contar con un abogado defensor, acceder a documentos y pruebas, ser informado con anticipación de las actuaciones iniciadas en su contra. (Escobar, 2020)

Por tanto, en relación al derecho administrativo sancionador consiste en la participación activa del administrado en el desarrollo del procedimiento. 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. (Aguirre, Campoverde, & Ocampo, 2019)

1.2.1.4 Principio de la Necesidad y Carga de la prueba. La base teórica del análisis está compuesta por los principios de necesidad y carga de la prueba. El primero, entendido como la exigencia de que los hechos en que se fundamentan las decisiones de las autoridades se encuentran respaldados en medios de convicción que hayan sido debidamente incorporados a la actuación, esto es, oportunamente y a través de quienes se encuentran legitimados para hacerlo. El segundo, entendido como la habilitación para que las autoridades decidan, atribuyendo a los interesados la responsabilidad de suministrar los soportes demostrativos de sus solicitudes, so pena de asumir las consecuencias adversas a sus aspiraciones por el incumplimiento de tal deber. La necesidad y la carga de la prueba se traducen en una prohibición a las autoridades para que no funden sus decisiones en el conocimiento privado y personal que tengan de los hechos, sino que lo usen para

ejercer sus facultades oficiosas en aras de incorporar los medios probatorios a las actuaciones. Lo primordial es que las decisiones de las autoridades no se fundamenten solamente en sus conocimientos, experiencia o jerarquía, sino que su validez jurídica y fuerza dependa del acervo probatorio que las respalda. (Cardoso, 2018).

1.2.1.5 Presunción de Inocencia. El artículo 3 numeral 1 de la Ley 1437 de 2011, señala a la presunción de inocencia en las actuaciones administrativas sancionatorias e incorpora como garantía la exigencia que solo se puede imponer una sanción a un sujeto luego de agotado todo el trámite procesal del respectivo proceso en el que se demuestre su culpabilidad, implicando probar la comisión del hecho que se endilga y la responsabilidad del presunto infractor, recayendo en el Estado la carga de desvirtuar la inocencia del investigado en las actuaciones administrativas por medio de los medios probatorios recaudados.

En el derecho sancionador de la Administración, la presunción de inocencia y el elemento de la culpabilidad resultan aplicables como criterio general, no obstante, pueden ser objeto de ciertos matices -ámbito de la responsabilidad subjetiva- y excepcionalmente establecerse la responsabilidad sin culpa -objetiva-. En la sentencia C-616 de 2002, la Corte señaló que: “el margen de configuración del legislador en materia de sanciones administrativas es mayor que en materia penal, habida cuenta de la gran variedad de sanciones administrativas así como de los campos de la actividad social donde éstas son aplicadas y de las circunstancias en las cuales son impuestas por las autoridades administrativas competentes. Si bien, por regla general, la responsabilidad en este ámbito ha de ser a título de imputación subjetiva y la carga probatoria de todos los elementos subjetivos pertinentes ha de recaer en el Estado, el legislador puede aminorar la carga de éste y aumentar la carga del investigado siempre que ésta sea razonable y no restrinja excesivamente los medios de prueba a su disposición.

Lo anterior se aplica de manera directa en el procedimiento sancionatorio ambiental, regulado por la Ley 1333 de 2009, norma que señala en el parágrafo del artículo 1, *que en materia ambiental se presume la culpa o el dolo del infractor*, norma que fue objeto de demanda de inconstitucionalidad por desconocer la presunción de inocencia, sin embargo la Corte Constitucional refiriendo la importancia del medio ambiente en la Constitución Política y su protección, y teniendo en cuenta que los principios que rigen el derecho penal, se pueden aplicar de manera más flexible en el derecho administrativo sancionador, declaro exequible la norma, luego al infractor se garantiza el derecho de defensa y de contradicción, al ser simplemente una presunción legal objeto de contradicción, lo que invierte la carga de la prueba, pero no establece una responsabilidad objetiva, pues se sigue respondiendo a título de responsabilidad subjetiva, y el infractor puede desvirtuar el dolo o la culpa.

1.2.1.6 Principio de culpabilidad. La Corte Constitucional ha manifestado en reiteradas ocasiones, en relación con el ejercicio del ius puniendi del Estado, la demanda de la culpabilidad como elemento necesario que debe concurrir para la imposición de una sanción. La exigencia que la conducta sea culposa como presupuesto para la imposición de una sanción se debe a consideraciones de dignidad humana y de culpabilidad, contempladas como ya se ha dicho en la Constitución Política en sus artículos 1º y 29, así: "Está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva en materia sancionadora". Ello, sumado a la tradición que existe, desde la época de la Corte Suprema de Justicia, 1982, de extender los principios del derecho penal al campo administrativo, hace que la concurrencia de culpa se erija como una condición sin la que no es posible predicar responsabilidad, pues toda idea de un proceso sancionador sin culpa resulta "desproporcionado y violatorio de los principios de equidad y justicia tributarios, la consagración de una responsabilidad sin culpa en este campo". De tal suerte que la Corte insiste más en la

demanda de la culpa como elemento necesario para la imposición de una sanción cuando sostiene que este requisito debe aplicarse ineludiblemente, máxime si de lo que se trata es de una decisión que atenta contra los intereses de los administrados. (Gómez S. X., 2014).

En tratándose de culpabilidad en torno al Derecho Administrativo Sancionador, hay que señalar, que no todo individuo posee capacidad de culpabilidad, puesto que quien no cuente con capacidad de actuar con culpa o dolo no posee aptitud de sujeto pasivo, al ser la capacidad presupuesto para “imputar subjetivamente un hecho objetivamente típico a su autor”, (Ossa Arbeláez, 2009). Sumado a lo anterior, en cada caso en tratándose de culpabilidad es menester estudiar la antijuridicidad, pues, el procedimiento administrativo sancionador está sujeto a la comprobación de la infracción, ya que sin la verificación de este elemento la administración no puede derivar ningún tipo de sanción. Tan es así, que acorde a la constitución y al concepto de antijuridicidad en el evento de no causarse daño o peligro alguno al interés protegido, sería imposible la imposición de la sanción administrativa. (De la Cruz, 2018)

1.2.1.7 Principio de Legalidad. La Corte Constitucional frente al mismo señaló: (i) El principio constitucional de la legalidad tiene una doble condición, como ya se dijo. De un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador. (ii) Limita el poder legislativo el cual está supeditado a las funciones dadas por la Carta. (Sentencia, 2001); Por tanto, el principio de legalidad y la facultad sancionadora se relacionan tan íntimamente que: “la potestad sancionadora se explica, se justifica, y se estructura únicamente en virtud del principio de legalidad (Ossa, 2015).

En concordancia el consejo de Estado señala frente al principio de legalidad, la flexibilidad que opera frente al mismo, atendiendo que en el derecho administrativo sancionador los principios adscritos al *Ius Puniendi*, no se aplican con la misma severidad que en el derecho penal, sin

embargo, ello no significa que se permita la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones o las penas. Por el contrario en el derecho administrativo sancionador el principio exige que directamente el legislador establezca, como mínimo, los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada, las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar con claridad la conducta, al igual que exige que en la Ley se establezca también la sanción que será impuesta o igualmente los criterios para determinarla con claridad. (Sentencia , 2014)

1.2.1.8 Principio de Tipicidad. La aplicación del principio de tipicidad en el ámbito del derecho sancionatorio es concreción del principio del debido proceso, que a su vez incorpora el principio de legalidad. En desarrollo de estos principios, se han establecido como exigencias que el señalamiento de la infracción y la sanción sea un hecho directamente asignado por el legislador, pues es él quien debe agotar la descripción precisa de la infracción o conducta prohibida. Además, ese señalamiento debe ser previo al momento de la comisión del ilícito, y también el acto de imposición de la sanción. Asimismo, es responsabilidad de la autoridad que tiene la potestad sancionatoria, determinar plenamente los elementos básicos de la conducta que será sancionada, lo cual se realiza por medio del acto administrativo de formulación de cargos. No obstante, en la práctica sancionatoria ambiental se ha identificado que las autoridades ambientales no siempre aplican dicho principio, lo cual genera inseguridad jurídica en el proceso, y debilitan las garantías procesales como el debido proceso y el derecho de defensa. (Arias, 2020)

1.2.1.9 Principio de la No Reformatio In Pejus. Se describe como la garantía esencial del debido proceso y su sustento es el artículo 31 constitucional, que dispone: “*el superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único*”. Sobre la importancia de dicho principio dijo la corte constitucional:

Tiene el sentido de dar a la apelación el carácter de medio de defensa del condenado y no el de propiciar una revisión *per se* de lo ya resuelto. Así que mientras la otra parte no apele, el apelante tiene derecho a que tan solo se examine la sentencia en aquello que le es desfavorable. (Sentencia , 1993)

Sin embargo, queda la duda de la aplicación taxativa del principio señalado, en el procedimiento administrativo sancionatorio de carácter ambiental, pues el mismo no contempla la doble instancia y por tal motivo, la decisión de la Autoridad Ambiental solo es susceptible de recurso de reposición, por lo que no es factible encontrar una aplicación directa de tal principio.

No obstante, “en el ordenamiento jurídico vigente, en desarrollo de este principio aplicado tanto a las actuaciones de la administración, como de carácter judicial, las mismas no podrán obrar de manera distinta a causa del afianzamiento del Estado Social de Derecho, es una protección que transfiere a la parte investigada. En el cual la administración no podrá de manera arbitraria romper el principio de congruencia dicho esto, como fundamento de las mismas consideraciones fácticas y jurídicas que garantiza la seguridad jurídica y la prevalencia del ordenamiento constitucional”. (Gómez A. V., 2020) En consecuencia en materia sancionatoria ambiental debe darse aplicación al principio de la no *reformatio in pejus* en sede de recurso de reposición.

1.2.1.10 Non bis in Ídem. La prohibición del non bis in ídem o del doble enjuiciamiento es una garantía procesal fundamental dentro de los procesos administrativos sancionatorios que significa que una persona no puede ser sancionada dos veces por los mismos hechos. Este principio tiene plena operatividad donde se ejerza el *Ius Puniendi* del Estado. Sin embargo, nada impide que un administrado sea sancionado por un mismo hecho con sanciones diversas, que cada una de ellas tenga una finalidad distinta. Es decir, que la prohibición de la non bis in ídem debe interpretarse a la luz de los hechos que se enmarcan en una sanción determinada debido a que el

ordenamiento jurídico avala que una conducta pueda ser sancionada por medio de sanciones que persiguen finalidades diferentes, más no permite que una misma sanción pueda aplicarse dos veces sobre una misma conducta reprochable. (Marín, 2016).

Para comprender con mayor profundidad el contenido del non bis in ídem, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el fundamento principal de la existencia de este principio radica en que no puede permitirse una reiteración ilegítima del Ius puniendi del Estado, como tampoco un desconocimiento de la justicia material y la presunción de inocencia pues ello implicaría la ruptura del debido proceso y del principio de legalidad. Se puede observar que la garantía del non bis in ídem incorpora los principios de justicia material y el principio de legalidad. En cuanto al primer principio, es necesario mencionar que la justicia material es un elemento esencial de los sistemas jurídicos toda vez que significa que una persona no puede ser sometida a las reglas de un procedimiento que ya decidió sobre su causa, pues ello implicaría volver a valorar una conducta que para el ordenamiento ya estaba dilucidada. (Chaparro & Enciso, 2018), y en cuanto al principio de legalidad desde su núcleo esencial al ser el pilar fundante de la potestad sancionatoria.

1.2.2 Principios adscritos al ejercicio de la función pública.

En sentido amplio la noción de función pública atañe al conjunto de las actividades que realiza el Estado, a través de los órganos de las ramas del poder público, de los órganos autónomos e independientes, (art. 113) , y de las demás entidades o agencias públicas, en orden a alcanzar sus diferentes fines (Sentencia , 1998), motivo por el cual dicha función debe estar ligada a unos principios que deben ser acatados, por los servidores públicos en la actuación administrativa, para así garantizar un real Estado Social de Derecho.

1.2.2.1 Principio de economía. Este principio se encuentra consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política. Con su aplicación se propende a que el procedimiento administrativo

sea depurado de gastos innecesarios que conlleven a la inadecuada utilización de recursos financieros y procedimentales. Esta función implica que puedan ser alcanzados los objetivos del inicio de la actuación, pero, con un uso más eficiente del tiempo y de los medios disponibles. (Sierra, 2019).

Así entendido, el principio de economía procesal se aplica al tiempo, al trabajo y al coste: al tiempo, porque se busca la máxima brevedad del proceso, de modo que éste se divida en fases y cada una de ellas sea de la menor duración posible, procurando aligerarla de incidentes que puedan alargarse. De trabajo, persiguiendo la mínima complejidad de los procesos, de modo que, con la máxima sencillez, sintetice todos los problemas que pueden plantearse en un litigio, y que el proceso sea lo menos complicado posible, ahorrando las diligencias inútiles. De dinero, intentando que, por último, el coste de los actos procesales sea el menor, que pueda calcularse la baratura del proceso en todos sus elementos intervinientes. (Pérez, 1971)

1.2.2.2 Principio de Publicidad. Desde el punto de vista de su alcance y exigibilidad, el principio de publicidad se garantiza de dos maneras: Por una parte, a través de la notificación de las decisiones que se adopten, a las personas involucradas en una actuación judicial o administrativa. La notificación es el acto material de comunicación por medio del cual se pone en conocimiento de las partes o terceros interesados, las decisiones proferidas por una autoridad pública. El acto de notificación tiene como finalidad, garantizar el conocimiento de la existencia de un proceso o actuación administrativa y de su desarrollo, de manera que se asegure a los involucrados los derechos de defensa, contradicción e impugnación. En segundo lugar, “el principio de publicidad constituye una garantía de transparencia en la actuación de los poderes públicos y un recurso que permite las condiciones necesarias para el reconocimiento del derecho a controlar el ejercicio del poder. (Montaño & Rivera, 2014)

Sin duda, el principio de publicidad es de vital importancia para garantizar el derecho al debido proceso de los administrados. En esa medida, las actuaciones de la administración deben ser públicas, y contener las garantías suficientes para permitirles a los administrados defenderse, tanto en la vía gubernativa, como en la judicial. Esto es particularmente cierto si mediante las actuaciones de la administración se puede llegar a imponer una sanción. En tales casos, resultan aplicables, aunque de manera atenuada, los principios propios del derecho penal. (Sentencia, 2015)

1.2.2.3 Principio de Celeridad. Este Principio hace referencia a que las actuaciones dentro de cualquier proceso se deben llevar a cabo de forma pronta y sin dilaciones, cumpliendo los términos procesales establecidos por la ley para ejecutar cada actuación, lo que está íntimamente ligado a la pronta administración de justicia ya que las decisiones que se dicten dentro de un determinado proceso deben ser oportunas en tiempo y en derecho. (Quintero, 2015)

La Corte Constitucional refiere frente a este principio que éste implica para los funcionarios públicos el objetivo de otorgar agilidad al cumplimiento de sus tareas, funciones y obligaciones públicas, hasta que logren alcanzar sus deberes básicos con la mayor prontitud, y que de esta manera su gestión se preste oportunamente cubriendo las necesidades y solicitudes de los destinatarios y usuarios, esto es, de la comunidad en general, Igualmente ha señalado esta Corporación, que este principio tiene su fundamento en el artículo 2º de la Constitución Política, en el cual se señala que las autoridades de la Nación tienen la obligación de proteger la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades de los ciudadanos, al igual que asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, lo cual encuentra desarrollo en artículo 209 Superior al declarar que la función administrativa está al servicio de los intereses generales entre los que se destaca el de la celeridad en el cumplimiento de las funciones y

obligaciones de la administración pública. (Sentencia, 2013)

No obstante, la ejecución de este principio no puede ser motivo para que las autoridades se abstengan de considerar todos los argumentos y pruebas que los interesados aporten de manera legal y oportuna. La celeridad procesal implica para los funcionarios el cumplimiento de sus obligaciones procesales-administrativas; de lo contrario, y salvo justificación, estos serán responsables disciplinariamente. (Gamboa, 2017)

1.2.2.4 Principio de Eficacia. El artículo 3 numeral 11 de la ley 1437 de 2011, indica que: En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para tal efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

Es un instrumento complementario de la celeridad que demanda el debido proceso en las actuaciones administrativas, que coadyuva a que los deberes y obligaciones de las autoridades garanticen el núcleo central del debido proceso y materialicen los fines perseguidos. La eficacia comporta para la Administración Pública la posibilidad de dar efectiva aplicación a las normas, principios y valores, establecidos en el texto constitucional (Sentencia, 2012).

Por tanto el principio de eficacia es muy importante para el procedimiento administrativo sancionatorio, además de tener un alto grado de soporte constitucional, luego busca que las actuaciones administrativas cumplan los fines del estado, razón por la cual las entidades públicas deben arrancar los impedimentos para que los procedimientos administrativos se desarrollen y así lograr decisiones de fondo y no inhibitorias, pretendiendo que más allá de que los procedimientos garanticen los derechos a los administrados, se logren actuaciones de fondo conforme a derecho.

En consecuencia, se puede determinar que el debido proceso administrativo comprende una serie de principios y garantías que deben ser aplicados en todas las actuaciones administrativas, especialmente en el procedimiento sancionatorio, más aún cuando el Estado a través de la potestad sancionatoria, busca imponer sanciones a los administrados, siendo imperioso el cumplimiento en sentido estricto del núcleo esencial de este principio, en pro y garantía de los derechos de los coasociados.

1.3 Potestad Sancionatoria del Estado

Una vez señalados los principios que rigen el debido proceso en materia administrativa y la función pública, los cuales están íntimamente ligados a la facultad sancionatoria de las Autoridades Públicas es precisa definir el concepto de potestad sancionatoria, siendo la facultad que tiene la Administración Pública, y algunos particulares habilitados ya sea por la Constitución o por la ley, para imponer sanciones de acuerdo con el debido proceso a quienes cometan una falta previamente establecida en una norma jurídica; es decir es una facultad que se ha previsto para que el Estado pueda garantizar el cumplimiento de sus fines constitucionales, pues de no existir dicha disposición en el ordenamiento normativo, se dificultaría bastante una adecuada relación jurídica con los particulares, atendiendo las diferentes actividades que estos desarrollen. (Suarez, Restrepo, & Mejía, 2014)

Por tal motivo la corte constitucional ha establecido que el derecho sancionador es una categoría jurídica amplia y compleja, por medio de la cual el Estado tiene la facultad de ejercer un derecho de sanción o *ius puniendi*, destinado a reprimir conductas que se consideran contrarias al Derecho, es decir, a los derechos y libertades u otros bienes jurídicos protegidos. Dentro de sus manifestaciones, se han distinguido de un lado el derecho penal, y de otro, los que representan en general poderes del Derecho administrativo sancionador, como es el caso del contravencional, del

disciplinario y del correccional (Corte Constitucional Sentencia, 2009)

En tal virtud se entiende que la activación del ejercicio de la potestad sancionatoria administrativa depende de la configuración de una infracción, por lo que es necesario que los hechos imputados se encuentren precisamente calificados como faltas en la legislación aplicable, toda vez que en materia administrativa, al igual que en el derecho penal, rige como se vio anteriormente el respeto por el debido proceso durante todas las etapas de la actuación, pero sobre todo del principio de legalidad, pues sólo se puede castigar un hecho cuando esté expresamente definido y tenga marcada a la vez la consecuencia jurídica de la infracción (Nieto, 2012)

Desde esa perspectiva la potestad sancionatoria que tiene el Estado para “castigar” a quienes incumplen determinada disposición normativa, debe ajustarse a los postulados propios del debido proceso, permitiendo al presunto infractor participar activamente del respectivo proceso, aportando o contravirtiendo pruebas, ejerciendo de manera adecuada su derecho de defensa, todo esto con el fin de salvaguardar las garantías establecidas en el derecho al debido proceso, el cual no puede desconocerse so pretexto de garantizar fines estatales.

No obstante, esta perspectiva da certeza que la intervención de la administración en diferentes sectores, ha generado que cada vez más el ordenamiento jurídico reconozca la capacidad de imponer sanciones y castigos a través del poder sancionador de la Administración, el alcance de esa potestad sancionadora y la relación entre el derecho administrativo y el derecho penal es incipiente esto obedece, entre otras cosas, al mismo fenómeno de la constitucionalización y al activismo judicial de los tribunales constitucionales. (Plata, 2018)

No obstante, la inserción del poder punitivo del Estado, concretamente de la Administración pública, debe ser analizada a partir de una óptica constitucional, pues si al sancionar particulares la Administración les impone un gravamen que afecta la esfera de sus

derechos fundamentales, se debe invocar la aplicación de reglas y principios previstos en la Constitución para proteger el ejercicio arbitrario del poder punitivo estatal frente a la aplicación de la sanción. De esa manera, si bien las similitudes entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador resultan evidentes, el análisis “debe colocarse sobre el régimen jurídico administrativo que acompaña la sanción, pues de lo que se trata no es de hacer construcciones que nieguen que una sanción es un castigo o que un ilícito es una conducta antijurídica, sino de establecer cuáles son las consecuencias de la opción asumida por el legislador”, y de manera concreta, que la sanción que se imponga mediante acto administrativo debe tener una revisión integral en cuando a la decisión misma, pues debe valorar no sólo las circunstancias internas fácticas y jurídicas de la situación subjetiva, sino también las externas que incorporan sus aspectos de eficiencia y eficacia. (De Rossi & Gallo, 2019).

Capítulo II

2. Estructura Del Procedimiento Administrativo Sancionatorio En Materia Ambiental Y

Sus Falencias

El Procedimiento Sancionatorio Ambiental reglamentó y unificó en un solo trámite la investigación que debe adelantar la Autoridad Ambiental cuando evidencie la comisión de una infracción ambiental a la luz del artículo 5 de la Ley 1437 de 2011, sin embargo dentro del procedimiento se evidencian grandes falencias que atentan contra el debido proceso administrativo del presunto infractor; como el desconocimiento del principio de la doble instancia por ejemplo, luego la decisión adoptada una vez concluido todo el trámite procesal no es apelable, al no existir un superior jerárquico respecto de las Corporaciones Autónomas Regionales, así mismo en materia probatoria la Ley no determinó que medios de prueba son admisibles, siendo necesario remitirse al Código General del Proceso, además la norma no permite al investigado controvertir las pruebas practicadas, y omite la etapa de alegatos de conclusión, entre otras falencias de las cuales se hablará más adelante, que hacen de la Ley 1333 de 2009, una norma poco garantista.

2.1 Antecedentes Del Procedimiento sancionatorio ambiental en Colombia

En el presente título se realiza un análisis del contexto normativo en Colombia respecto del procedimiento sancionatorio ambiental, desde sus brotes intencionales, pero sin estructura hasta llegar al régimen vigente, cuya norma rectora hoy, Ley 1333 de 2009, contempla una estructura del procedimiento, en sus etapas, el concepto de infracción ambiental, agravantes, atenuantes frente a la responsabilidad, presunción de dolo o culpa, una ligera noción de flagrancia en materia de medidas preventivas, e instituciones competentes para tramitar el mismo etc., figuras que han permitido sin lugar a dudas desarrollar el trámite ambiental con mayor facilidad tanto para el investigado en cuanto sus garantías, como para la entidad competente en relación a la ritualidad

procesal tendiente a desarrollar.

Así, el origen de la protección del medio ambiente tiene como punto de partida la conferencia internacional de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (CNUMAH), conferencia que también es conocida como Primera Cumbre de la Tierra, la cual constituyó 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). (Morales, 2020).

En Colombia en materia de protección ambiental se encuentra la Ley 2 de 1959, norma de gran envergadura en materia de protección ambiental, pues a través de la misma se declaran siete grandes zonas de reserva forestal, como son: a) Zona de Reserva Forestal del Pacífico, b) Zona de Reserva Forestal Central, c) Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena, d) Zona de Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta, e) Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones. f) Zona de Reserva Forestal del Cocuy, g) Zona de Reserva Forestal de la Amazonía; adicional a lo anterior, la ley también declaró como zona de reserva forestal “los terrenos baldíos ubicados en las hoyas hidrográficas que sirvan o puedan servir de abastecimiento de aguas para consumo interno, producción de energía eléctrica y para irrigación, además con el objeto de conservar la flora y la fauna se procedió a la declaratoria de Parques Nacionales Naturales (Viera, Garcia, & Camargo, 2016); siendo un precedente en la protección de los recursos naturales renovables pero finitos, pues se prohíbe la explotación económica de estos recursos garantizando su prolongación, motivo por el cual el procedimiento sancionatorio entra a jugar un papel

importante en la protección de estas áreas.

En consecuencia, producto de la Declaración de Estocolmo de 1972, el Congreso de la República de Colombia expide la Ley 23 de 1973, y así surge la responsabilidad en materia ambiental, pues según lo afirma Pinzón (2019):

Fue a partir de tal norma que quedó estructurada la responsabilidad de los particulares y del propio Estado en este ámbito, al declarar como sancionables las acciones de contaminación y se comenzó a enlistar un sin número de conductas que se consideran contrarias a la protección ambiental y que son sancionadas por las autoridades ambientales.

De tal manera, la Ley 23 de 1973 fue el primer Código de Recursos Naturales y de protección al medio ambiente en Colombia, por medio del cual se buscó prevenir y controlar la contaminación de los recursos naturales de carácter renovable, norma que estableció el deber de sancionar a las personas o colectividades que mediante sus acciones afectaran el medio ambiente, mas no se tuvo en consideración la incorporación o estipulación del procedimiento aplicable para sancionar las conductas contrarias al derecho ambiental.

Posteriormente el Congreso de la Republica emite la Ley 9 de 1979 o Código Sanitario Nacional, que fue reglamentado por el Decreto 1594 de 1984, norma que en el título I señala las disposiciones referentes a la protección del medio ambiente en temas como recurso hídrico sus usos, disposición de vertimientos, y producción de emisiones atmosféricas, sin embargo tampoco imprime un procedimiento claro en relación a la protección de los recursos naturales, pues solo se limita a señalar en el artículo 1 literal b): “Para la protección del Medio Ambiente la presente Ley establece b) Los procedimientos y las medidas que se deben adoptar para la regulación, legalización y control de los descargos de residuos y materiales que afectan o

pueden afectar las condiciones sanitarias del Ambiente”, sin materializar el procedimiento a seguir.

No obstante frente a la ausencia flagrante de regulación normativa en cuanto al procedimiento sancionatorio de carácter ambiental y el tipo de sanciones, se buscó subsanar el error cometido por medio de la expedición del Decreto 1681 de 1978 que en su artículo 177, adiciona al artículo 18 de la Ley 23 de 1973, y refiere el tipo de sanciones aplicables en materia de infracción ambiental, las cuales pueden ser; “amonestación, multas hasta por un valor correspondiente a (\$500.000.00), y clausura temporal del establecimiento o cierre definitivo”.

Por su parte el Decreto 2811 de 1974 por el cual se expide el “Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”, instituye de manera reiterada el deber de sancionar en materia ambiental, pero omite de igual forma la reglamentación del proceso aplicable, luego el artículo 339 ibídem, solo establece las sanciones correspondientes para los casos de violación de las normas que reglamentan el adecuado manejo y uso de los recursos naturales renovables y no renovables, sin determinar el procedimiento para ello; ulteriormente a través del Decreto 622 de 1979, por medio del cual se reglamenta la parte x del Código nacional de Recursos Naturales, señala las disposiciones generales: “aplicables al conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional, que debido a sus características naturales y en beneficio de los habitantes de la nación, deben preservarse por su valor excepcional en materia de riqueza natural”, ibídem el artículo 30 señala las sanciones a imponer en los casos en que se cometa agravio en contra de estos ecosistemas de gran interés, sin mencionar el procedimiento para imponer las mismas.

En concordancia se encuentra el Decreto 1541 de 1978 *“Por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto - Ley 2811 de 1974: “De las aguas no marítimas” y parcialmente la Ley 23 de 1973”*, el cual regula las normas relacionadas con el recurso agua en todos sus estados

y dispone las sanciones y causales de caducidad a que haya lugar por la infracción de las normas o por el incumplimiento de las obligaciones contraídas por los usuarios, no obstante el mismo decreto nos remite al artículo 18 de la Ley 23 de 1973, para someramente acudir al tipo de sanción a imponer.

No obstante, con el Decreto 1681 de 1978, norma reglamentaria de la parte X del libro II del Decreto 2811 de 1974, se tiene una frágil regulación en relación a la estructura procesal de procedimiento sancionatorio, **en materia de recursos hidrobiológicos**, estableciendo la siguiente forma:

Tabla 1

Procedimiento Para La Aplicación De Sanciones De Carácter Político en materia de recursos hidrobiológicos Establecido En El Decreto 1681 De 1978, artículo 197 y ss.

“ETAPA INICIAL:

Se debe presentar ante:

- INSTITUTO NACIONAL DE LOS RECURSOS RENOVABLES Y DEL MEDIOAMBIENTE (INDERENA)
- ALCALDÍA
- INSPECTOR DE POLICÍA

ETAPA N°01: Se realiza imposición de medida preventiva e investigación de los hechos (48 horas) se remite a la autoridad ambiental competente.

ETAPA N° 02: Se expide auto por parte de la autoridad competente y se cita audiencia al infractor.

ETAPA N°03: Se realiza audiencia donde se hace la lectura de cargos, descargos e interrogatorio de testigos, se levanta acta de la misma.

ETAPA N° 04: Finalizando de esta manera con una providencia mediante la cual se estipularán las “Normas contravenidas y expresión de la sanción a que haya lugar, y fijación del término dentro del cual debe cumplirse lo prescrito”.

Más adelante con la expedición del Decreto 1594 de 1984, el Ministerio de agricultura reglamenta *“parcialmente el Título I de la Ley 9 de 1979, así como el Capítulo II del Título VI -Parte III- Libro II y el Título III de la Parte III -Libro I- del Decreto - Ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos”*, y en su capítulo XVI, señala el procedimiento a seguir cuyo orden procesal es el siguiente:

COMPETENCIA: El artículo 202, señala que las Autoridades competentes en materia de procedimiento, será el Ministerio de Salud o sus entidades delegadas, siendo ambigua dicha disposición, sin embargo para la época aún no se creaban las Autoridades Ambientales en Colombia.

INICIO: El procedimiento sancionatorio inicia a raíz de cuatro (4) circunstancias:

1. De oficio,
2. Por solicitud o información de funcionario público,
3. Por denuncia o queja presentada por cualquier persona,
4. Y como consecuencia de haberse tomado previamente una medida preventiva o de seguridad.

No se ordena la notificación del acto administrativo de apertura al presunto infractor, desconociendo garantías del debido proceso.

SE RECONOCE LA FACULTAD DE TERCERO INTERVINIENTE: El artículo 199 ibídem, señala “el denunciante podrá intervenir en el curso del procedimiento para ofrecer pruebas o para auxiliar al funcionario competente cuando este lo estime conveniente”

DENUNCIA ANTE OTRAS AUTORIDADES: Se dispone poner en conocimiento de la autoridad competente, los hechos que constituyan delito en materia del procedimiento sancionatorio, acompañándole copia de los documentos del caso, (artículo 200).

NO SE ADMITE LA PREJUDICIALIDAD: Luego el artículo 201 indica que “la existencia de un proceso penal o de otra índole, no dará lugar a la suspensión del procedimiento sancionatorio”.

DILIGENCIAS ADMINISTRATIVAS: El procedimiento permite realizar todas las diligencias que se consideren necesarias, tales como visitas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, pruebas químicas o de otra índole.

CESACIÓN DEL PROCEDIMIENTO: Procede solo hasta antes de la formulación de cargos por las siguientes causas:

1. Por qué el hecho investigado no ha existido,
2. Por qué el presunto infractor no lo cometió.
3. Por qué no se considera infracción,
4. Por imposibilidad de proseguir con la investigación.

FORMULACIÓN DE CARGOS: “Mediante notificación personal, se pondrán en conocimiento del presunto infractor los cargos que se le formulen. El presunto infractor podrá conocer y examinar el expediente de la investigación”.

DESCARGOS: “Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de la notificación, el presunto infractor, directamente o por medio de apoderado, podrá presentar sus descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que considere pertinentes y que sean conducentes.”

PRUEBAS: El artículo 208 de la norma en comento señala “El Ministerio de Salud o su entidad delegada decretará la práctica de las pruebas que consideren conducentes, las que llevarán a

efecto dentro de los treinta (30) días siguientes, término que podrá prorrogarse por un período igual, si en el inicial no se hubiere podido practicar las decretadas.”

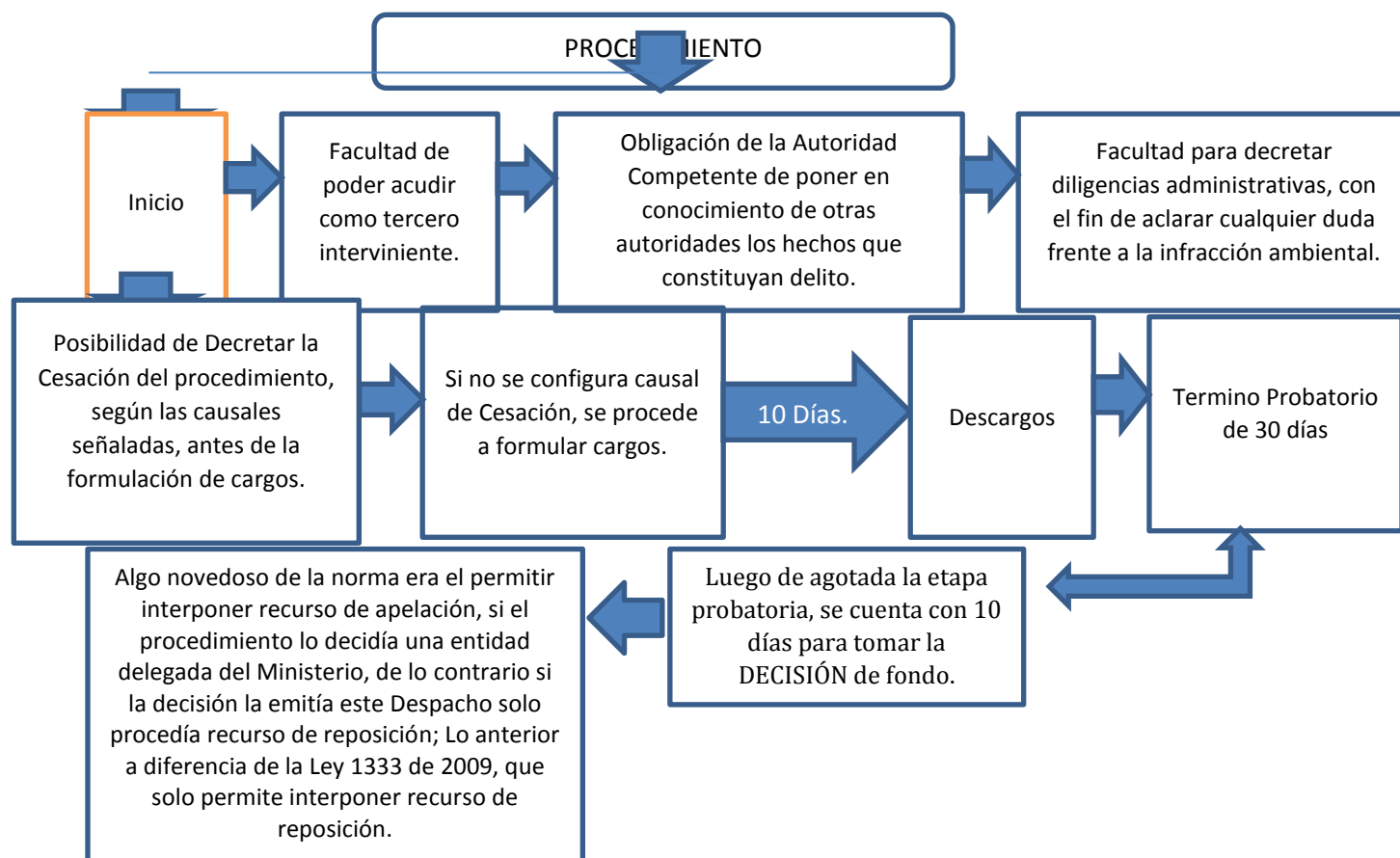
DECISIÓN: Dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento de la etapa probatoria, el Ministerio de Salud o su entidad delegada debe proferir la decisión que en derecho corresponda.

Se contaba con circunstancias agravantes y atenuantes en materia de responsabilidad sancionatoria ambiental.

RECURSO DE REPOSICIÓN Y APELACIÓN: El decreto 1594 de 1984, permitía interponer recurso de reposición solamente, si la decisión era proferida por el Ministerio de Salud, y en caso de ser proferida por una entidad delegada, era procedente el recurso de reposición y en subsidio el de apelación.

Siendo contradictorio al derecho de contradicción, y al principio de igualdad material, pues si bien el Ministerio de salud no tenía superior jerárquico, muchos casos análogos eran sujetos solamente de recurso reposición por la entidad que los decidía, y otros eran sujetos de reposición y en subsidio apelación por ser emitidos por una entidad que si contaba con superior jerárquico.

Por lo que si vemos el procedimiento se establecía en resumidas cuentas así:



Así las cosas, el Decreto 1594 de 1984 establece la primera estructura de lo que sería el procedimiento sancionatorio ambiental, norma que sirvió de faro para las investigaciones adelantadas por las Autoridades Competentes en materia ambiental, a pesar de no ser una norma especial que reglamentará el tema de manera idónea,

Más adelante el legislador a través la Ley 99 de 1993 crea las Autoridades Ambientales en Colombia, y el artículo 27 *Ibidem* les atribuye a las corporaciones la facultad de; “Imponer y ejecutar la medidas policivas y demás sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y manejo de los recursos naturales y exigir, conforme a la ley, la reparación de los daños causados”. (Ley 99, 1993, art 27, párr. 9); Lo que se reitera en el Título X:

De las sanciones contentivas de los artículos 37 a 39 de la Ley 99 de 1993; en donde se le atribuye al Ministerio del Ambiente y de los recursos naturales, los institutos y las corporaciones territoriales del ambiente, atribuciones de policía en la imposición y ejecución de medidas sancionatorias de tipo ambiental. (Ley 99, 1993, art 37), quienes deberán de igual manera realizar la respectiva denuncia penal en los eventos en los que se tipifique una conducta delictiva. (Ley 99, 1993, art 38), no obstante, el procedimiento para ejecutar sanciones de carácter ambiental, no es claro para los presuntos infractores, y se sigue la estructura procesal contenida en el Decreto 1594 de 1984.

De igual forma sucede con la expedición del Decreto 948 de 1995, el cual define “*el marco de las acciones y los mecanismos administrativos de que disponen las autoridades ambientales para mejorar y preservar la calidad del aire, y evitar y reducir el deterioro del medio ambiente, los recursos naturales renovables y la salud humana ocasionados por la emisión de contaminantes químicos y físicos al aire; a fin de mejorar la calidad de vida de la población y procurar su bienestar bajo el principio del desarrollo sostenible*”, que en materia de procedimiento sancionatorio ambiental no define su estructura.

Finalmente con la expedición de la ley 1333 de 2009 se estableció de manera específica la titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental del Estado, representado a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Uaesppn. Dicha potestad va encaminada a la imposición de medidas preventivas, correctivas y compensatorias procedentes con ocasión de las infracciones

que atenten contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana, entendiéndose por infracciones todas aquellas acciones u omisiones contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente, las cuales sean transgredidas. (Ministerio de Medio Ambiente, 2020)

Igualmente, y para efectos de llevar a cabo los fines de la precitada disposición normativa se estableció el respectivo procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, el cual, en garantía del debido proceso administrativo, debe ceñirse a los principios contenidos en el artículo 29 constitucional, y 209 de la Ley 1437 de 2011, pues solo a través de un trámite respetuoso de la garantía de los derechos a la defensa y contradicción se determinará la responsabilidad del presunto infractor si a ello hubiere lugar.

2.2 Procedimiento Administrativo Sancionatorio general en Colombia

Con el recuento histórico de las normas aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental antes de la expedición de la Ley 1333 de 2009, es preciso señalar el procedimiento administrativo sancionatorio general, el cual va a ser la base para suplir vacíos normativos de la norma especial. Así en vigencia del anterior Código de lo Contencioso Administrativo (Decreto 1 de 1984), se establecían como únicas aproximaciones al derecho administrativo sancionatorio, en forma supletoria y subsidiaria aplicables en las circunstancias en que las regulaciones especiales no contarán con disposiciones para el caso en concreto, por un lado la norma contenida en el artículo 134, referente a la determinación de la competencia de la autoridad administrativa, con relación al factor territorial y, en segundo orden, la norma dispuesta en el artículo 38, la cual hacía mención de la caducidad de la facultad de las autoridades administrativas para imponer sanciones.

Por esta razón el propósito del legislador en establecer un solo tipo de procedimiento administrativo, aplicable de manera expresa y no de manera residual por una remisión normativa a todos los temas susceptibles de infracciones, pues ante tal ausencia normativa, debió acudirse a actos administrativos como decretos reglamentarios, resoluciones o circulares para llenar dicho vacío, actos que eran fácilmente modificables al arbitrio de los funcionarios y consecuentemente atacables por las constantes violaciones al debido proceso. (Laverde, 2018)

Posteriormente con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 aparece la necesidad de una reforma al Código de lo Contencioso Administrativo, hacia una codificación que pudiese regular de manera expresa dicha potestad sancionatoria del Estado en un solo procedimiento, que contemplara todos aquellos aspectos que las normas especiales dejaran por fuera y a la cual pudiesen acudir en caso de no contemplar la disposición especial aplicable al caso en concreto.

En vista de que se ha podido establecer que en nuestro país existen aproximadamente noventa y siete (97) procedimientos administrativos sancionatorios especiales, dirigidos de manera expresa y específica a reglamentar las sanciones a que pueden ser acreedores quienes infrinjan normas en materia ambiental, urbanística, marítima, sanitaria, de tránsito, entre muchos más (Suarez, Restrepo, & Mejía, 2014), motivo por el cual surgió dentro del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo expedido a través de la Ley 1437 de 2011, un capítulo dedicado exclusivamente al procedimiento administrativo sancionatorio de carácter general, residual y complementario, con la finalidad de regular de manera integral aspectos que en los procedimientos sancionatorios especiales carezcan de normativa aplicable, pues ante extenso número de procedimientos especiales surgía también la imposibilidad de establecer un único procedimiento que comprendiera las diferentes actuaciones de la Administración.

El nuevo procedimiento administrativo sancionatorio establece como principios procesales fundamentales el de publicidad, inmediatez, presunción de inocencia, derecho de defensa y contradicción, favorabilidad, juez natural o legal, proporcionalidad, no reformatio in pejus, non bis in idem y el principio de legalidad para que las acciones de la administración se consideren válidas, ajustadas a derecho y posteriormente, no sea quebrantada su presunción de legalidad. (Ceferino, 2018)

En tal virtud el procedimiento administrativo sancionatorio inicia de oficio, en ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control de la entidad, o a solicitud de un tercero, para lo cual la entidad determinará si existe mérito para adelantar el procedimiento sancionatorio con la respectiva indagación preliminar, etapa que tiene objeto establecer la ocurrencia de los hechos, si éstos en efecto constituyen faltas o infracciones, o si los mismos han ocurrido bajo una causal que pueda eventualmente excluir de responsabilidad al investigado.

En el evento de que exista mérito, la administración a través de un acto administrativo debidamente motivado, dará apertura a la investigación de manera formal y formulará cargos al investigado, señalando con precisión y claridad, las normas aparentemente trasgredidas y las sanciones aplicables dependiendo del caso, para que el investigado, ejerza su derecho de defensa dentro del término de quince (15) días, presente los respectivos descargos y aporte las pruebas que pretenda hacer valer. De existir pruebas por practicar, la entidad así lo hará en un término de treinta (30) días, término que podrá ser de sesenta (60) días cuando sean tres (3) o más investigados, o se deban practicar pruebas en el exterior; una vez finalizado el período probatorio, la administración correrá traslado al investigado para alegar de conclusión por el término de diez (10) días, luego de lo cual se proferirá el acto administrativo definitivo dentro de los treinta (30) días siguientes. (Consejo de Estado, sala de consulta y servicio civil, 2013)

De esa forma la Ley 1437 de 2011, regulo el procedimiento administrativo sancionatorio de manera general, no obstante, existen algunos procedimientos de carácter sancionatorio que se encuentran regidos por leyes especiales, otros son regulados por el Código Disciplinario Único, mientras, los restantes, son llevados a cabo en concordancia, principalmente, por los artículos 47 al 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Reglas que son aplicables a todos los procedimientos administrativos sancionatorios en los temas que no se encuentren regulados por sus propias disposiciones. (Sierra, 2019)

De lo mencionado Laverde (2018), refiere de la siguiente manera:

- i) Regla de integración y prevalencia interna: las actuaciones administrativas sancionatorias se rigen por la parte primera del CPACA [Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo], esto es, por: a) el procedimiento administrativo general, común y principal; b) por las reglas especiales del PAS [Procedimiento Administrativo Sancionatorio]; en lo no previsto específicamente en el PAS se aplicará el procedimiento general del CPACA. (subrayado fuera de texto)

En consecuencia la Ley 1437 de 2011, diseño un trámite procesal para el desarrollo del Procedimiento Administrativo Sancionatorio, al cual se deben sujetar todas las autoridades que tengan dentro su competencia la facultad sancionatoria, no obstante al existir procedimientos sancionatorios que se rigen por normas especiales, estos se rigen en principio por las reglas que establezcan dichas leyes, no obstante de acuerdo al artículo 47 Ibídem, en los aspectos no regulados por las mismas, serán aplicables las normas del Procedimiento Sancionatorio General.

2.3 Etapas del Procedimiento Sancionatorio Ambiental, Ley 1333 de 2009.

2.3.1 Indagación Preliminar

El Título IV de la Ley 1333 de 2009 tipifica las etapas procesales del procedimiento sancionatorio ambiental y establece en primer lugar una etapa de indagación preliminar la cual se adelanta por parte de la respectiva autoridad ambiental y que tiene como finalidad verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximentes de responsabilidad, sin extenderse dicha etapa a hechos diferentes a los puestos de presente en la respectiva denuncia, queja o inicio oficioso, de conformidad con el artículo 17 ibídem que señala:

“Artículo 17. **Indagación preliminar.** Con el objeto de establecer si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio se ordenará una indagación preliminar, cuando hubiere lugar a ello.

La indagación preliminar tiene como finalidad verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximentes de responsabilidad. El término de la indagación preliminar será máximo de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de la investigación.

La indagación preliminar no podrá extenderse a hechos distintos del que fue objeto de denuncia, queja o iniciación oficiosa y los que le sean conexos”. (...)

2.3.2 Inicio del procedimiento.

En caso de encontrar mérito, la autoridad ambiental procederá a iniciar el respectivo procedimiento sancionatorio ambiental ya sea de oficio, a petición de parte o por motivo de la imposición de una medida preventiva, mediante acto administrativo motivado que deberá ser notificado de manera personal tal como lo dispone el Código Contencioso Administrativo (hoy Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) para verificar los

hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales, a excepción de los casos de confesión o flagrancia, evento en el cual se procederá a recibir los respectivos descargos. Sobre el particular el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009, establece en particular:

“Artículo 18. **Iniciación del procedimiento sancionatorio.** El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos.

De lo expuesto es preciso indicar que la estructura del Procedimiento Sancionatorio ambiental en las etapas señaladas responde a la necesidad que la Autoridad Ambiental cuente con suficientes medios desde el punto de vista fáctico y jurídico para dar comienzo a una investigación por la posible comisión de una infracción. Dicho de otra manera, el legislador previo la etapa de indagación preliminar y de apertura del procedimiento con el único fin de verificar las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la conducta motivo de infracción ambiental.

Así las cosas, una vez se cuente con la individualización del presunto infractor o infractores, y se tenga claro las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la conducta motivo de infracción ambiental, es procedente iniciar el procedimiento sancionatorio a través de acto administrativo motivado, el cual debe ser notificado a la parte implicada en los términos del artículo 66 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, puesto que el artículo 19 de la ley 1333 de 2009 señala “*en las actuaciones sancionatorias ambientales las notificaciones se surtirán en los términos del Código Contencioso Administrativo*”, no obstante como el Decreto 01 de 1984 o

CCA, fue derogado por el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativa o Ley 1437 de 2011, se entiende que la notificación se debe hacer en los términos de la norma vigente, es decir que la apertura del trámite se debe notificar de manera personal o en su defecto a través de aviso, en caso de no ser posible agotar la notificación personal, conforme lo señala el CPACA.

2.3.3 Intervención de terceros

Teniendo en cuenta que a través de la potestad sancionatoria ambiental, el Estado a través de las diferentes Autoridades Ambientales busca proteger el medio ambiente y los recursos naturales no renovables, el legislador permitió que cualquier persona sin interés particular alguno, pueda participar en el desarrollo del procedimiento sancionatorio ambiental, aportando o solicitando pruebas, para ayudar al funcionario encargado del trámite sancionatorio, además se cuenta apoyo de las Autoridades que cumplan funciones de policía en materia ambiental, conforme lo señala el artículo 20 de la Ley 1333 de 2009, el cual enuncia:

Intervenciones. Iniciado el procedimiento sancionatorio, cualquier persona podrá intervenir para aportar pruebas o auxiliar al funcionario competente cuando sea procedente en los términos de los artículos 69 y 70 de la Ley 99 de 1993. Se contará con el apoyo de las autoridades de policía y de las entidades que ejerzan funciones de control y vigilancia ambiental.

2.3.4 Remisión a Otras Autoridades

El Procedimiento sancionatorio ambiental además de garantizar la protección del medio ambiente y los recursos naturales, busca que los funcionarios públicos y los ciudadanos cumplan la Constitución y la Ley, por tal motivo las Autoridades ambientales en caso de verificar que en desarrollo de la comisión de una infracción ambiental, el sujeto cometió un delito una falta

disciplinaria o cualquier otra actuación administrativa, es obligación de la misma ponerlo en conocimiento de las autoridades competentes, aportando la documentación que lo soporta, tal y como lo señala el artículo 21 de la Ley 1333 de 2009.

2.3.5 Cesación del procedimiento

A diferencia del proceso administrativo sancionatorio general, y como figura especialmente novedosa, el proceso sancionatorio ambiental establece en su artículo 9, una serie de causales objetivas que dan lugar a la cesación de procedimiento, dentro de las que se encuentran, (i) la muerte del investigado cuando es una persona natural, (ii) la inexistencia del hecho investigado, (iii) que la conducta investigada no sea imputable al presunto infractor, y (v) que la actividad esté legalmente amparada y/o autorizada. La cesación de procedimiento solo podrá declararse hasta antes de la formulación de cargos, a excepción de los casos de muerte del investigado, mediante acto administrativo debidamente motivado. Así lo enuncia el artículo 23 de la Ley 1333 de 2009; notemos:

“Artículo 23. Cesación de procedimiento. Cuando aparezca plenamente demostrada alguna de las causales señaladas en el artículo 9o del proyecto de ley, así será declarado mediante acto administrativo motivado y se ordenará cesar todo procedimiento contra el presunto infractor, el cual deberá ser notificado de dicha decisión. **La cesación de procedimiento solo puede declararse antes del auto de formulación de cargos**, excepto en el caso de fallecimiento del infractor. Dicho acto administrativo deberá ser publicado en los términos del artículo 71 de la ley 99 de 1993 y **contra él procede el recurso de reposición en las condiciones establecidas en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo”**

De la norma en cita, se desprende que la cesación del procedimiento sancionatorio no tiene

otro objeto que finalizar anticipadamente el proceso sancionatorio, al no poder verificar la autoridad ambiental con claridad las circunstancias de tiempo, modo y lugar que dieron base a su inicio, siendo procedente decretarse solo hasta antes del auto de formulación de cargos. Lo anterior es relevante, en la medida que, la posibilidad de solicitar la cesación del procedimiento, constituye en efecto, la primera oportunidad que tiene el presunto infractor para ejercer su derecho a la defensa, dado que entre otras le está permitido alegar que la conducta objeto de investigación, es inexistente, o se encuentra legalmente amparada o fue cometida por un tercero a efectos de controvertir la decisión de apertura que le precede. (Sentencia, 2020)

Frente al tema de la notificación el artículo 23 de la Ley 1333 de 2009, señala que el mismo debe ser publicado de acuerdo al artículo 71 de la Ley 99 de 1993, el cual indica *“las decisiones que pongan término a una actuación administrativa ambiental para la expedición, modificación o cancelación de una licencia o permiso que afecte o pueda afectar el medio ambiente y que sea requerida legalmente, se notificará a cualquier persona que lo solicite por escrito, incluido el directamente interesado en los términos del artículo 44 del Código Contencioso Administrativo y se le dará también la publicidad en los términos del artículo 45 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual se utilizará el Boletín a que se refiere el artículo anterior”*, (Subrayado fuera de texto”).

Lo que supone que además de la publicación del acto administrativo que decreta la cesación se debe notificar de manera personal o subsidiariamente por aviso de acuerdo a las circunstancias de cada caso en concreto, en los términos de la Ley 1437 de 2011, pues a pesar de la literalidad de la norma especial, el código contencioso administrativo fue derogado por la Ley 1437 de 2011, por lo que se debe dar aplicación a la norma vigente; De otro lado se debe mencionar que el acto administrativo que decreta la cesación del trámite, es susceptible de recurso de reposición, siendo

una garantía para el investigado y para las personas intervinientes.

2.3.6 Formulación De Cargos

Cuando la respectiva Autoridad Ambiental verifique que existe mérito para continuar con el trámite procesal, luego de verificar las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la conducta motivo de infracción ambiental, a través de acto administrativo procederá a formular cargos en contra de la parte implicada, individualizando las circunstancias fácticas y jurídicas, la temporalidad de la conducta, si existen atenuantes o agravantes, sobre el particular el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009, indica:

Artículo 24 Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental. **En el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado.** El acto administrativo que contenga el pliego de cargos deberá ser notificado al presunto infractor en forma personal o mediante edicto. Si la autoridad ambiental no cuenta con un medio eficaz para efectuar la notificación personal dentro de los cinco (5) días siguientes a la formulación del pliego de cargos, procederá de acuerdo con el procedimiento consagrado en el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo. El edicto permanecerá fijado en la Secretaría Legal o la dependencia que haga sus veces en la respectiva entidad por el término de cinco (5) días calendario. Si el presunto infractor se presentare a notificarse personalmente dentro del término de fijación del edicto, se le entregará copia simple

del acto administrativo, se dejará constancia de dicha situación en el expediente y el edicto se mantendrá fijado hasta el vencimiento del término anterior. Este último aspecto deberá ser cumplido para todos los efectos en que se efectúe notificación por edicto dentro del proceso sancionatorio ambiental.

De lo anterior se desprende que, a efectos de formular cargos es necesario que exista “mérito” para ello, lo cual indica que el presupuesto exigido por la norma es que se encuentren verificados los hechos u omisiones que dieron lugar a esa actuación administrativa y que ellos queden plasmados debidamente en el respectivo acto, lo cual se traduce, nuevamente, en el deber de motivar la decisión. Bajo tal perspectiva, es claro que, las fases de iniciación y formulación de cargos difieren tanto en su objeto como en el procedimiento para su adopción, por ende, su expedición debe realizarse en actuaciones separadas, ello a efectos de garantizar que sean respetadas las formas propias de cada acto y el diseño que el Legislador previó a efectos de que sean debidamente garantizados los derechos de defensa y de contradicción del presunto infractor. (Sentencia, 2019)

En cuanto a la notificación del pliego de cargos, la norma señala que se debe hacer de manera personal o por edicto en los términos del Código Contencioso Administrativo, y muchas Corporaciones como la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, se apegan a la literalidad del artículo 24 de la Ley 1333 de 2009, y notifican el pliego de cargos en muchas ocasiones a través de edicto, sin embargo otras Autoridades Ambientales acuden a los artículos 66 y siguientes de la ley 1437 de 2011 norma vigente y que deroga el CCA, existiendo diferentes interpretaciones en relación a la norma que se debe aplicar frente a la notificación del pliego de cargos, quedando en la mitad el investigado, a quien se le debe garantizar el conocimiento de esta etapa procesal, luego es la única oportunidad que tiene para ejercer su derecho de defensa y

contradicción a través de la etapa descargos.

2.3.7 Descargos

En el evento de proseguirse con el trámite del proceso dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del pliego de cargos al presunto infractor este, directamente o mediante apoderado debidamente constituido, podrá presentar descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que estime pertinentes y que sean conducentes, las cuales deberán ser costeadas a su cargo, cuando las mismas impliquen algún tipo de gasto, siendo de vital importancia que la parte implicada ejerza su derecho de defensa y contradicción en esta instancia procesal, al ser la única etapa con la que cuenta para aportar los medios de prueba que sustenten su amparo, pues luego de agotada esta instancia, la norma de procedimiento solo advierte sobre la práctica de las pruebas solicitadas de parte y que se decreten de oficio, y luego señala como última fase procesal la respectiva decisión.

2.3.8 Práctica De Pruebas

Finalizado el termino para descargos, la autoridad ambiental ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad, ordenando de oficio las demás que considere necesarias, contando la Autoridad Ambiental para la práctica de todas las pruebas decretadas, con un término de treinta (30) días, el cual podrá prorrogarse por una sola vez y hasta por 60 días, soportado en un concepto técnico que establezca la necesidad de un plazo mayor para la ejecución de las pruebas. En caso de que se deniegue una o varias de las pruebas solicitadas el presunto infractor procederá el recurso de reposición. (Secretaría de Senado - Ley 1333 de 2009, s.f.); El acto administrativo que apertura la etapa probaría se notifica en los términos de la Ley 1437 de 2011, es decir de manera personal o en su defecto por aviso de acuerdo a la caso en concreto, no obstante el acto solo es objeto de

recurso, si se niegan las pruebas que se solicitan por la parte investigada, no obstante cuando no se solicitan pruebas y solo se decretan las pruebas aportadas por la Autoridad que ejerce a su vez como ente investigador y juzgador, no es posible recurrir la admisión de los medios probatorios decretados, obviando el derecho de contradicción y defensa en este caso.

2.3.9 Decisión

Contrario a lo tipificado en el proceso administrativo sancionatorio general, el proceso sancionatorio ambiental no cuenta con la etapa de alegatos de conclusión, pues conforme lo señala el artículo 27 de la Ley 1333 de 2009, la autoridad ambiental dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento del período probatorio, según el caso, mediante acto administrativo motivado, resolverá de fondo respecto de la responsabilidad del infractor o por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones a que haya lugar, o por el contrario lo absolverá de los mismos.

En el evento de hallarse probado alguno de los supuestos previstos en el artículo 8 como causales eximentes de responsabilidad como son: la fuerza mayor, el caso fortuito, el hecho de un tercero, sabotaje o acto terrorista, o no sea posible por parte de la autoridad ambiental determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción con respecto a alguno o algunos de los presuntos infractores, mediante acto administrativo debidamente motivado se declararán según el caso, exonerados de toda responsabilidad y, de ser procedente, se ordenará el archivo del expediente.

El acto administrativo que pone fin al procedimiento sancionatorio ambiental, debe ser notificado al interesado y a los terceros intervinientes reconocidos, procediendo contra el mismo el recurso de reposición y el de apelación siempre que exista superior jerárquico. (Garro, 2013); No obstante, las Autoridades Ambientales no cuentan con superior jerárquico, al ser órganos autónomos, carácter otorgado por la Constitución Política de 1991, desconociendo de esa forma el

principio de doble instancia que envuelve el debido.

En consecuencia, se puede determinar que la estructura del procedimiento sancionatorio ambiental vigente, se estructura así:

Figura 1

Etapas del Procedimiento Sancionatorio Ambiental



Fuente. Botero, 2010

2.4 Falencias del procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental

El régimen sancionatorio ambiental debe observar disposiciones constitucionales que guían la actuación administrativa como son los artículos: 2.º, 4.º, 6.º, 29, 79, 95, 189, 334, 365 y 366 CP. Así la potestad sancionatoria de la Administración permite asegurar la realización de los fines del Estado, al otorgarle a las autoridades administrativas la facultad de imponer una sanción o castigo ante el incumplimiento de las normas jurídicas que exigen un determinado comportamiento a los particulares o a los servidores públicos, a fin de preservar el mantenimiento del orden jurídico como principio fundante de la organización estatal (Corte Constitucional Sentencia, 2005)

Así en Colombia encontramos la Ley 1333 de 2009, norma de carácter especial que regula

el procedimiento Sancionatorio ambiental, regla que activa la potestad sancionatoria del Estado en cabeza de las diferentes Autoridades Ambientales, como por ejemplo el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Parques Nacionales Naturales, las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, los grandes centros Urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales entre otros. Autoridades que deben observar dentro del trámite ambiental principios como la legalidad, el debido proceso, la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía procesal, la celeridad, la imparcialidad, la publicidad, la contradicción, la buena fe, la prevalencia del derecho sustancial, la presunción de inocencia, de conformidad con el artículo 3 de la Ley 1333 de 2009.

En consecuencia el procedimiento sancionatorio ambiental debe aplicar los principios constitucionales de la función Pública y las garantías mínimas que contiene el debido proceso administrativo, como eje articulador del mismo, tales como: (i) el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia; (ii) el acceso al juez natural; (iii) la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa (con los elementos para ser oído dentro del proceso); (iv) la razonabilidad de los plazos para el desarrollo de los procesos; y, (v) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces y autoridades, son elementos que deben ser garantizados durante el desarrollo de todo el procedimiento, y apuntan, principalmente, a brindar garantías mínimas previas”, conforme lo señaló la Corte Constitucional en sentencia C-034 de 2014.

Luego se supondría que el procedimiento sancionatorio tiene las herramientas necesarias para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, siendo un avance para Colombia gozar de un cuerpo normativo que congrege disposiciones relativas a la imposición de sanciones administrativas enmarcadas en el ejercicio de la facultad sancionatoria del Estado, pero dichas disposiciones de origen legal no garantizan el debido proceso

administrativo y específicamente las garantías que emanan del mismo, siendo evidente que la Ley 1333 de 2009, contiene vacíos que de alguna manera vulneran el debido proceso.

Así encontramos que la Ley 1333 de 2009 en el parágrafo primero del artículo 5 señala *“En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.”*, es decir establece una presunción de culpabilidad del presunto infractor, lo que desconoce el principio de presunción de inocencia, luego la autoridad ambiental da inicio al trámite sancionatorio ambiental partiendo del hecho que el investigado 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, cuente o no con los recursos necesarios para desvirtuarla, ya que es quien tiene la carga de la prueba, y en muchas ocasiones la autoridad ambiental puede soportar la apertura de investigación sancionatoria ambiental en un indicio, en una mera expectativa basada en el principio de prevención o precaución para iniciar la investigación sancionatoria, 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, en profesionales idóneos en materia ambiental, 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. La corte Constitucional en la sentencia C-626 de 1996, estima que de la lectura del artículo 29 constitucional resulta que 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. (Barrera, 2021)

Por lo que la Ley 1333 de 2009, invierte la carga de la prueba en desarrollo del procedimiento sancionatorio ambiental, al señalar una presunción de culpa o dolo a cargo del infractor, y aunque hablamos de responsabilidad subjetiva, esa inversión hace que el desarrollo procesal sea más traumático para el investigado, pues en muchas ocasiones la Autoridad ambiental está en mejor posición de probar o cuenta con los recursos para recaudar la prueba, cosa que no sucede con el presunto infractor quien tiene que demostrar su inocencia a través de estudios técnicos muy cuantiosos, cuando además la autoridad es juez y parte en la actuación.

Así mismo en relación a la imposición de medidas preventivas dentro del procedimiento sancionatorio ambiental, atendiendo al principio de precaución y prevención ambiental, el primero siendo procedente cuando: “(i) exista peligro de daño, (ii) que éste sea grave e irreversible, (iii) que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta, (iv) que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente y (v) que el acto en que se adopte la decisión sea motivado”¹; y en cuanto al principio de prevención cuando es posible conocer las consecuencias derivadas del desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad².

Por ende, las Autoridades Ambientales acudiendo a la aplicación de dichos principios puede imponer medidas preventivas de suspensión de actividades, aprehensión de especies, amonestación por escrito, entre otras, no obstante, ese no es el inconveniente, la falencia radica cuando se habla de flagrancia, el artículo 14 de la Ley 1333 de 2009, señala que:

Quando un agente sea sorprendido en flagrancia causando daños al medio ambiente, a los recursos naturales o violando disposición que favorecen el medio ambiente sin

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-703 de seis (6) de septiembre de 2010, Magistrado Ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

² Ibidem.

que medie ninguna permisión de las autoridades ambientales competentes, la autoridad ambiental impondrá medidas cautelares que garanticen la presencia del agente durante el proceso sancionatorio.

No obstante la norma no establece claramente el concepto de flagrancia en materia ambiental, motivo por el cual muchas Autoridades Ambientales recurren a este concepto, sin tener claro en que eventos se puede tener certeza que el presunto infractor actuó bajo esta noción, en algunos casos por ejemplo se realiza visita al lugar de los hechos por parte de funcionarios adscritos a la Autoridad, observando la comisión de una conducta que vulnera normas ambientales, la cual se venía realizando por parte del agente tiempo antes al momento de la visita, pero se toma como flagrancia, sin definir la temporalidad, circunstancias de la conducta y el sujeto. Moreno (2015) afirma:

Perdiendo el significado de percepción sensorial directa de un tercero, por tanto, en estos casos con el fin de garantizar derechos fundamentales y debido proceso de los infractores, el funcionario lo que mejor podría hacer, sería informar a quien sea competente o dar inicio a la actuación administrativa de oficio, ordenando medidas preventivas para mitigar los efectos nocivos de la vulneración o para prevenir su realización y no asumirlo como un caso de flagrancia.

En consonancia encontramos como falencia de la norma rectora, frente a la aplicación de medidas preventivas que regula el artículo 12 Ibídem, el término de duración de las mismas, luego el artículo 35 de la norma en comento, estipula que las medidas preventivas deben ser levantadas de oficio o a petición de parte, cuando se compruebe que han desaparecido las causas que la originaron, mas no determina un procedimiento ni un plazo para que la autoridad se pronuncie sobre el particular, lo cual permite que se susciten arbitrariedades de parte de quien tiene la

potestad sancionatoria, pues suele ocurrir que pueden pasar años después que desaparecen las causas que motivan la medida preventiva sin que la autoridad se manifieste sobre el particular (Pinzón A. G., 2014)

Un claro ejemplo se presenta cuando la autoridad ambiental impone una medida preventiva en temas asociados a minería, luego el presunto infractor en muchas ocasiones no cuenta con licencia ambiental para la explotación del recurso, siendo prudente imponer la medida de suspensión de la actividad, de acuerdo a los parámetros del artículo 36 inciso 5 de la Ley 1333 de 2009, no obstante la parte implicada realiza todos los lineamientos para obtener el instrumento ambiental, siendo por demás un trauma para el mismo, pues muchas autoridades tardan aproximadamente “entre 120 días y 180 días hábiles” (Zárate, Gómez, Castaño, & Gil, 2016) para otorgar una licencia ambiental, lo que hace que una medida preventiva se prolongue en el tiempo y su carácter preventivo y remoto adquiera el presupuesto de una sanción.

De otro lado la Ley 1333 de 2009, desconoce el principio de tipicidad luego el artículo 5 señala el concepto de infracción ambiental, desde dos perspectivas, una centrada en establecer la configuración de la misma, cuando se incumple normas de carácter ambiental como “la Ley 99 de 1993, sin advertir que esa norma se dirige primordialmente a ordenar el sector público encargado de la gestión ambiental, razón por la cual la mayoría de sus artículos no se traducen en obligaciones susceptibles de violación, Pero todavía más difícil de entender resulta la remisión a la Ley 165 de 1994, aprobatoria del Convenio de Diversidad Biológica, que, aunque tiene plenos efectos vinculantes para Colombia, no impone ninguna obligación específica a los particulares de la cual pueda configurarse una violación e imponerse una sanción” (Rodríguez & Paéz, , 2012).

Siendo necesario que el procedimiento Sancionatorio Ambiental sea claro respecto al supuesto de hecho que tipifica una infracción ambiental, recurriendo para ello al principio de

legalidad que en el derecho administrativo sancionador admite una descripción esquemática elemental, como aparece en repetidas sentencias del Tribunal Constitucional español, en cuanto a que “implica, al menos, la existencia de una ley (*lex scripta*), que la ley sea anterior (*lex previa*) y que la ley describa un supuesto de hecho determinado (*lex certa*)”. Teniendo que la suficiencia de la tipificación es, en definitiva, una exigencia de la seguridad jurídica y se concreta, ya que no es la certeza absoluta, en la predicción razonable de las consecuencias jurídicas de la conducta. A la vista de la norma debe saber el ciudadano que su conducta constituye una infracción y, además, debe conocer también cuál es la respuesta punitiva que a tal infracción depara el ordenamiento. (Nieto, 1994).

En consecuencia, para que una conducta resulte reprobable por el derecho administrativo sancionador, necesariamente tiene que haber configurado una infracción, y para ello, debe partirse de un principio de legalidad, que comprende la necesidad de que la ley que configura la infracción describa un supuesto de hecho determinado, haciendo así predecible la sanción para el infractor. De manera que, contrario a lo que pareciera inferirse del art. 5.o de la Ley 1333 de 2009, no cualquier norma ambiental es susceptible de violación como base para la imposición de la sanción administrativa, sino solo aquellas de carácter imperativo. Basta con remitirse a la Ley 165 de 1994 para comprender las dificultades que tendría un particular para predecir la posibilidad de que se le inicie un proceso sancionatorio a partir de cualquiera de las disposiciones de esta norma, teniendo en cuenta la ausencia de supuestos de hecho determinados en su interior. (Rueda, 2012)

Siendo necesario referimos al carácter imperativo de las normas, y la Corte Constitucional en la sentencia T-597 de 1995 señaló:

En las leyes debe distinguirse con claridad entre aquellas de sus normas que son imperativas para sus destinatarios, es decir las que se imponen sin posibilidad de

pacto o decisión en contra pues sus efectos deben producirse con independencia del querer de las personas, de las que tienen un carácter apenas supletorio de la voluntad de los sujetos a quienes se refieren, las cuales operan solamente a falta de decisión particular contraria. (...). La norma imperativa generalmente impone obligaciones o establece prohibiciones.

Así la cuestión relativa al carácter imperativo del principio de protección ambiental o de otras normas más específicas del derecho internacional del medio ambiente ha sido planteada desde hace ya más de una década. Entre los argumentos principales que han sido avanzados en relación con el carácter imperativo de ciertas normas de protección ambiental, pueden mencionarse los siguientes: (i) el objeto de protección particular de ciertas normas ambientales, como la capa de ozono o el clima, que constituyen valores o bienes comunes a todos los Estados; (ii) la aceptación de la que goza la prohibición relativa al daño intencional del medio ambiente durante un conflicto armado, la cual figura en los artículos 35 y 55 del primer Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra; (iii) el carácter imperativo de ciertas normas ambientales parece confirmado por la inclusión de la protección del medio ambiente como norma cuya violación sería susceptible de dar lugar a un crimen internacional o por la reacción de la comunidad internacional en relación con la destrucción del medio ambiente; y (iv) la estrecha relación entre la protección del medio ambiente y la protección de los derechos humanos. (Viñuales, 2008)

Por tanto, existe disposiciones normativas justas per-se que los gobernantes y los ciudadanos deben cumplir, quiéranlo o no. En caso de incumplimiento o violación hay mecanismos legales que obligarían no solo a una eventual reparación (lo cual implicaría que existe un presupuesto de responsabilidad legal) sino el restringir o limitar cualquier posibilidad de daño , por lo que en un caso en concreto no sólo estaría violando una obligación internacional quien

vive al lado de un río y lo contamina en forma cotidiana botando desechos tóxicos, sino también el dirigente o el empresario que decide no cumplir una disposición normativa acordada y aceptada por los Estados nación que busque limitar los niveles de emisiones de dióxido de carbono. Es más, si ese fuere el caso, una noción actualizada-revisada de ius cogens podría incluso permitir que en un Estado federal o incluso en un Estado unitario, las divisiones territoriales adopten las medidas y políticas necesarias y adecuadas para cumplir las obligaciones internacionales. (Nuñez, 2017)

En consecuencia, si bien el artículo 5 de la Ley 1333 establece como infracción ambiental el desconocimiento de normas ambientales como la Ley 165 de 1994, “Por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre la Diversidad Biológica”, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992”, norma de carácter imperativo para el ordenamiento jurídico Colombiano, a través de la cual se aprueba un convenio internacional, no todos los convenios o tratados que se firman en materia de protección ambiental, pueden ser motivo de infracción en materia sancionatoria, pues el ordenamiento jurídico interno exige de la ratificación por parte del legislador de los mismos, además dichas normas en muchas ocasiones no contienen obligaciones claras, expresas y exigibles, que puedan reclamarse a través de la facultad sancionatoria del Estado.

En cuanto al segundo criterio que configura infracción ambiental a la luz del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, encontramos el **daño ambiental**, que indica: “*Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual, establece el Código Civil y la legislación complementaria; a saber: el daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental*”, sin embargo, la norma no tipifica el concepto de daño en materia de medio ambiente, siendo muy amplio el radar para establecer el daño ambiental, conjuntamente en

Colombia, es una verdadera odisea endilgar responsabilidad ambiental por el daño, al no existir una línea base que establezca en materia biótica, abiótica, social y ambiental, el estado de los recursos naturales, antes de ser afectados por este tipo de infracción, con el fin de solicitar su reparo efectivo, motivo por el cual es inverosímil que las autoridades ambientales en Colombia, imputen responsabilidad en materia administrativa sancionatoria por el daño ambiental, falencia del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, al no tipificar exactamente que lo configura.

Por tanto no existe un concepto claro en la legislación colombiana del concepto de daño, encontramos someramente algunas definiciones superficiales que no nos permiten establecer cuando se configura el daño ambiental, por ejemplo encontramos en el ordenamiento jurídico la siguiente definición, es aquel: “que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes”;³ esto significa que el daño afecta “exclusivamente el medio natural en sí mismo considerado, es decir, las ‘cosas comunes’ que en ocasiones hemos designado como ‘bienes ambientales’ tales como el agua, el aire, la flora y la fauna salvaje”. Se trata de aquello que se ha convenido llamar perjuicios ecológicos puros. No obstante, lo anterior, los mayores problemas que se derivan del reconocimiento de dicha protección directa son dos: el primero tiene que ver con los aspectos procesales, en particular con la determinación de quién tiene la legitimación en la causa por activa en un proceso de responsabilidad por daño ambiental; el segundo, con los criterios que permitan la cuantificación del daño. (Pantoja, 2012).

Un ejemplo claro en el ordenamiento jurídico colombiano que sostiene lo que en líneas anteriores venimos refiriendo, es la Ley 2111 de 29 de julio de 2021, “por medio del cual se sustituye el título xi “de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” de la ley

³ 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” Artículo 42.

599 de 2000, se modifica la ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones”, norma que reforma el Código Penal Colombiano y que en su espíritu tiene una finalidad maravillosa, el endurecer las penas frente a la comisión de delitos que atenten contra el Medio Ambiente y los Recursos Naturales, no obstante si vemos su contenido en ninguno de sus apartes se define claramente que es daño ambiental, someramente en el artículo 333 se establece la conducta de daño en los recursos naturales y ecosidido:

El que con incumplimiento de la normatividad existente destruya, inutilice, haga desaparecer o cause un impacto ambiental grave o de cualquier otro modo dañe los recursos naturales a que se refiere este título o a los que estén asociados con estos.

Así mismo encontramos el artículo 2 *Ibídem*, el cual indica modifíquese el numeral 14 del artículo 58 de la ley 599 del 2000, el cual quedará así: Artículo 58. Circunstancias de mayor punibilidad. *“Cuando se produjere un daño ambiental grave, una irreversible modificación del equilibrio ecológico de los ecosistemas naturales o se cause la extinción de una especie biológica”*, reglas que desde su interpretación literal de la norma establecen verbos rectores frente a la conducta, como destruir, inutilizar o desaparecer o causar un impacto grave, sin embargo al establecer que es daño ambiental, no encontramos su concepto, quedando incluso la norma señalada, al no indicar la conducta punible de daño ambiental desde el derecho penal.

En concordancia es posible confundir el concepto de daño ambiental con el concepto de responsabilidad ambiental por daño ambiental al señalar que habrá daño ambiental cuando quiera que se presenten los mismos elementos de la responsabilidad civil extracontractual, de manera que la norma debió definir el concepto de daño y separarlo de los elementos de la responsabilidad civil (daño, hecho generador y nexo causal), para efectos de valorar el comportamiento del presunto infractor ambiental, mas no asociar el elemento daño a los requisitos para establecer la

responsabilidad ambiental (Pinzón A. G., 2014)

Por tanto, el concepto de daño objeto de reparación constituye un concepto legal, y es el legislador la persona encargada de delimitar que daño debe ser o no reparable. En la práctica la totalidad de las acciones humanas generan algún tipo de daño ambiental, e incluso el propio medio ambiente se daña así mismo. (Amez, 2015). En consecuencia, en el ordenamiento jurídico colombiano se menciona el daño como elemento esencial para la generación de la responsabilidad; concretamente se hacen referenciales puntuales en el artículo 16 de la Ley 23 de 1973 y en el artículo 90 de la Constitución Política de 1991. Sin embargo, como lo han destacado Henao Pérez y Saavedra Becerra, la normatividad colombiana no tiene una definición directa del daño ambiental, tan solo se puede observar una mención indirecta en el literal c) artículo 42 de la Ley 99 de 1993, en la que el legislador introduce la siguiente noción: (...) se entiende por daño ambiental el que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes (...). (Mendoza A. H., 2020).

En cuanto a los elementos de la responsabilidad que configuran el daño ambiental son los mismos que se requieren para que se genere la responsabilidad estatal, es decir se necesita que el daño sea cierto, individualizado y antijurídico, no obstante, al ser un régimen tan especial basado en las premisas propias del derecho medio ambiental, se debe tener presente que cada uno de estos elementos tiene sus características e interpretaciones propias. (Lorenzetti, 2008).

De acuerdo a lo anterior Arenas Mendoza menciona en relación a los elementos del daño ambiental: (...) En este sentido, es necesario hacer referencia a los tres requisitos del daño haciendo algunas aclaraciones acerca del régimen medioambiental, que son (i) daño personal o individualizado y (ii) daño injusto o antijurídico.⁴

⁴ “**Daño cierto o efectivo**, es decir que haya de probar su existencia por parte de quien lo padece, con el transcurso del tiempo, el concepto de efectividad se ha depurado tanto en la doctrina como en la jurisprudencia y se ha ampliado,

Una aproximación en relación a la definición la trae Guerrero Zaplana, quien dice “el daño ambiental se define por referencia a los recursos a los que afecta, diferenciándose de este modo la afectación a las especies silvestres y hábitats, por un lado; por otro, los daños a las aguas, a la rivera del mar y los ríos, y los daños al suelo. (Zaplana, 2010)

En cuanto al daño a las especies silvestres y hábitats, serán significativos cuando los cambios experimentados por el receptor produzcan efectos adversos que afecten el mantenimiento de un estado favorable de conservación a la posibilidad de que este sea alcanzado (Castellanos, 2018), en cuanto al daño a las aguas, se trata de la afectación del recurso hídrico entendido como conjunto, incluyendo mares, ríos, riberas y rías⁵, afectando el estado ecológico, químico, o cuantitativo, o el potencial ecológico de las aguas (Pardo, 2017), en cuanto el daño al recurso suelo, este será significativo si el receptor experimenta un efecto adverso que genere riesgos para la salud

particularmente en el derecho ambiental, en donde se considera que el daño indemnizable puede consistir también en amenazas a los bienes protegidos, en los daños ambientales la efectividad del daño puede verse oscurecida por la dificultad para determinar por razones de controversia o incertidumbre científica, dado que es difícil llegar a una estimación cierta de todos los daños que se puede desencadenar de una acción, desde el momento en el cual se ha detectado un daño ambiental o una acción potencialmente dañina, la persona responsable de tal hecho debe adoptar las medidas que tengan por objeto la protección del medio ambiente ante los posibles daños que se pueden derivar y que todavía no se conocen, pero se sospechan de cara a evitar llamados “daños cascada” es decir los daños originados a consecuencia de haberse causado otro daño. *García Amez, Javier, Responsabilidad por daños al medio ambiente, Thomson Reuters, Navarra, 2015, p. 105.*

Daño personal o individualizado, en el derecho ambiental, se ha denunciado la dificultad de constar el presupuesto de la individualización del daño, no obstante, este problema se puede solucionar fácilmente si se tiene como titular la sociedad o el Estado y adicionalmente, en el momento de la determinación de la indemnización, consecuencia del daño ambiental. En Colombia cualquier persona tiene la legitimación en la causa para que el juez dicte medidas tendientes a evitar el acaecimiento de un daño ambiental o, si es el caso, determinar fórmulas de indemnización o reparación en aquellos supuestos en los que la lesión se ha causado, *Gil Botero, Enrique y Rincón Córdoba, Jorge Iván, los presupuestos de la responsabilidad ambiental en Colombia, universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, pp.36-37.*

Daño injusto o antijurídico, En cuanto a la determinación de las condiciones del daño debe ser adverso, mensurable y significativo como elemento constitutivo del daño injusto para la configuración de la responsabilidad (...) al realizar la determinación, las autoridades competentes tienen que tener en cuenta diferentes factores, entre ellos, la ubicación y las circunstancias relativas a la actividad que puedan afectar al medio ambiente, y en concreto la sensibilidad ambiental de la ubicación, incluyendo la presencia de acuíferos de agua potable, aguas superficiales, especies protegidas y hábitats naturales, así como la geología de la ubicación, el periodo de tiempo durante el cual se daña el medio ambiente, los efectos acumulativos si hay más de una actividad perjudicial y los efectos directos e indirectos sobre el medio ambiente y la salud humana. *Beltrán Castellanos, José Miguel, Instrumentos para la efectividad del régimen de la responsabilidad medioambiental, Universidad de Alicante- Aranzadi, Cizur Menor, 2018, p. 113.*

⁵ Rías: Penetración que forma el mar en la costa, debida a la sumersión de la parte litoral de una cuenca fluvial de laderas más o menos abruptas. *Real Academia Española* <https://dle.rae.es/r%C3%ADa>.

humana o para el medio ambiente, de manera que aquel pueda ser calificado como suelo contaminado en base a los estándares previstos en la norma sectorial; frente al daño al aire, la contaminación atmosférica es relevante para las condiciones de vida y los procesos ecológicos esenciales, y por último en cuanto a la biotecnología ambiental, se encuentra una gran dificultad para la valoración del daño y la reparación del mismo, que es una utopía que no puede convertirse en realidad, ya que una vez la estructura genética de un elemento ambiental ha sido modificada, el proceso es irreversible. (Mendoza A. H., 2020)

En consecuencia, si bien la doctrina ha tratado de dar finos matices respecto del concepto de daño ambiental, al legislador es a quien le corresponde tal disposición, en materia de reserva de ley y definición de infracción ambiental, con relación a la potestad sancionatoria del Estado, siendo una gran falencia de la Ley 1333 de 2009 no establecer en su artículo 5, el concepto general de daño ambiental, desconociendo principios como la tipicidad y legalidad en relación al debido proceso del presunto infractor.

De otra parte la doctora Gloria Lucia Álvarez, refiere como falencia del procedimiento de la Ley 1333 de 2009, el no determinar expresamente cuando se puede proceder a ordenar la apertura de la investigación, aun así se infiere que la Autoridad puede hacerlo una vez culminada la indagación preliminar o sin necesidad de agotarla siempre y cuando tenga conocimiento pleno y los elementos probatorios necesarios para dar inicio formal al proceso, además la norma no explica que debe contener el acto administrativo que ordena la iniciación, el cual al ser un acto administrativo de trámite no es susceptible de recurso alguno, lo que en muchas ocasiones causa graves afectaciones a los investigados, pues se apertura investigación en su contra lo que hace que tengan que invertir cuantioso recursos en su defensa y la autoridad ambiental finalmente decide cesar la actuación.

En consonancia, el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009 establece que en caso de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos, lo que, desde una lectura exegética de la norma, permitiría establecer que en este tipo de casos no se apertura investigación, sino que se continua con la etapa de descargos, sin establecer antes, la formulación de cargos, etapa vertebral para el proceso, pues de acuerdo al artículo 29 superior y al principio de legalidad, así se trate de flagrancia o confesión la autoridad ambiental debe establecer exactamente la situación fáctica y jurídica motivo de infracción ambiental de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 24 Ibídem, con el fin que el presunto infractor ejerza su derecho de defensa y contradicción; además la norma no establece un plazo para el desarrollo del juzgamiento, en casos como estos, lo que sumado al término de la caducidad que opera en materia ambiental, hace que las autoridades ambientales puedan prolongar en el tiempo este tipo de situaciones, siendo ineficaz el procedimiento sancionatorio.

En cuanto a la cesación del procedimiento sancionatorio ambiental, se evidencia que la ley no refiere exactamente el procedimiento que se debe ceñir en caso que sea solicitada esta figura, o si es posible decretarla de oficio, motivo por el cual las autoridades ambientales a su arbitrio, profieren actos administrativos para cesar el procedimiento como para no cesarlo, mientras que hay otras autoridades que solo profieren autos de cesación cuando finalizan los procedimientos sancionatorios ambientales de manera anticipada, pues de lo contrario la solicitud de cesación se convierte es un antecedente del auto de formulación de cargos, lo que no debería ser así, pues la cesación del procedimiento es una etapa independiente a la formulación de cargos, motivo por el cual las autoridades ambientales deberían emitir un acto administrativo independiente para resolver sobre la cesación, con el fin que el presunto infractor puede recurrir dicho acto y ejercer su derecho de defensa y contradicción, pues recordemos que el acto de apertura no es sujeto de recurso al ser un acto de trámite de conformidad con el artículo 75 del CPACA, lo que le impide

a la parte implicada pronunciarse respecto del mismo.

Igualmente es evidente en relación a la etapa probatoria regulada por el artículo 26 de la Ley 1333 de 2009, que el legislador obvió señalar que medios de prueba se pueden solicitar, decretar y practicar en el procedimiento sancionatorio ambiental, siendo un vacío enorme; lo que ha hecho recurrir a las Autoridades Ambientales, a la Ley 1437 de 2011 norma que regula el procedimiento administrativo sancionatorio de manera general, sin embargo dicha norma, tampoco señala los medios de prueba que proceden, siendo preciso de acuerdo al artículo 306 *Ibíd.*, remitirnos al Código General del Proceso, con el fin de establecer los elementos de prueba.

Sin embargo el vacío normativo en muchas ocasiones vulnera el debido proceso administrativo del presunto infractor, como por ejemplo cuando se decreta de oficio la práctica de visita técnica al lugar de los hechos como prueba pericial, con el fin de determinar el estado actual de los recursos naturales, y el informe pericial que resulta de la práctica de la prueba, no es susceptible de contradicción por parte del presunto infractor, pues el artículo 26 de la Ley 1333 de 2009, no establece claramente el procedimiento exacto para la práctica de pruebas, y así, muchas autoridades ambientales, agotada la práctica de pruebas pasan directamente a la decisión, sin permitir ejercer el derecho de contradicción y defensa del infractor ambiental.

En correlación encontramos que el procedimiento sancionatorio ambiental, pretermite la etapa de alegatos de conclusión, fase que se encuentra incluida dentro del procedimiento administrativo sancionatorio, regulado por la Ley 1437 de 2011, el cual en su artículo 48 inciso 2, señala: “Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos”; institución procesal de vital importancia para la partes, ya que permite concluir respecto de lo probado con la participación, y la relación del investigado con la infracción indilgada, siendo oportuno aplicar la norma general, de manera subsidiaria ante el vacío

normativo.

Centrándose la discusión en establecer que la Ley 1333 de 2009 es una norma especial, y como norma especial el procedimiento se debería someter única y exclusivamente a las fases procesales contenidas en dicha norma. Ahora bien, llama la atención que para ciertos asuntos procesales del procedimiento sancionatorio ambiental la mayoría de las autoridades ambientales acudan como norma subsidiaria a la Ley 1437 de 2011, como en el caso de las notificaciones del auto de formulación de cargos y del auto de pruebas, pero que a la vez resulta paradójico que las mismas autoridades que acuden como norma supletiva a la Ley 1437 de 2011 no reconozcan la posibilidad de alegar de conclusión. (Mora, 2020)

Debate que en Colombia se define por las Autoridades Ambientales, unas acogen la tesis de la integración normativa, y otras se ciñen a la hermenéutica jurídica acudiendo al criterio de especialidad de la norma; la primera tesis que reconoce un razonamiento de aplicación supletiva de la ley 1437 de 2011 respecto de la Ley 1333 de 2009, al suplir el vacío de la norma especial con lo dispuesto en el artículo 48 *Ibíd*em, en el marco del proceso sancionatorio administrativo general que, una vez agotada la etapa probatoria, da traslado al investigado para que presente alegatos de conclusión dentro de un término de diez días hábiles, en concordancia con el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, y con fundamentado en los criterios de interpretación normativa contenidos en la Ley 153 de 1887, entre las que se resaltan las contenidas en los artículos 2º, 8º y 40, reglas que señalan que las normas posteriores prevalecen sobre las anteriores, así como ante la ausencia de norma puede aplicarse el principio de analogía y las normas especiales aplican prevalentemente sobre las generales.

De otro lado, se encuentra la tesis de la especialidad de la norma, acogida por la mayoría de Autoridades Ambientales en Colombia, la cual señala que al estar regulado el procedimiento

Sancionatorio Ambiental por la Ley 1333 de 2009, no le es aplicable, las normas que regulan de manera general el Procedimiento Administrativo Sancionatorio, dispuesto por el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (CPACA), motivo por el cual no dan aplicación al artículo 48 del CPACA, que incluye los alegatos de conclusión dentro de las etapas procesales del Procedimiento Sancionatorio de manera general.

Siendo pertinente traer a colación un pronunciamiento de la Corte Constitucional, donde se adujo que existen al menos tres criterios normativos para solucionar los conflictos entre leyes: (i) el criterio jerárquico, según el cual la norma superior prima sobre la inferior, (ii) el criterio cronológico, que reconoce la prevalencia de la norma posterior sobre la anterior, y (iii) el criterio de especialidad, según el cual la norma especial prima sobre la general. (...). A su turno, el criterio de especialidad permite reconocer la vigencia de una norma sobre la base de que regula de manera particular y específica una situación, supuesto o materia, excluyendo la aplicación de las disposiciones generales. Al respecto, por ejemplo, al referirse al carácter especial de las normas tributarias y su aplicación preferente justamente sobre el anterior Código Contencioso Administrativo, la Corte Constitucional ha señalado: Entre los principios contemplados por las dos leyes mencionadas se encuentra el de que cuando en los códigos adoptados se halle disposiciones incompatibles entre sí ‘la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general’ (numeral 1° del artículo 5° de la Ley 57 de 1887) (Sentencia, 2015).

De lo anterior es posible establecer que una falencia ineludible de la Ley 1333 de 2009, es la omisión de los alegatos de Conclusión dentro de las etapas procesales del procedimiento sancionatorio ambiental, abriendo la puerta para que algunas Autoridades Ambientales como el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ, la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge – CVS,

la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá –CORPOURABA, entre otras, apliquen el principio de integración normativa y supletivamente de acuerdo el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011, permitan al presunto infractor presentar alegatos de conclusión dentro del trámite sancionatorio ambiental, así la norma que lo regula no contemple dicha figura jurídica dentro del trámite procesal.

Sin embargo, otras autoridades como la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, CORPOBOYACA, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (CORPORINOQUIA), no acuden al principio de integración normativa, y niegan la etapa de alegatos de conclusión dentro del procedimiento Sancionatorio Ambiental, al señalar que la Ley 1333 de 2009, no consagra dentro de sus etapas procesales dicha figura, acudiendo al criterio de la especialidad de la norma, el cual señala que en caso de conflicto entre normas se preferirá aquella que regula de manera especial la materia, sobre aquella que lo hace de manera general, motivo por el cual las autoridades ambientales no acuden a la Ley 1437 de 2011, norma de carácter general que consagra los alegatos de conclusión dentro del procedimiento administrativo sancionatorio. Disyuntiva que genera inseguridad jurídica y una violación al debido proceso administrativo de los infractores en materia ambiental, pues unas Autoridades si permiten presentar alegatos de conclusión y otras no, lo que estaría desconociendo el principio de igualdad y el derecho de contradicción y defensa de las partes.

Cuestionamiento que la doctrina ha indicado en relación a la ausencia de reglas procesales en materia sancionatoria ambiental siendo evidente en figuras muy importantes como, por ejemplo, la confesión, los agravantes de responsabilidad, los alegatos de conclusión, que hoy no están reguladas en el régimen jurídico especial. Dicho vacío en la regulación de normas sustanciales como garantías procedimentales hacen que exista una vulneración del derecho al debido proceso

administrativo. Figuras procesales que son centrales para ejercer el derecho de defensa. Los alegatos son la concreción de dos principios procesales: el de participación efectiva dentro del proceso y el de contradicción material tanto de la relación fáctica de los cargos y su confrontación con las devenidas del período probatorio como con la argumentación. (Guzmán & Ubajoa, , 2019)

Igualmente se evidencia como falencia de la ley 1333 de 2009, el desconocimiento del principio de la doble instancia, luego la estructura de la Corporaciones Autónomas Regionales, no permite que las decisiones tomadas por las mismas, dentro de un procedimiento sancionatorio ambiental sean apeladas, puesto que dichas entidades no cuentan con superior jerárquico, al ser órganos autónomos, sin embargo el debido proceso en materia administrativa queda desprovisto en estos casos, luego el infractor en materia ambiental solo puede recurrir la decisión que lo declara responsable a través del recursos de reposición, el cual es tramitado y decidido por la misma autoridad que lo sanciono, que no le permitió presentar alegatos de conclusión, que actuó como juez y parte dentro del trámite procesal, y que no le permitió contradecir las pruebas practicadas, motivo por el cual la decisión muy probablemente va hacer confirmada, siendo por tal motivo de vital importancia la oportunidad de apelar ante un superior jerárquico.

Pues si bien 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 (Sentencia, 2005).

En el caso del procedimiento sancionatorio ambiental regulado por la Ley 1333 de 2009, dichos criterios no aplican, por que como se ha señalado, la norma que regula el trámite, no garantiza el debido proceso y el principio de defensa y contradicción del presunto infractor, motivo por el cual es indispensable que se permita la doble instancia en esta clase de procesos, y así asegurar un trámite imparcial y con las plenas garantías que enmarca el artículo 29 superior, no obstante para que ello ocurra las Corporaciones Autónomas Regionales en materia sancionatoria, tendrían que tener un superior jerárquico, dejando de ser órganos autónomos, desconociendo el carácter autónomo que la misma Constitución Política de 1991 les otorgo, dilema jurídico que afecta al investigado en materia ambiental.

La Ley 1333 de 2009, del mismo modo viene generando afectaciones a la garantía procesal del debido proceso administrativo en cuanto a la publicidad o notificación de las etapas procesales, específicamente en dos asuntos centrales. En primer lugar, las notificaciones no cuentan con una unidad normativa que determine la forma para surtir las comunicaciones de los actos propios del régimen sancionatorio ambiental. Como es el caso del auto que formula pliego de cargos, luego algunas autoridades ambientales lo hacen a través de notificación personal y cuando esta no es posible por edicto, atendiendo al contenido literal del artículo 24 de la Ley 1333 de 2009; mientras que otras lo hacen por notificación personal y luego por aviso de acuerdo al Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo. Por tanto en todas las etapas procesales del PSA debería acudirse al régimen general de notificaciones que trae el CPACA y en su defecto, el CGP. (Mora, 2020)

De igual forma el procedimiento sancionatorio ambiental permite que las Autoridades Ambientales puedan iniciar y desarrollar la investigación frente a la situación fáctica y jurídica motivo de infracción ambiental, y luego de agotadas las etapas procesales pertinentes tomar la

decisión de declarar o no responsable al presunto infractor ambiental, lo que ubica a la parte implicada 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, el no permitir controvertir las pruebas, presentar alegatos de conclusión, o recurso de apelación entre otras falencias, que hace que la imparcialidad de las autoridades se cuestione al momento de tramitar el correspondiente procedimiento.

En consecuencia, son muchos los vacíos y falencias de la Ley 1333 de 2009, que generan inseguridad a los presuntos infractores en el trámite y desarrollo del procedimiento Sancionatorio Ambiental, desconociendo los principios constitucionales y ambientales que rigen dicha actuación, siendo necesaria una reforma después de 11 años de su aplicación, y de las críticas de la Doctrina a la ley señalada, con el fin de corregir los mismos, garantizando de esa manera el debido proceso administrativo, y la idoneidad y eficacia de la potestad sancionadora en materia ambiental.

Capítulo III

3. Criterios para suplir el vacío de la ley 1333 de 2009, en cuanto a la etapa de alegatos de conclusión

La Doctrina y la jurisprudencia han desarrollado criterios para suplir el vacío normativo que contiene el Procedimiento Sancionatorio Ambiental en relación a la etapa de conclusión, aunque muchas Autoridades Ambientales no han materializado sus pronunciamientos, al señalar que la Ley 1333 de 2009, es una norma de carácter especial de conformidad con los postulados de la hermenéutica jurídica, además si se revisa la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional es contradictoria, porque en algunos de sus apartes refieren que esta etapa es de vital importancia para garantizar el debido proceso en materia administrativa, sin embargo siguen señalando que las etapas procesales del procedimiento son solo las que contiene el Capítulo IV de la Ley en comentó, dejando por fuera la fase para alegar de conclusión, por lo que de acuerdo a la Doctrina es preciso acudir al principio de integración normativa, con el fin de llenar el vacío de la norma a pesar de ser de carácter especial para suplir las falencias, es decir integrarla con la Ley 1437 de 2011, norma que regula el procedimiento administrativo sancionatorio ordinario, el cual si contempla los alegatos de conclusión.

3.1 Jurisprudencia frente a la etapa procesal de alegatos de conclusión en el proceso sancionatorio ambiental y sus contrariedades

El Consejo de Estado se ha referido a la omisión de la etapa de alegatos de conclusión como vacío de la Ley 1333 de 2009, señalando:

(...) la Sala estima pertinente referirse a la importancia de los alegatos de conclusión dentro del trámite de procesos judiciales y de procedimientos administrativos, para lo cual hacemos nuestras las reflexiones esgrimidas por la

Corte Constitucional, en la Sentencia C-107 de 2004, Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería, expresadas en la siguiente forma: «[...] En este contexto, 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 [...]».

La Sala resalta que las garantías integrantes del debido proceso administrativo imponen, ante el vacío que existe en la Ley 1333 frente a la etapa de alegatos de conclusión, la aplicación del artículo 47 del CPACA que al tenor indica que «[...] *ARTÍCULO 47. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. **Los preceptos de este Código se aplicarán***

también en lo no previsto por dichas leyes [...]», haciendo a su vez aplicable el artículo 48 del CPACA que contempla la etapa de alegatos de conclusión.

De esta forma, le asistía razón al Tribunal Administrativo de Córdoba al encontrar en esta omisión una grave violación del debido proceso administrativo por parte de la CVS en contra de la Reforestadora del Sinú, no asistiéndole razón al apelante por los motivos expuestos anteriormente. La interpretación prohijada por la Sala lo único que hace es aplicar una regla de reenvío que se encuentra en el CPACA que tiene como único objetivo completar los vacíos existentes en la Ley 1333, sin quebrantar de modo alguno la naturaleza especial del procedimiento sancionatorio ambiental, como lo sugiere el actor. (Sentencia, 2017)

No obstante, el mismo tribunal en relación a las etapas establecidas para el procedimiento sancionatorio ambiental regulado por la Ley 1333 de 2009, señalo en pronunciamiento posterior lo siguiente:

(...) De conformidad con lo expuesto en la Ley 1333 de 2009, hacen parte del procedimiento sancionatorio ambiental las siguientes etapas: (i) la indagación preliminar (Art. 17 ibídem), (ii) iniciación del procedimiento sancionatorio (Art. 18 ibídem), formulación de cargos (Art. 24 ibídem), descargos (Art. 25 ibídem), práctica de pruebas (Art. 26 ibídem) y la determinación de responsabilidad ambiental y sanción (Art. 27 Ibídem). Igualmente, debe resaltarse que durante el citado procedimiento la autoridad ambiental puede adoptar las medidas preventivas que considere, con el fin de impedir la ocurrencia de un hecho que atente en contra del medio ambiente (Art. 12 Ibídem).

Ahora bien, la primera de las fases, tal y como lo anotó el Tribunal en la sentencia recurrida, tiene como objeto la verificación de la ocurrencia de la conducta con el fin de determinar si es

constitutiva de infracción ambiental, y resulta ser optativa.

Por su parte, la iniciación del procedimiento sancionatorio busca la verificación de los hechos u omisiones constitutivas de la infracción a las normas ambientales. Sobre el particular, el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009 lo establece.

Ahora bien, cuando la autoridad ambiental determine que existe mérito para continuar con la investigación, esto es, luego de verificar los hechos u omisiones que dieron lugar a la apertura de la misma y a la determinación de la conducta objeto de reproche, a través de acto administrativo motivado, procederá a formular cargos en contra del presunto infractor o causante del daño ambiental.

Finalmente, luego de agotarse la etapa de formulación de cargos, le sigue la presentación de descargos (Art. 25 de la Ley 1333 de 2009), la práctica de pruebas (Art. 26 ibídem), la determinación de la responsabilidad y la sanción (Art. 27 ibídem). (Sentencia, 2019)

Pronunciamiento que se reitera por el Consejo de Estado en la Sección Primera, cuando señala lo siguiente:

(...) Bajo tal planteamiento, es pertinente aludir a la estructura del procedimiento sancionatorio en la precitada ley, a efectos de determinar si la decisión del Tribunal lo desconoce, y si el plazo otorgado resulta injustificado.

La Ley 1333 de 2009 tuvo como objeto regular en su integridad el procedimiento sancionatorio al cual, a partir del 21 de julio de 2009, todas las autoridades ambientales debían acudir para determinar si había lugar a la imposición de sanciones por infracción a la normativa ambiental. En términos generales, se definieron las siguientes etapas procesales: (i) indagación preliminar (artículo 17); (ii) iniciación del procedimiento sancionatorio (artículo 18), (iii) notificaciones

(artículo 19), (iv) intervenciones (artículo 20), (v) remisión a otras autoridades (artículo 21), (vi) verificación de los hechos (artículo 22), (vii) Cesación de procedimiento (artículo 23), (viii) formulación de cargos (artículo 24), (ix) Descargos (artículo 25), (x) práctica de pruebas (artículo 26), (xi) Determinación de la responsabilidad y sanción (artículo 27), (xii) Notificación (artículo 28), (xiii) Publicidad (artículo 29), (xiv) Recursos (artículo 30), (ix) medidas compensatorias (artículo 31). **Esta Sala tuvo la oportunidad de efectuar en detalle el estudio del procedimiento sancionatorio ambiental, en providencia del 15 de agosto de 2019.** (Sentencia, 2020).

Por su parte la Corte Constitucional en relación a las etapas del procedimiento sancionatorio ambiental señala:

El procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009 fue referido en la sentencia C-595 de 2010 en los siguientes términos:

“Específicamente, instituye unas disposiciones generales (Título I), las infracciones en materia ambiental (Título II), el procedimiento para la imposición de medidas preventivas (Título III), el procedimiento sancionatorio (Título IV), las medidas preventivas y sanciones (Título V), la disposición final de especímenes de fauna y flora silvestres restituidos (Título VI), el Ministerio Público Ambiental (Título VII), los portales de información para el control de la normatividad ambiental (Título VIII) y las disposiciones finales (Título XIX).

A continuación, se instituye el procedimiento sancionatorio ambiental que está compuesto por las siguientes etapas, que pretenden determinar si se ha incurrido en una infracción y en caso afirmativo imponer la sanción correspondiente:**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. 3) (Sentencia , 2017).

De igual forma la Corte Constitucional en sentencia C-595 de 2010, Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Palacio, sentencia C-742 de 2010 Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chalju, y sentencia C-364 de 2012 Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva, reitera las etapas del procedimiento sancionatorio ambiental reguladas por la Ley 1333 de 2009, sin embargo, en ninguno de sus apartes señala la etapa de alegatos de conclusión, ni se refiere a la remisión normativa respecto del artículo 48 de la Ley 1437 de 2011.

Por tanto, es claro que tanto la Jurisprudencia del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional, no señalan la etapa de alegatos de conclusión dentro de la estructura del Procedimiento Sancionatorio Ambiental regulado por la Ley 1333 de 2009, desconociendo con ello, el principio de remisión normativa dispuesto en el artículo 47 de la Ley 1437 cuando señala que los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por leyes especiales, luego el procedimiento sancionatorio general, si contempla la etapa para alegar dentro del trámite procesal, motivo por el cual de acuerdo con la regla de remisión normativa, es procedente correr traslado y permitir a los presuntos infractores alegar dentro del procedimiento sancionatorio ambiental.

3.2 La Importancia de los Alegatos de Conclusión en los procesos judiciales y administrativos

Para hablar de la figura de los alegatos es inevitable no traer a colación el debido proceso como derecho fundamental que reclama de procedimientos pluralistas y ampliamente participativos, en los que se asegure la igualdad y un debate que permita la defensa de todos sus participantes. Dichos procedimientos, en los que sólo podrá decidirse de fondo de conformidad con el derecho sustancial preexistente, deberán ser desarrollados de conformidad con las formas preestablecidas en el ordenamiento y estar dirigidos por terceros supra ordenados, exclusivos, naturales, imparciales e independientes, en consecuencia una parte del debido proceso es el derecho de contradicción que se materializa en la posibilidad de participar en el proceso, de oponerse, de refutar las afirmaciones de la parte contraria, el derecho a ser oído implica la posibilidad de otorgar a las partes procesales idénticas oportunidades (Zabaleta, 2017)

El Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo 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, y establece los principios con que debe desarrollarse la actuación administrativa dentro del cual se encuentra el debido proceso con plena garantía de los derechos de representación defensa y contradicción en materia administrativa sancionatoria, observando (entre otras) la presunción de inocencia. (Barrera, 2021)

De acuerdo con lo citado anteriormente, es claro que desde la Constitución Política de Colombia se consagró el Derecho al Debido Proceso, dentro del cual se encuentra el principio de contradicción y defensa, que se pregona a de todas las actuaciones administrativas y judiciales, por lo que la figura de los alegatos de conclusión materializa el mismo, al permitir a las partes concluir sobre lo probado, sentar sus argumentos de amparo y debatir sobre el desarrollo del trámite procesal.

La Corte Constitucional se ha referido a la figura de los alegatos de conclusión, indicando

que sobre la base de las pruebas incorporadas al proceso, los alegatos de conclusión juegan un destacado papel al mejorar el 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 el poder 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 decidir en derecho. (Sentencia, 2004)

Así la figura de alegar de conclusión es la última oportunidad del acusado para defenderse antes del fallo, al existir una gran diferencia, entre los descargos y los alegatos, porque al finalizar la actuación se ha culminado con la práctica de pruebas, que son indispensables para acreditar todo hecho ilícito, toda conducta antijurídica, así como el dolo o la culpa, si se hubiere incurrido en ellos. (Gómez, 2020), por tal motivo como sucede en el procedimiento sancionatorio ambiental la etapa de descargos es la única oportunidad que tiene el presunto infractor en materia ambiental para ejercer su derecho de contradicción y defensa, al igual que, para aportar y solicitar pruebas, siendo un vacío normativo de gran envergadura la etapa para alegar, en cuanto al Título IV de la Ley 1333 de 2009, luego en materia ambiental no se le permite al investigado presentar alegatos luego de practicada las pruebas, siendo una falencia que desconoce el debido proceso en materia

administrativa.

Luego los alegatos de conclusión materializan el debido proceso administrativo, al ser la última oportunidad que tienen las partes antes del fallo de manifestar las razones jurídicas que poseen para que se declare el derecho tratándose del demandante, o se expongan las justificaciones legales para que dicho derecho sea negado sin son presentados por el demandado, o en el caso como por ejemplo del procedimiento sancionatorio ambiental, que el presunto infractor debata sobre la práctica de las pruebas, garantía que se le impide al mismo, con la excusa que el investigado en materia ambiental puede ejercer su derecho de defensa en la etapa de descargos de conformidad con la Ley 1333 de 2009, siendo esta etapa anterior al decreto y practica de pruebas, además “la defensa que ejerce el investigado con la presentación del escrito de descargos se refiere a las circunstancias que motivaron el traslado de la conducta como infractora, se pronuncia sobre el material que reposa en el expediente como prueba, informa sobre los justificantes de la conducta y allega los soportes que considere pertinentes y solicita la práctica de las pruebas que requiere, según su consideración para la defensa” (Romero, 2016), razón por la cual los alegatos se convierten en un anclar del principio de contradicción probatoria.

A diferencia, de acuerdo con Romero (2016):

La Ley 1437 de 2011 que regula el procedimiento sancionatorio de manera general, “establece un mayor número de intervenciones por parte de los investigados, aspecto que podría entenderse, como un mejor desarrollo del derecho de defensa por parte de los investigados. Pues dentro del procedimiento sancionatorio general el investigado cuenta con más posibilidades de intervención activa y puede interpretar con un mejor panorama la forma como el instructor valora el material de soporte de los cargos; es así como para la etapa de presentación de alegatos puede

argumentar con sustento especial la justificación de la conducta reprochable poner de presente todas las circunstancias en un principio no consideraba de relevancia.

Luego los alegatos deben ser utilizados por el investigado para generar la convicción en la administración de que la sanción no es procedente y, por lo mismo es el sustento de la solicitud de archivo de la actuación – bien porque el hecho no se cometió, no existe prueba que lo sustente o hay una causal de exoneración de responsabilidad, porque los hechos probados no se subsumen en ninguna conducta ilícita o la valoración de esas pruebas obrantes llevan a esa decisión de archivo, o caducó la facultad sancionatoria de la administración y no la reiteración de los argumentos facticos y jurídicos expuestos durante todo el trámite (Laverde, 2018)

Siendo de vital importancia incluir dentro del procedimiento sancionatorio ambiental 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, así exista una inversión en la carga de la prueba a cargo del infractor; en otras palabras, la Ley 1437 de 2011 reconoce el derecho de contradicción material de la prueba, falencia de la Ley 1333 de 2009 que únicamente permite la contradicción en el escrito de descargos, pero no con posterioridad a la etapa probatoria.

3.3 La Integración o Remisión Normativa en relación con la Ley 1437 de 2011, y el procedimiento Sancionatorio Ambiental

La expresión “Remisión” significa cuando un texto legal (la llamada norma de remisión) se refiere a otras disposiciones (el denominado objeto de la remisión) de forma tal que estas últimas deben considerarse parte integrante de la normativa que incluye la norma de remisión, por así decirlo, la norma de remisión incorpora el objeto de remisión a la normativa propia. (Salvador,

1984)

En correlación para hablar de remisión normativa debemos referir que la “Constitución ha de ser siempre un concepto referencial, toda vez que la existencia de diferentes formas positivas de exteriorización de las normas integrantes del ordenamiento requiere una ordenación jerárquica de las mismas, a los efectos de resolver cuantas contradicciones internormativas pudieran derivarse por causa de los diferentes contenidos con los que los habilitados para producir dichas formas doten definitivamente a las mismas. En tal ordenación jerárquica, la Constitución es siempre aquella forma localizada en la cúspide del sistema; forma ésta que, manifiesta una verdadera norma de Derecho, ve asegurada su observancia por las formas que le suceden mediante la sanción jurídica con la que el ordenamiento reacciona ante sus contravenciones, esto es, ante las inmisiones que en su ámbito de actuación se verifiquen desde formas jurídicas subordinadas” (Pagés, 1993).

Siendo aconsejable que los reenvíos dentro de las leyes puedan evitarse en lo posible, ya que “cuanto mejor se sistematiza el derecho menos necesidad hay de acudir a las remisiones. Las remisiones o reenvíos deben emplearse solamente de forma “subsidiaria”, es decir, sólo en aquellos casos en que sean indispensables para mejorar la simplificación del texto o cuando por la propia naturaleza de la materia que se regula sea imposible incluir en la ley todos los extremos de su objeto de regulación. Una vez que el legislador decida hacer una remisión debe tener presente las siguientes indicaciones: a) la norma de remisión debe indicar con toda claridad su carácter de tal; b) la remisión debe identificar correcta y claramente el objeto al que se dirige. De preferencia se debe indicar sucintamente, junto a la norma objeto de la remisión, su contenido: “No sólo se indica que rige sino de qué trata lo que rige”; c) la remisión no puede alterar las reglas de jerarquía y competencia o de reserva de ley que rigen para la propia ley y para el resto del ordenamiento. (Carbonell & al., 2000)

Así la Corte Constitucional establece que la Remisión normativa es constitucional cuando:

i) la disposición que la efectúa ha de comprender unos contenidos mínimos que le permitan al intérprete y ejecutor de la norma identificar un determinado cuerpo normativo sin que haya lugar a ambigüedades ni a indeterminaciones al respecto; ii) que las normas a las que se remite contengan, en efecto, los elementos que permiten definir con precisión y claridad la conducta sancionada, de forma tal que su aplicación se efectúe con el respeto debido al principio de tipicidad. Finalmente, no sobra reiterar que lógicamente a las personas no se les puede aplicar una descripción de la conducta sancionada efectuada con posterioridad a la realización de dicha conducta, porque ello desconocería el principio de *lex praevia*. (Sentencia, 2006)

En consecuencia, para dar aplicación a la figura de la remisión normativa debemos recordar que no existe ley perfecta que no contenga vacíos, y como es de esperarse La Ley 1333 de 2009, no es la excepción, ante lo cual traemos la frase del académico, jurista y filósofo del Derecho mexicano Eduardo García Maynez quien dice "si bien es posible que en la ley se encuentren lagunas, el derecho no puede tenerlas" ante lo cual se presenta efectivamente el nacimiento de la integración normativa. Ahora bien, esos vacíos no son solamente procedimentales sino sustanciales y en este caso tenemos que en el Procedimiento Sancionatorio ambiental omite la etapa de alegatos de conclusión, figura jurídica que si contempla el procedimiento administrativo sancionatorio regulado por la Ley 1437 de 2011.

Por tanto, en relación al procedimiento sancionatorio ambiental la doctrina reciente reconoce el carácter supletorio del Procedimiento Sancionatorio Administrativo consagrado en la Ley 1437 de 2011, señalando que el PAS (Procedimiento Administrativo Sancionatorio) es subsidiario, porque solo aplica en ausencia de leyes especiales que regulen la materia. Y supletorio, toda vez que cumple funciones de integración normativa frente a lo no previsto en ellas. De ahí

que la ciencia jurídica moderna ha llegado a la conclusión de que las leyes son siempre insuficientes para resolver los infinitos problemas que plantea la vida práctica del derecho. Es decir, que, pese a la aspiración del legislador de prever todas las hipótesis posibles, siempre quedan fuera de ellas casos no imaginados; siendo procedente la integración jurídica que no se basa solo en la aplicación de métodos que colmen los vacíos sino que va más allá, en búsqueda de la certeza jurídica en los ciudadanos que acuden al derecho para que este salvaguarde sus intereses, va en busca de la seguridad jurídica para mantener en la sociedad el prestigio y el valor que el derecho merece. (Millán, 2012). Siendo el PAS en materia de ambiental subsidiario, porque solo aplica en ausencia de leyes especiales, y la ley 1333 de 2009 es una norma especial que regula el procedimiento sancionatorio ambiental, pero es a la vez supletorio, toda vez que cumple funciones de integración normativa frente a lo no previsto en la norma especial señalada. Luego, ante el silencio de la ley especial sobre aspectos como los alegatos de conclusión, por ejemplo, resulta aplicables las reglas del CPACA.

Por lo que la experiencia demuestra que las leyes especiales al establecer los Procedimientos Administrativos Sancionatorios aplicables a determinada actividad sectorial remiten de manera expresa al CPACA. Lo anterior puede advertirse claramente, a título de ejemplo, en el Decreto-Ley 1228 de 1995, en materia deportiva; el artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero; la Ley 1333, en materia sancionatoria ambiental; el artículo 128 de la Ley 1438, relativo a las funciones sancionatorias de la Superintendencia de Salud; el Estatuto del Consumidor y la Ley 1581 del 2012. En todo caso, ante el silencio de las leyes especiales sobre aspectos como la caducidad de la facultad sancionatoria, los recursos y el silencio administrativo, por ejemplo, resultan aplicables las reglas del CPACA. Lo anterior sin perjuicio del principio de favorabilidad en materia sancionatoria, que cubre tanto aspectos sustanciales como

procedimentales, en la medida en que es un elemento fundamental del debido proceso (C. Const., sents. C- 922/01 y C-207/03). (Alvarez, 2013)

De tal manera que, aunque la Ley 1333 de 2009 integró en un solo cuerpo normativo el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, este resulta insuficiente en cuanto a las etapas mínimas que deben surtirse con el fin de respetar la garantía del debido proceso. Es posible que el Legislador, en aras de dar agilidad y celeridad al procedimiento sancionatorio ambiental hubiera omitido algunas etapas procesales, pero los vacíos encontrados en la Ley 1333 son inadmisibles, a la luz de nuevo Código de Procedimiento Administrativo; aceptar lo contrario implica un atentado al principio del debido proceso consagrado en el artículo 29 Superior. (Parra, 2013)

En consonancia Álvaro Parra Garro señala que La Ley 1333 de 2009 “no contempló la etapa de traslado para alegar, o el traslado de las pruebas aportadas con el recurso de reposición, etapas necesarias dentro del procedimiento, y sin las cuales el derecho de contradicción y defensa del investigado resulta menguado, o casi nulo, si se tiene en cuenta que 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, motivo por el cual la etapa para alegar 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 del derecho consagrado en el numeral 8, artículo 5 de la Ley 1437 de 2011 de formular alegaciones”.

Por tanto, Ley 1437 de 2011 exige una integración con todas las regulaciones, no importa si son especiales o no, para “mejorar” las anteriores. Y eso por supuesto cobija a la Ley 1333, pues al fin y al cabo precisamente la Ley 1437 es una disposición más actualizada y, si se quiere, más moderna, que debe irradiar a todas las actuaciones administrativas. Lo anterior se desprende del carácter integrador del artículo 47 de la Ley 1437 y no solamente supletivo para la Ley 1333 de 2009, cuando claramente fija que sus preceptos se aplicarán también en lo no previsto por otras leyes que traten sobre procedimientos administrativos sancionatorios. Por una parte, sería sustento de esta posición el hecho innegable de que incluso la aplicación de la actividad administrativa preventiva y sancionadora establecida en el procedimiento sancionatorio ambiental está sometida a las reglas o delimitaciones generales que fijan los principios administrativos, en cuanto a la necesidad imperante de traer la aplicación de los principios que limitan las actuaciones administrativas en Colombia, concretamente, para un desarrollo del proceso sancionatorio ambiental, es imperioso señalar que el debido proceso administrativo contemplado en el artículo 29 superior, el cual no cobija las garantías señaladas en el mismo, sino irradia mucho más allá. (Cardona, 2017)

Lo anterior y en concordancia con lo expuesto por Álvaro Hernando Cardona, cuando señala que al procedimiento de la Ley 1333 de 2009 se debe integrar la etapa de alegatos antes de fallar el proceso sancionatorio ambiental. Pues el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011 ordena en un aparte: “Período probatorio. Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos”. Se trata probablemente de la integración más

importante que hace al régimen sancionatorio al trámite ambiental como manifestación de los principios constitucionales y legales sobre el debido proceso, pues es el corolario de todas las actuaciones surtidas durante el juzgamiento tendiente a establecer la infracción y la responsabilidad sobre ella, y es el extremo de la posibilidad de defenderse quien es imputado.

Conjuntamente del derecho de defensa y contradicción se desprende la posibilidad de presentar alegatos, al concretar la garantía de la participación de los interlocutores en el discurso jurisdiccional, sobre todo para ejercer sus facultades de presentar argumentaciones y pruebas. De este modo, el derecho de defensa garantiza la posibilidad de concurrir al proceso, hacerse parte en el mismo, defenderse, presentar alegatos y pruebas. Cabe decir que este derecho fundamental se concreta en dos derechos: en primer lugar, el derecho de contradicción, y, en segundo lugar, el derecho a la defensa técnica (Pulido, 2005), por tanto la omisión de la etapa de alegatos de conclusión dentro del trámite procesal de la Ley 1333 de 2009, es una amenaza al derecho fundamental al debido proceso, luego dicha etapa permite discutir los argumentos y pruebas que esboza la autoridad ambiental para prever una sanción, motivo por el cual la autoridad tiene el deber de buscar sanear oportunamente la ausencia injustificada en la Ley 1333 de 2009. “No se trata de humildad, por oposición a una eventual arrogancia de la administración, sino la voluntad de la autoridad para superar jurídicamente la anomalía procesal constatada, consecuente con una actitud de sumisión al derecho objetivo fundamental. (Carvajal, 2010)

En concordancia: “La ausencia de procedimiento administrativo o las falencias normativas de los de naturaleza especial que hubiere establecido el legislador se llenan siempre y bajo cualquier circunstancia con las disposiciones de la primera parte del Código Contencioso Administrativo, que configura nuestro ordenamiento jurídico en materia de procedimientos administrativos. Al respecto basta recordar el viejo principio de nuestro ordenamiento jurídico en

materia de procedimientos administrativos (...) según el cual ‘los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por estas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles. (Díaz, 2020).

En el mismo sentido Juan Manuel Laverde, señala que las leyes especiales establecen parcialmente algunas reglas de procedimiento específicas – inicio de la actuación, pliego de cargos, criterios para graduar la sanción, etc., pero omiten pronunciarse en cuanto a pruebas, contenido del acto sancionatorio, caducidad de la facultad sancionatoria, recursos contra las decisiones sancionatorias, y si bien las leyes especiales disponen procedimientos sancionatorios con reglas detalladas como la ley 1333 de 2009 en materia sancionatoria ambiental, señalan una cláusula de remisión expresa al CPACA en lo no regulado por ellas, motivo por el cual el CPACA es aplicable por mandato de las normas especiales, al margen de intervención del CPACA en ese procedimiento sancionatorio especial dependerá del detalle más o menos amplio de la regulación especial.

3.4 Aplicación de la Etapa de Alegatos de Conclusión en el Procedimiento Sancionatorio Ambiental, como garantía del debido proceso administrativo

3.4.1 Derecho a la Legítima Defensa

El derecho de defensa constituye una garantía fundamental del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, el cual debe entenderse en un sentido holístico, es decir, como una garantía real dentro del proceso, esto es, el derecho que tiene un sujeto procesal ya sea en el ámbito judicial como administrativo, de tal manera que el individuo tiene derecho a “ser oído, de controvertir, objetar y solicitar pruebas, con el fin de lograr una correcta y legítima administración de justicia dentro del estado social de derecho trazado por la constitución política (Sentencia, 2016).

Así mismo la Corte Constitucional en sentencia C-025 de 2009, se refirió a este Derecho

señalando que lo integran el conjunto de facultades y garantías previstas en el ordenamiento jurídico, cuyo objetivo básico es brindar protección al individuo sometido a cualquier proceso, de manera que durante el trámite se puedan hacer valer sus derechos sustanciales y se logre el respeto de las formalidades propias del juicio, asegurando con ello una recta y cumplida administración de justicia.

En consecuencia, el Derecho a la legítima defensa es una garantía del debido proceso que se materializa en la actuación administrativa, cuando las autoridades permiten a la parte implicada controvertir las pruebas válidamente aportadas al proceso, objetar, alegar de conclusión, reponer las decisiones y en si permitir al actor o infractor, participar activamente en todo el desarrollo del procedimiento, legitimando las instituciones jurídico procesales en el desarrollo de un proceso que busca la justicia.

3.4.2 Derecho de Contradicción

Inherentes al derecho a la defensa, se hallan otro grupo de principios esenciales para la práctica probatoria; entre ellos se destaca el derecho a la contradicción, que le permite a las partes y especialmente a la defensa, acceder a cualquier prueba que se pretenda hacer valer dentro del proceso y a alegar cuando se considere oportuno, con la legítima finalidad de poder influir en la decisión del juez de forma que favorezca sus propios intereses; El derecho de contradicción no se materializa al establecer como obligatoria la intervención de las partes dentro de la controversia del proceso ni mucho menos al condicionar el curso del mismo si se cumple con tal obligación, este derecho se materializa al darle la posibilidad razonable y los medios necesarios a cada una de ellas dentro del proceso, llámese demandante o demandado para ser oído en cada una de las etapas correspondientes, ofreciéndoles un juicio justo e imparcial y un debido proceso independiente si cada una de las partes decide hacer uso del mismo (Bermudez & Castillo, 2020).

3.4.3 La Etapa de Alegatos en el Procedimiento Sancionatorio Ambiental

Es preciso reiterar que la Ley 1333 de 2009, por medio de la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental en su Título IV, no contempla dentro de sus etapas procesales los alegatos de conclusión, figura jurídica indispensable en el trámite procesal, en aras de garantizar el derecho de defensa y contradicción del presunto infractor, principios que materializan el debido proceso administrativo al permitir a la parte investigada, controvertir la pruebas practicadas en el proceso, más aún cuando las Autoridades Ambientales decretan de oficio en muchas ocasiones la práctica de una visita técnica al lugar de los hechos en el periodo probatorio, de la cual resulta un informe pericial o concepto técnico, el cual no puede ser controvertido por el implicado, pues el procedimiento no lo permite, ya que una vez vencida esta etapa, inmediatamente se profiere decisión de fondo, motivo por el cual los alegatos de conclusión se convierten en una parte fundamental en cuanto al derecho de defensa y contradicción, al permitir debatir sobre lo probado en todo el desarrollo procedimental y sentar los argumentos que sostienen su defensa.

En consecuencia la Ley 1333 de 2009 si vulnera el debido proceso en materia administrativa al pretermittir la etapa para alegar de conclusión, al ser una figura que permite al investigado en materia ambiental, una vez practicadas las pruebas solicitadas de parte y las decretadas de oficio por la autoridad sancionatoria ambiental, en aplicación de los más elementales postulados que emanan del debido proceso y el derecho a la defensa, es decir de lo que pueda entenderse como un buen proceso administrativo ambiental, conceder al investigado la oportunidad de presentar sus argumentos sobre la defensa planteada y como se ve está reflejada en las pruebas practicadas. (Gutierrez, 2014)

Así, al revisar la Ley 1333 de 2009 a la luz del derecho al debido proceso y la nueva

reglamentación sobre el Procedimiento Administrativo Sancionatorio –PAS-, se encuentra que esta es insuficiente, dado que no contempló etapas necesarias como, el traslado para alegar como etapa previa a la decisión, y el traslado de las pruebas que aporten las demás partes dentro del procedimiento, y en consecuencia se hace necesario acudir a las reglas consagradas en la Ley 1437 de 2011 en virtud del carácter supletorio de esta Ley y por remisión expresa que hace la Ley 1333 de 2009 en los artículos 3, 4, 18, 19, 24, 28, 23 y 30. (Garro, 2013).

Partiendo de lo anterior, a través del principio integración normativa que implica la aplicación de una norma en cuanto a una etapa procesal no prevista, como sucede en la ley 1333 de 2009, en relación a la figura de los alegatos de conclusión, en virtud de la garantía del debido proceso del sujeto pasivo, asegurando la facultad del estado en cumplimiento de la función sancionadora pero con las debidas garantías constitucionales lo cual se logra únicamente con la integración de la Ley 1333 de 2009 con la Ley 1437 de 2011 como norma supletoria que sirve para llenar las lagunas o vacíos que se presentan en esta norma sectorial, dado que el procedimiento reseñado en el capítulo IV de la Ley 1333 de 2009 está incompleto y no permite la contradicción y defensa plena del presunto infractor. Por tal motivo con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 el único referente normativo para la imposición de sanciones por infracción ambiental dejó de ser la Ley 1333 de 2009 y se hace necesario integrar las dos normas para extraer un único procedimiento. (Bermudez & Castillo, 2020)

En efecto aunque la Ley 1333 de 2009 no consagra expresamente la etapa para alegar de conclusión, el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011 establece en el procedimiento sancionatorio general el “traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos”, a lo cual debe sumarse lo previsto en el numeral 6 del artículo 140 del código de procedimiento civil, según el cual constituye causal de nulidad del proceso omitir la oportunidad para formular alegatos

de conclusión” que también se consagra en el numeral 6 del artículo 133 del Código General del Proceso (Gutierrez, 2014), por tal motivo las Autoridades Ambientales en Colombia deben dar aplicación de acuerdo al principio de integración normativa, al PAS o procedimiento administrativo sancionatorio en los temas no regulados por la Ley 1333 de 2009, como sucede en con la etapa para alegar, garantizando con ello el respeto por el debido proceso administrativo y las garantías que se desprenden del mismo.

En consecuencia, si bien la Ley 1333 de 2009, vulnera el debido proceso del investigado en materia sancionatoria ambiental, al omitir la etapa de alegatos de conclusión, más aún cuando el sujeto pasivo asume cargas extremas, prescindir de la etapa de alegaciones en el proceso sancionatorio va en desmedro del derecho a la defensa y contradicción del presunto agente infractor, al desconocer con ello garantías constitucionales, y principios como la supremacía constitucional consagrada en el artículo 4 Ibídem, siendo indispensable para corregir tal falencia normativa, la aplicación del artículo 48 de la Ley 1437 de 2011, en materialización del principio de integración normativa y de garantía del debido proceso en materia de procedimiento sancionatorio ambiental.

En lo que refiere a las pruebas durante esta etapa es la oportunidad de insistir en las pruebas negadas cuando la autoridad administrativa ha sostenido la improcedencia de recursos contra el auto que rechaza pruebas, recuerde el principio de necesidad de la prueba y que la conclusión del periodo probatorio no es una “camisa de fuerza” que impide practicar nuevas pruebas cuando sean necesarias para el total esclarecimiento de los hechos. Asimismo, en los alegatos deben señalarse las irregularidades procesales que invalidan la actuación para que sean corregidas en los términos del artículo 41 del CPACA [Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Sierra, 2019)

Además, con la inclusión de la etapa de alegatos de conclusión dentro del procedimiento sancionatorio ambiental, a través de la aplicación del principio de integración normativa, acudiendo al artículo 48 del CPACA, el investigado tiene la oportunidad de señalar las falencias del desarrollo procesal, las cuales se desarrollaron en acápite anterior, luego se podrá señalar si la medida preventiva impuesta fue objeto de flagrancia o no, si procedía la infracción por violación normativa o daño ambiental, el cual no está definido por la legislación ambiental, si el principio de publicidad de las actuaciones se cumplió a cabalidad o se desconoció el deber de notificación, si a pesar de ser una presunción legal el dolo o la culpa, no se actuó en tal grado, invirtiendo la carga de la prueba a pesar de ser la Autoridad Ambiental quien está en mejor posición de demostrar la conducta, quien además actúa como juez y parte, entre muchos más yerros que pueden ser atacados por el presunto infractor a través de la etapa de alegatos de conclusión.

3.5 Perspectiva comparada del procedimiento ambiental, y la etapa de alegatos de conclusión en la legislación chilena

En este punto se quiere traer a colación el procedimiento sancionatorio ambiental desarrollado en Chile, con el fin de compararlo con el nuestro, con el fin de verificar si el mismo cuenta con la etapa de alegatos de conclusión, y que otros mecanismos existen en materia ambiental los cuales insertan dicha etapa al ser de vital importancia para el investigado, además que Chile es el único país en América latina que cuenta con jurisdicción ambiental.

En el sistema jurídico chileno la ley 19.300 de 1994, en relación a las bases generales del Medio Ambiente, dictamina los procedimientos en materia ambiental. Dicha ley fue modificada en el año 2007 por la Ley 20.173, la cual hizo algunas correcciones en el contenido de la Ley inicial sin cambiar el fondo de la misma, no obstante, frente a la responsabilidad administrativa ambiental en Chile, se puede referir la Ley 20.417 de 2012 que a partir de su artículo 47 y siguientes,

establece el procedimiento sancionatorio, el cual puede iniciarse de oficio, a petición del órgano sectorial o por denuncia.

El procedimiento contempla, la facultad del instructor del procedimiento, de solicitar fundadamente al Superintendente la adopción de alguna medida provisional, con fines exclusivamente cautelares, antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador asemejándose a las medidas preventivas del procedimiento sancionatorio ambiental colombiano.

El artículo 49 ibídem señala “la instrucción del procedimiento sancionatorio se realizará por un funcionario de la Superintendencia que recibirá el nombre de instructor y se iniciará con una formulación precisa de los cargos, que se notificarán al presunto infractor por carta certificada en el domicilio que tenga registrado ante la Superintendencia o en el que se señale en la denuncia, según el caso, confiriéndole un plazo de 15 días para formular los descargos. La formulación de cargos señalará una descripción clara y precisa de los hechos que se estimen constitutivos de infracción y la fecha de su verificación, la norma, medidas o condiciones eventualmente infringidas y la disposición que establece la infracción, y la sanción asignada”.

Etapas procesales que se lleva a cabo igual, que, en el procedimiento sancionatorio ambiental colombiano, pues la Ley 1333 de 2009, señala que la formulación de cargos debe ser clara, concisa y señalar específicamente porque se imputa responsabilidad al presunto infractor, permitiéndole presentar descargos igual que en el caso chileno, frente a la situación fáctica y jurídica endilgada.

Una vez concluida la etapa de descargos la Ley 20.417 en su artículo 50 indica: “Recibidos los descargos o transcurrido el plazo otorgado para ello, la Superintendencia examinará el mérito de los antecedentes, podrá ordenar la realización de las pericias e inspecciones que sean pertinentes y la recepción de los demás medios probatorios que procedan”, es decir procede a aperturar la etapa probatoria, en el mismo sentido que establece la Ley 1333 de 2009 en su artículo 26, dentro

del procedimiento sancionatorio ambiental en Colombia.

En consonancia con el caso colombiano, el procedimiento sancionatorio chileno, no contempla la etapa de alegatos de conclusión, pues luego de agotada la etapa probatoria, procede el dictamen de otras entidades especializadas en materia ambiental si es necesario, y luego el fiscal instructor del procedimiento emitirá, dentro de cinco días, un dictamen en el cual propondrá la absolución o sanción que a su juicio corresponda aplicar y el instructor del procedimiento elevará los antecedentes al Superintendente, quien resolverá en el plazo de diez días, dictando al efecto una resolución fundada en la cual absolverá al infractor o aplicará la sanción, en su caso.

Sin embargo, algo novedoso en el caso de Chile en materia de responsabilidad ambiental y además de ser el pionero en el tema, es la implementación de herramientas judiciales para la tutela efectiva del medio ambiente, entre la que se destaca la consolidación de Tribunales especializados en materia ambiental, lo cual ha sido representativo en esta materia.

Así, en noviembre de 2012 se publica la Ley 20.600 que crea los Tribunales Ambientales, lo que cierra el periodo de instalación de una nueva institucionalidad ambiental, iniciando de inmediato una nueva etapa que contempla su pleno funcionamiento. La Ley 20.600 describe a los Tribunales Ambientales como los órganos jurisdiccionales especiales, autónomos e independientes, cuya función es resolver las controversias medioambientales de su competencia y ocuparse de los asuntos que la ley somete a su conocimiento (Ley 20.600, 2012, art 1). Estos tribunales no forman parte de la estructura orgánica del poder judicial, sin embargo, están sujetos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema. (Ramos & Guerrero, 2020).

A diferencia del procedimiento sancionatorio ambiental en Colombia, que se tramita por la vía administrativa, en Chile si existe una jurisdicción ambiental, que funciona a través de los

tribunales ambientales en forma permanente sesionando al menos tres días a la semana, en sala integrada por tres ministros titulares: dos abogados y un licenciado en ciencias que cuenten con al menos diez años de ejercicio profesional y especialización en Derecho Ambiental, Derecho Administrativo o ciencias medioambientales, respectivamente (Ley 20.600, art. 6). Esta composición permite incorporar una mirada especializada que permite la emisión de sentencias sólidamente fundamentadas.

El Procedimiento jurisdiccional en materia ambiental que desarrolla Chile, es realizado de manera oral, es decir a través de audiencias concentradas, el cual cuenta con plenas garantías para las partes, e inicia de acuerdo al artículo 33 de la Ley 20.600, por demanda o por medida prejudicial. En la demanda sólo se podrá pedir la declaración de haberse producido daño ambiental por culpa o dolo del demandado y la condena de éste a repararlo materialmente, proceso que incluye **la etapa de alegaciones** o lo que llamamos nosotros los alegatos de conclusión, luego el artículo 38 *Ibíd.*, establece “conciliación y alegaciones. En la audiencia, si es procedente, el Tribunal propondrá bases para la conciliación. Si ésta no se produce se recibirá la prueba de las partes, comenzando con la del demandante. Concluida la prueba cada parte tendrá un lapso de treinta minutos para formular sus alegaciones finales. Esta audiencia no podrá suspenderse por acuerdo de las partes y continuará, ininterrumpidamente, durante los días hábiles siguientes, si en el primero o en uno posterior no se alcanzare a recibir toda la prueba o las alegaciones finales de las partes. Sin perjuicio de lo anterior, si el Tribunal lo estima pertinente para su mejor funcionamiento, podrá fijar una nueva fecha para proseguir la audiencia”⁶. (subrayado fuera de texto).

Lo anterior nos permite inferir que el proceso judicial ambiental en Chile, además de contar

⁶ Chile, Ley 20.600 de 28 de junio de 2012, artículo 33 y siguientes.

con el presupuesto de ser jurisdiccional, oral, e imparcial, permite a las partes, presentar alegaciones finales, figura muy importante dentro del trámite, pues a través de la misma, las partes concluyen su teoría del caso, su conclusión respecto de lo probado, y las posibles vicisitudes que evidenciaron en el desarrollo procesal, siendo de gran relevancia jurídica, puesto que la misma norma señala que si no es posible en la misma audiencia presentar las alegaciones finales, se puede fijar nueva audiencia para continuar y permitir a las partes presentar sus alegatos.

Por tanto es posible concluir que en materia ambiental la figura de los alegatos de conclusión cobra una importante relevancia en el desarrollo procesal, lo que demuestra el procedimiento ambiental de carácter jurisdiccional en Chile, país pionero en América Latina, en el desarrollo del derecho ambiental y la protección del medio ambiente, al ser el único país en la región que cuenta con Tribunales Ambientales, lo que permite que las decisiones en materia ambiental cobren fuerza de cosa juzgada, el cual incorpora dentro de las etapas procesales las alegaciones finales, lo que garantiza el debido proceso del investigado, y le permite concluir frente a lo debatido, lo probado y los posibles yerros o nulidades evidenciadas, por tal motivo desde el Derecho comparado se puede indicar que los alegatos de conclusión son una figura jurídica que debe estipular todo procedimiento ya sea judicial o administrativo, y más en materia ambiental, donde no solo se habla del derecho, sino de experticias técnicas que deben ser analizadas y controvertidas, incluso a través de esta fase legal.

4. Conclusiones

El procedimiento sancionatorio ambiental de la ley 1333 de 2009 sí genera una vulneración al debido proceso al no contemplar la etapa de alegatos de conclusión, puesto que es una etapa de vital importancia para el investigado, como quiera que sería la única etapa

procesal previa a la decisión final que contempla con antelación la práctica de las pruebas y los resultados de las mismas para ejercer su derecho de defensa y contradicción, luego la norma rectora contiene muchas falencias que pueden ser atacadas a través de esta figura jurídica, puesto que la etapa de descargos es la única oportunidad con que cuenta el presunto infractor para ejercer su defensa, no obstante desde una perspectiva crítica, la Ley 1333 de 2009, deja en gran desventaja al mismo, pues a pesar que la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad y exequibilidad de los apartes de dicha norma, en primera medida cuando se recurre al procedimiento no se tiene claridad respecto del concepto de infracción ambiental y mucho menos de daño ambiental como infracción, lo que desconoce el principio de tipicidad y legalidad en materia sancionatoria, además la presunción de dolo o la culpa del infractor en materia ambiental, invierte la carga de la prueba, haciendo aún más gravosa la situación del mismo, luego la Autoridad Ambiental está en mejor posición de probar la situación fáctica y jurídica, así mismo frente a la figura de la cesación no se señaló un procedimiento claro, por lo que permite a muchas autoridades ambientales en un mismo acto administrativo señalar los preceptos de esta figura y entrar a formular cargos, impidiendo al investigado poder recurrir dicho acto al ser de trámite.

En materia probatoria no se define los medios de prueba, por tanto no se acepta la prueba testimonial en muchos casos por ejemplo, además las pruebas decretadas y practicadas no son susceptibles de contradicción de acuerdo a la literalidad del artículo 26 de la Ley 1333 de 2009, por esta razón y otras, es deber de la autoridad remitirse a la ley 1437 de 2011 aplicando así el artículo 48, donde se establece la etapa de alegatos de conclusión, con el fin de permitir a través de esta fase al investigado, señalar los yerros de la actuación y del procedimiento, controvertir las pruebas, desvirtuar la imputación fáctica y jurídica, además de referirse a la presunción que pesa en su contra respecto del elemento de la culpabilidad.

Así el desequilibrio que se presenta respecto de las garantías procesales dentro del procedimiento sancionatorio ambiental, se puede subsanar, a través de la aplicación del principio de integración normativa, de acuerdo con lo establecido por el artículo 47 de la ley 1437 de 2011, el cual señala: “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. **Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes,** por tal razón en cuanto a la omisión de la etapa de alegatos de conclusión de la ley 1333 de 2009, al no estar prevista por la norma especial, es posible dar aplicación al artículo 48 de la Ley 1437 de 2011, que, si la contempla dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio, supliendo de esa forma el vacío normativo. (negrilla y subrayado fuera de texto).

Luego la Remisión normativa es constitucional cuando: i) la disposición que la efectúa ha de comprender unos contenidos mínimos que le permitan al intérprete y ejecutor de la norma identificar un determinado cuerpo normativo sin que haya lugar a ambigüedades ni a indeterminaciones al respecto; ii) que las normas a las que se remite contengan, en efecto, los elementos que permiten definir con precisión y claridad la conducta sancionada, de forma tal que su aplicación se efectúe con el respeto debido al principio de tipicidad.

Es deber de la Autoridad ambiental en materia sancionatoria realizar la respectiva remisión o integración normativa de la Ley 1437 de 2011, con el procedimiento sancionatorio ambiental, teniendo en cuenta los postulados del debido proceso en materia administrativa, el cual se extiende más allá de las garantías que contempla el artículo 29 de la Constitución Política, y que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, “Desde la perspectiva de los asociados, de este derecho se desprenden las

garantías de (i) conocer las actuaciones de la administración; (ii) pedir y controvertir las pruebas; (iii) ejercer con plenitud su derecho de defensa; (iv) impugnar los actos administrativos, y (v) gozar de las demás garantías establecidas en su beneficio. En lo que respecta a la administración, todas las manifestaciones del ejercicio de la función pública administrativa se encuentran cobijadas por el debido proceso, tales como (i) la formación y ejecución de actos administrativos; (ii) las peticiones presentadas por los particulares; y (iii) los procesos que se adelanten contra la administración por los ciudadanos en ejercicio legítimo de su derecho de defensa” (Sentencia, 2018)

Siendo necesario que la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, se unifique en relación al vacío normativo de la Ley 1333 de 2009, frente a la etapa para alegar de conclusión, luego el actual antecedente jurisprudencial es contradictorio, al advertir que dicha omisión vulnera el debido proceso del presunto infractor en materia ambiental, siendo procedente integrar la ley 1437 de 2011 con la norma especial para llenar el vacío, no obstante las altas cortes en pronunciamientos posteriores refieren que la estructura del procedimiento sancionatorio ambiental es la tipificada por el Título IV de la Ley 1333 de 2009, la cual no contempla la etapa de alegatos de conclusión.

El carácter especial de la Ley 1333 de 2009, desde la hermenéutica jurídica no debe desconocer principios constitucionales superiores, por tanto, es necesario que las Autoridades Ambientales dejen de pretermitir la etapa de alegatos de conclusión en el desarrollo procesal del trámite sancionatorio ambiental, escudando sus decisiones en la figura de la interpretación normativa, desconociendo con ello el debido proceso del infractor, aplicando por encima de ello el derecho procesal sobre el sustancial.

No se debe olvidar que la ley 1333 de 2009 respondió a la necesidad de unificar e

implementar un único procedimiento sancionatorio ambiental, sin embargo, el legislador se quedó corto en su expedición dejando muchos vacíos y falencias dentro del trámite, siendo necesaria la integración de la misma con otras normas, con el fin de impedir que se sigan vulnerando garantías constitucionales en el desarrollo procesal a cargo del investigado.

Por ultimo no se debe dejar de lado que desde una perspectiva comparada, la legislación chilena contempla la etapa de alegaciones finales en el proceso ambiental de carácter jurisdiccional, siendo un ejemplo a seguir, pues a través de los Tribunales Ambientales, se garantiza la tutela efectiva del medio ambiente y los recursos naturales, desarrollando un procedimiento judicial con garantías para el investigado, lo que hace que sus decisiones estén acordes a derecho, sin desconocer garantías constitucionales.

Referencias Bibliográficas

- Agudelo, M. (2005). El debido proceso. *Opinión Jurídica*, 105.
- Aguirre, V. C., Campoverde, Y. J., & Ocampo, D. A. (11 de Enero de 2019). Inconstitucionalidad del procedimiento administrativo sancionador. *Opuntia Brava*, 11(2), 389.
- Alvarado, A. (2004). Debido proceso versus pruebas de oficio. Bogotá: Temis.
- Alvarez, L. J. (2013). El procedimiento administrativo sancionatorio en el CPACA. *Legis Ambito Juridico*, 18.
- Amez, J. G. (2015). *Responsabilidad por daños al medio ambiente*. Pamplona, España: aranzadi.
- Arias, A. Á. (2020). Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental en Colombia: Generalidades y algunos Retos en su aplicación. *Derecho & Sociedad No. 54 (iii)*, 8.
- Barrera, M. Y. (2021). *Improcedencia del Recursos de apelación en las Decisiones Administrativas proferidas por las CAR*. Universidad Santo Tomás, Tunja.
- Bermudez, R. M., & Castillo, G. M. (2020). *Analisis de la inexistencia de la etapa procesal de alegatos de conclusion en la ley 1333 de 2009*. Universidad Francisco de Paula Santander, Ocaña.
- Botero, M. P. (09 de Marzo de 2010). *Procedimiento Sancionatorio Ambiental*. Obtenido de Observatorio Legislativo: <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2016/08/2010.01.15-Boleti%CC%81n-151-Procedimiento-sancionatorio-ambiental.pdf>
- Carbonell, S. M., & al., e. (2000). *Elementos de técnica legislativa*. Universidad Nacional Autónoma de México. Mexico: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Cardona, G. Á. (2017). *El régimen sancionatorio ambiental luego de la Ley 1437 de 2011*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Cardoso, G. S. (2018). La necesidad de la prueba y la carga de la prueba del examinador en el examen de registro marcario. *Revista Prop. Inmaterial* (26), 75.

Carvajal, B. (2010). Alcance y limitaciones al Debido Proceso en el procedimiento Administrativo. *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 4, segundo semestre, 7-21.

Carvajal, B. (2010). Alcance y limitaciones del debido proceso en el procedimiento administrativo. *Revista Digital de Derecho Adinistrativo*(4), 21.

Castellanos, J. M. (2018). *Instrumentos para la efectividad del regimen de la responsabilidad medioambiental*. España: Universidad de Alicante -Aranzadi.

Ceferino, V. Y. (6 de septiembre de 2018). *El proceso administrativo sancionatorio- PARTE I*. Obtenido de <https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/el-proceso-administrativo-sancionatorio--parte-i-2767414#:~:text=La%20funci%C3%B3n%20sancionatoria%20de%20la,2011%2C%20norma%20que%20regula%20el>

Chaparro, Q. L., & Enciso, A. A. (19 de junio de 2018). *La transformación del Derecho Administrativo sancionador Ius puniendi y el principio del Non bis in ídem y su aplicación en el consejo de estado*. Universidad Libre de Colombia, Bogotá. Obtenido de <https://repository.unilibre.edu.co/>:
<https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/18573/TESIS%20DERECHO%20ADMINISTRATIVO%20%286%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Consejo de Estado, sala de consulta y servicio civil. (30 de octubre de 2013). *Función Pública*. Obtenido de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=64948>

Corte Constitucional Sentencia, 419 (Corte Constitucional 17 de junio de 1992).

Corte Constitucional Sentencia, C-818-15 (Corte Constitucional 09 de Agosto de 2005).

Corte Constitucional Sentencia, C-762 (Corte Constitucional 29 de octubre de 2009).

Corte Constitucional Sentencia, 034 (Corte Constitucional 29 de enero de 2014).

De la Cruz, R. A. (2018). *Análisis de la normativa administrativa sancionadora aplicada por la Superintendencia Nacional de Salud a partir de los principios del DAS desarrollados por la doctrina constitucional colombiana. (Tesis de Grado Magister)*. Universidad del Norte, Barranquilla.

De la Rosa, P. L. (2010). El debido proceso, sus orígenes, su evolución y su reconocimiento en el nuevo sistema de justicia penal en México. *Alter Enfoques Críticos*, 63.

De Rossi, A. G., & Gallo, A. W. (2019). *La efectividad de las sanciones administrativas ambientales en una perspectiva comparada. Algunas consideraciones desde las implicaciones constitucionales de la potestad sancionadora*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Díaz, P. F. (2020). *El proceso de declaratoria de reincidencia de tránsito: un examen de su sujeción al procedimiento sancionatorio*. Universidad Católica de Colombia, Bogotá.

Escobar, T. A. (2020). La materialización del principio de contradicción como garantía del debido proceso en los procesos administrativos de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes en Colombia. *Revista Verba Iuris*(43), 103.

Gamboa, S. J. (2017). *Compendio de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Garro, A. (2013). Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental a partir de la vigencia de la Ley 1437 de 2011. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Politicas*. Vol. 43, No. 118, 470.

Gómez, A. V. (2020). *Principios sustantivos y procedimentales del régimen sancionatorio contractual, conflictos entre las prerrogativas contractuales de la administración y los derechos de los contratistas. (proyecto de grado)*. Universidad del Rosario.

Gómez, H. B. (03 de Agosto de 2020). Los alegatos de conclusión son la última oportunidad del acusado para defenderse antes del fallo. *Los alegatos de conclusión son la última oportunidad del acusado para defenderse antes del fallo*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana/ legis.

Gómez, S. X. (2014). *Aplicación del principio de culpabilidad en materia disciplinaria. (Trabajo de grado Especialización)*. Obtenido de <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/13780>

Gutierrez, Q. M. (2014). *El Buen Proceso Administrativo Ambiental*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Guzmán, J. L., & Ubajoa, O. J. (2019). Garantías procedimentales en el ámbito sancionatorio ambiental. Un análisis de eficacia administrativa. En M. d. García Pachón, *Procedimiento sancionatorio ambiental : 10 años de la ley 1333 de 2009* (pág. 460). Bogotá D.C: Universidad Externado.

Guzmán, J. L., & Ubajoa, O. J. (2019). *Garantías procedimentales en el ámbito sancionatorio ambiental. Un análisis de eficacia administrativa. (Trabajo de grado)*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Laverde, J. (2018). *Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio*. Bogotá: Legis.

Llanos, A. Z. (2015). El debido proceso: una construcción principialista en la justicia administrativa. *Publicaciones Universidad Simon Bolivar*, 88-104.

Lorenzetti, R. L. (2008). *Teoria del Derecho Ambiental*. Universidad Veracruzana, México.

Marín, H. H. (2016). El procedimiento administrativo como herramienta para la paz. *La constitucionalización del Derecho Administrativo*, 438.

Mendoza, A. H. (2020). *Responsabilidad medio ambiental del Estado*. Bogotá: legis.

Mendoza, A. H. (2020). *Responsabilidad medioambiental del Estado*. Bogotá D.C.: Legis.

Millán, G. M. (2012). La integración del derecho ante Las Lagunas de La Ley. Necesidad Ineludible en pos de Lograr una adecuada aplicación del Derecho. . *Universidad de la Sabana*, 431-458.

Ministerio de Medio Ambiente. (11 de noviembre de 2020). Obtenido de <https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/404-plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-9>

Montaño, G. Y., & Rivera, R. L. (2014). *La notificación en el marco de las actuaciones administrativas. (Seminario de Grado)*. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá.

Mora, D. V. (2020). Una Norma varias interpretaciones dificultades procesales en el caso de la Ley 1333 de 2009. *Escuela de derecho ambiental: Homenaje a Gloria Amparo Rodríguez*.

Morales, B. Y. (2020). *Procedimiento sancionatorio ambiental adelantado por las Corporaciones Autónomas Regionales: ¿Garantiza el derecho de defensa y contradicción?*. (Trabajo de Grado). Universidad Santo Tomás de Aquino, Tunja.

Moreno, B. M. (2015). *Flagrancia en el derecho penal, ambiental y disciplinario como manifestaciones propias del derecho sancionatorio*. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá.

Navarro, M. G. (2012). Discrecionalidad Administrativa. *Revista en Cultura de la Legalidad*, 200-205.

Nieto, A. (1994). *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid : Editorial Tecnos S.A.

Nieto, A. (2012). *Derecho Administrativo Sancionador* (2 ed.). España: Tecnos.

Núñez, A. T. (2017). Lo justo ambiental en el contexto de normas imperativas de derecho internacional público. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas UPB*, 59.

Ossa, B. C. (2015). Análisis económico de las sanciones administrativas en el derecho de la competencia y el consumo. *Revista Derecho del Estado*(35).

Páez, R. G., & Páez, I. A. (2012). La consagración de los derechos ambientales en las constituciones políticas de Colombia, Ecuador y Bolivia. En *Temas de Derecho Ambiental una mirada desde lo publico* (pág. 380). Bogotá.

Pagés, R. J. (1993). Constitución y Remisión Normativa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 46.

Pantoja, J. C. (2012). Aproximaciones a la problemática de la responsabilidad por daño ambiental en el copntexto internacional. En G. A. Páez, *Temas de Derecho Ambiental una Mirada desde lo Público* (pág. 380). Bogotá: Universidad del Rosario.

Pardo, J. E. (2017). *Derecho del medio ambiente*. Madrid : Marcial Pons.

Parra, G. Á. (2013). Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental a partir de la vigencia de la Ley 1437 de 2011. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 43(118), 470.

Pérez, A. C. (1971). El principio de economía procesal en lo contencioso-administrativo. *Revista de administración pública*(65), 142.

Pinzón, A. G. (2014). *Los Vacíos de la Ley 1333 de 2009 que regula el regimen sancionatorio ambiental*. Universidad Externado, Bogotá.

Pinzón, G. L. (2019). *Titularidad de La Potestad Sancionatoria: Análisis de La Competencia a Prevención. (Proyecto de grado)*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Plata, J. I. (2018). *El poder Sancionador de la Administración Pública*. Universidad Externado, Bogotá.

Pulido, C. B. (2005). *El derecho de los derechos. Escrito sobre la aplicación de*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Quintero, C. L. (2015). *La aplicación de los principios de celeridad y debido proceso en los procesos de cobro coactivo en Colombia : un análisis desde su naturaleza y la normatividad vigente. 2006-2015. (Tesis de Grado)*. Universidad del Rosario, Bogotá.

Ramos, E. A., & Guerrero, V. G. (2020). *Implementación de una jurisdicción ambiental en Colombia. Análisis comparativo*. Universidad Santo Tomas, Tunja.

Rodríguez, G. A., & Paéz, P. I. (2012). *Temas de derecho ambiental: una mirada desde lo publico*. Universidad del Rosario, Bogotá.

Romero, S. P. (2016). *Regímenes Sancionatorios Administrativos, la Aplicación de los Principios*. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá.

Rueda, G. M. (2012). Ley 1333 de 2009. Muchos problemas, pocas soluciones." (2012): 367. *Temas de derecho ambiental: una mirada desde lo público*, 367.

Salvador, C. P. (1984). La Disposición Final Tercera de la Compilación catalana y la técnica legislativa de las remisiones estáticas. *Anuario de Derecho Civil*, 1006.

Secretaría de Senado - Ley 1333 de 2009. (s.f.). Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1333_2009.html

Sierra, A. M. (2019). *El procedimiento administrativo sancionatorio general en Colombia : Un estudio desde la orientación garantista del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (Tesis de grado)*. Univerdad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá.

Sierra, A. M. (2019). *El procedimiento administrativo sancionatorio general en Colombia: Un estudio desde la orientación garantista del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (Tesis de grado)*. Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá.

Suarez, D., Restrepo, L., & Mejía, P. (2014). Procedimientos Adminiistrativos Sancionatorios. Inventario Normativo y de las sentencias de la corte constitucional de Colombia. *Opinión Juridica*, 13(25), 154.

Torrado, R. M. (2009). La reserva de ley en materia sancionadora administrativa Colombiana. *Dialnet*, 152.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. (2015). *Procedimientos administrativos especiales agrarios. Fundamentos y conceptos*. Bogotá: Ministerio de Agricultura.

Viera, S. P., Garcia, D. M., & Camargo, L. F. (2016). Una mirada a las reservas forestales de la Ley 2° de 1959, Reflexiones. *Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*, 71.

Viñuales, J. E. (2008). La protección del medio ambiente y su jerarquía normativa en derecho internacional. *International Law*, 13, 44.

Zabaleta, O. Y. (2017). La contradicción en materia probatoria, en el marco del proceso penal colombiano. *Revista CES Derecho*, 8(1), 190.

Zaplana, G. J. (2010). *La Responsabilidad Medioambiental en España*. Madrid: La Ley.

Zárate, Y. C., Gómez, Q. N., Castaño, T. D., & Gil, H. V. (2016). *Análisis de los tiempos para el otorgamiento de la licencia ambiental en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

JURISPRUDENCIA

Sentencia , C-055 (Corte Constitucional 18 de Febrero de 1993).

Sentencia , C-563 (Corte Constitucional 7 de Octubre de 1998).

Sentencia , C-1193 (Corte Constitucional 03 de Diciembre de 2008).

Sentencia , C-875 (Corte Constitucional 22 de Noviembre de 2011).

Sentencia , C-341 (Corte Constitucional 4 de Junio de 2014).

Sentencia , 11001-03-24-000-2013-00092-00 (Consejo de Estado, Sección Primera 18 de septiembre de 2014).

Sentencia , C-403 (Corte Constitucional agosto de 03 de 2016).

Sentencia , C-219 (Corte Constitucional 19 de Abril de 2017).

Sentencia, C-710 (Corte Constitucional 05 de julio de 2001).

Sentencia, C-107 (Corte Constitucional 10 de Febrero de 2004).

Sentencia, C-103 (Corte Constitucional 8 de Febrero de 2005).

Sentencia, C-103 (Corte Constitucional 8 de Febrero de 2005).

Sentencia, C-507 (Corte Constitucional 6 de Julio de 2006).

Sentencia, T-249 (Corte Constitucional 5 de abril de 2011).

Sentencia, C-643 (Corte Constitucional 23 de Agosto de 2012).

Sentencia, C-826 (Corte Constitucional 13 de Noviembre de 2013).

Sentencia, C-0451 (Corte Constitucional 16 de Julio de 2015).

Sentencia, C-699 (Corte Constitucional 18 de noviembre de 2015).

Sentencia, C-102 (Corte Constitucional 11 de Marzo de 2015).

Sentencia, SP2144 (Corte Suprema de Justicia, Sala Penal 24 de Febrero de 2016).

Sentencia, 23001-23-31-000-2014-00188-01 (Consejo de Estado 17 de Noviembre de 2017).

Sentencia, T-295 (Corte Constitucional 24 de Julio de 2018).

Sentencia, 08001-23-31-000-2011-01455-01 (Consejo de Estado 15 de Agosto de 2019).

Sentencia, 08001-23-31-000-2011-01455-01 (Consejo de Estado 15 de Agosto de 2019).

Sentencia, 73-001-33-33-003-2018-00102-00 (Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué 19 de Junio de 2020).

Sentencia, 15001-23-31-000-2010-01363-01(AP) (Consejo de Estado Sección Primera 14 de Mayo de 2020).