



**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS**  
PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO DE COLOMBIA

*Experiencia y Calidad*

**EL DERECHO DE DEFENSA, EL DERECHO A LA IGUALDAD Y EL DEBIDO  
PROCESO, FRENTE A LA LIMITACIÓN EN LA PROCEDENCIA DE LOS  
ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN EL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL.**



**DIANA KATHERINE GUTIERREZ MENDIETA CC 1.049.623.310**

**MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS**

**TUNJA**

**2025**

**EL DERECHO DE DEFENSA, EL DERECHO A LA IGUALDAD Y EL DEBIDO  
PROCESO, FRENTE A LA LIMITACIÓN EN LA PROCEDENCIA DE LOS  
ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN EL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL.**



**DIANA KATHERINE GUTIERREZ MENDIETA CC 1.049.623.310**

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar por el título de Magister en  
Derecho Administrativo.**

**Director:**

**GUSTAVO ANDRÉS LOBO GARRIDO**

**MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS**

**TUNJA**

**2025**

**DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS**

Siempre he creído que Dios, en su infinita bondad, nos regaló a las madres como una manifestación tangible de su presencia en la tierra. Por ello, esta tesis está dedicada con todo mi amor y gratitud a mi madre, Luz Bertilde Mendieta Cárdenas, quien ha sido mi mayor respaldo en cada etapa de mi vida. Ha estado presente en cada proyecto, cada decisión y cada paso que he dado, con una entrega absoluta. Estoy convencida que, si hubiera soñado con ser astronauta, ella habría hecho lo imposible por acercarme a la luna. Fue ella quien me motivó, primero, a formarme como abogada y, luego, a emprender esta maestría. Sin su apoyo constante, este logro no habría sido posible.

Extiendo esta dedicatoria a mis hermanos Alejandro, Paola y Melissa, a mis sobrinos, a mis tíos y a toda mi familia, por su respaldo incondicional. También a mi querida perrita Dulce, por su amor y su lealtad, y con especial cariño, a Bruno y Jade, que ya descansan en el cielo. Agradezco a Dios por el don de la vida, y a mis amigas y amigos, invaluable e incondicionales, a quienes considero parte de mi familia elegida, en especial a mi gran amiga Elizabeth Vargas.

Mi agradecimiento también va dirigido a mi tutor, por su orientación académica, su permanente disposición y la amabilidad con la que atendió cada una de mis inquietudes durante este proceso. Finalmente, agradezco a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – Corpoboyacá–, entidad en la que he tenido el privilegio de desempeñarme en carrera administrativa durante los últimos seis años, y que me brindó la oportunidad de formarme y crecer profesionalmente en el ámbito del derecho ambiental, núcleo central de esta investigación.

**DIANA KATHERINE GUTIÉRREZ MENDIETA**

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	7
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	9
FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	11
JUSTIFICACIÓN .....	12
OBJETIVOS .....	14
<b>Objetivo General .....</b>	<b>14</b>
<b>Objetivos Específicos.....</b>	<b>14</b>
CAPÍTULO I .....	15
1. EL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL EN COLOMBIA .....	15
<b>1.1 Antecedentes .....</b>	<b>15</b>
<b>1.2 Régimen Legal aplicable.....</b>	<b>21</b>
CAPÍTULO II.....	31
2. GARANTÍAS PROCESALES DEL DERECHO SANCIONATORIO AMBIENTAL.....	31
<b>2.1. El Debido Proceso en el Derecho Colombiano.....</b>	<b>31</b>
2.1.1. Contexto histórico.....	31
2.1.2. Naturaleza .....	33
<b>2.2. Principios Procesales.....</b>	<b>36</b>

2.2.1.	Publicidad.....	36
2.2.2.	Derecho de defensa .....	38
2.2.3.	Presunción de inocencia .....	40
2.2.4.	Derecho de contradicción .....	41
2.2.5.	Derecho a la igualdad.....	43
CAPÍTULO III.....		47
3.	LIMITACIONES Y CARGAS PROCESALES IMPUESTAS AL INVESTIGADO EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL .....	47
3.1.	<b>Principio de tipicidad, ausencia de una clasificación normativa de las infracciones según su gravedad (leves, graves o gravísimas) y deficiencias en la técnica jurídica para la formulación de cargos.....</b>	<b>47</b>
3.2.	<b>Presunción de Culpabilidad y Carga de la Prueba .....</b>	<b>51</b>
3.2.	<b>Potestad sancionatoria y concentración de roles en la autoridad ambiental: juez y parte en el procedimiento sancionatorio .....</b>	<b>56</b>
3.2.1.	<b>Ausencia de Segunda Instancia en el Proceso Sancionatorio Ambiental.....</b>	<b>58</b>
CAPÍTULO IV.....		66
4.	EL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN COMO MECANISMO PROCEDIMENTAL GARANTISTA DEL DEBIDO PROCESO.....	66
4.1.	<b>Etapas del procedimiento sancionatorio ambiental en Colombia. ....</b>	<b>66</b>

<b>4.2. Los alegatos de conclusión en el proceso sancionatorio ambiental en Colombia...</b>	<b>75</b>
4.2.1. Naturaleza.....	75
4.2.2. Finalidad.....	78
<b>4.3. Limitación a la procedencia de los alegatos de conclusión en el proceso sancionatorio ambiental.....</b>	<b>80</b>
CONCLUSIONES .....	93

## INTRODUCCIÓN

En Colombia, a partir de la Convención de Estocolmo celebrada en 1972, también conocida como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, se destacó la necesidad urgente de proteger el medio ambiente, como bien colectivo de especial interés constitucional. Como herramienta jurídica para su protección y en ejercicio de la potestad sancionatoria “*ius punendi*”, fue creado el proceso sancionatorio ambiental, que ha cobrado una especial importancia hasta hoy, pues ha desarrollado un marco normativo amplio para llevar a cabo este cometido y con ello controlar la intervención humana en el medio ambiente.

Entre la normatividad más destacada encontramos el Decreto 2811 de 1974, el Decreto 1681 de 1978, la Ley 9 de 1979, el Decreto 1594 de 1984 que instituyó un procedimiento sancionatorio ambiental sucinto, la Ley 99 de 1993, pilar fundamental que definió el marco institucional y normativo para la gestión y protección del medio ambiente en el país.

Ante la ausencia de un procedimiento sancionatorio ambiental robusto, se emitió la Ley 1333 de 2009, que estableció cinco etapas procesales: indagación preliminar, inicio, formulación de cargos, periodo probatorio y decisión; dejando por fuera la etapa de alegatos de conclusión.

La reciente expedición de la Ley 2387 de 2024, que modificó y adicionó, varios aspectos de la Ley 1333, intentó llenar este vacío, pues introdujo la etapa de alegatos de conclusión; no obstante, la restringió, dado que únicamente procede cuando se practiquen pruebas en el periodo probatorio. Esta disposición, lejos de resolver completamente el problema, planteó un nuevo interrogante jurídico: ¿Afecta esta restricción el debido proceso del presunto infractor?

En este sentido, el problema central que orienta esta investigación consiste en analizar si la exigencia de haber practicado pruebas en el periodo probatorio como requisito para acceder a la etapa de alegatos de conclusión, vulnera principios y derechos fundamentales.

Con el fin de abordar esta problemática, el trabajo se desarrolla a partir de cuatro objetivos específicos que a su vez se desarrollan en cuatro capítulos; en el primero se describe el desarrollo histórico del régimen sancionatorio ambiental en Colombia desde 1986; en el segundo capítulo, se identifican y analizan las principales garantías procesales reconocidas en el derecho administrativo y en el derecho sancionatorio ambiental; en el tercer capítulo se establecen las principales limitaciones que enfrenta el investigado en el procedimiento sancionatorio ambiental, derivadas de la configuración de la potestad sancionatoria del Estado y en el cuarto capítulo se analiza las etapas procesales del procedimiento sancionatorio ambiental y los aspectos del debido proceso que podrían verse vulnerados por la falta de oportunidad de presentar alegatos de conclusión

Metodológicamente, esta investigación se desarrolla mediante un enfoque cualitativo, de tipo jurídico-dogmático y analítico, a partir del estudio de la normativa aplicable, la doctrina especializada y la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa relevante en relación a la garantía del derecho de defensa, el derecho de igualdad y el debido proceso, a la luz de la limitación en la procedencia de los alegatos de conclusión en el proceso sancionatorio ambiental.

Este trabajo busca contribuir a la reflexión crítica sobre la protección de un bien como lo es el medio ambiente, frente a las garantías procesales a las cuales tiene derecho el investigado. Se parte de la premisa de que la protección del medio ambiente, aunque esencial, no puede justificar limitaciones desproporcionadas a los derechos fundamentales, especialmente en escenarios donde su posibilidad de defensa se ve restringida por condiciones normativas que limitan el acceso a etapas claves del proceso.

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Ley 1333 de 2009 fue expedida con el propósito de consolidar un procedimiento sancionatorio, que dotara a la autoridad ambiental de un marco normativo claro para ejercer su potestad sancionatoria. En tal sentido, el artículo 17 y subsiguientes de dicha ley contemplan las etapas que integran el proceso, a saber: indagación preliminar, inicio, formulación de cargos, etapa probatoria y decisión. No obstante, se advierte que no se incluyó expresamente una etapa de alegatos de conclusión.

Este vacío normativo fue, en parte, resuelto con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 “*Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, cuyo artículo 48 establece que, una vez vencido el periodo probatorio, se debe conceder traslado al investigado por diez (10) días para presentar sus alegatos.

Sin embargo, en la práctica, múltiples autoridades ambientales se abstuvieron de aplicar esta disposición bajo el argumento de que la Ley 1333 de 2009, al ser una norma especial, no debía integrarse con el régimen general, lo cual conllevó a la pretermisión de dicha etapa.

Con la expedición de la Ley 2387 de 2024, que modifica y adiciona la Ley 1333 de 2009, se introdujo de manera expresa la etapa de alegatos de conclusión. El artículo 8 de esta nueva norma señala que tal etapa solo será procedente en los casos en que se hayan practicado pruebas durante la etapa probatoria. Si bien esta disposición colma el vacío normativo, también introduce una restricción que podría afectar el ejercicio pleno del derecho de defensa, al supeditar la posibilidad de presentar alegatos al cumplimiento de una condición procesal.

Aunque dicha limitación podría justificarse desde una perspectiva de economía procesal, en tanto que si no se han practicado pruebas no habría elementos adicionales que controvertir, es

importante considerar que los alegatos de conclusión no se limitan a una valoración meramente probatoria, como se quiere hacer ver. Por el contrario, constituyen un momento procesal idóneo para controvertir aspectos procedimentales, exponer tesis jurídicas, señalar omisiones, introducir doctrina y jurisprudencia pertinente, y ejercer una defensa sustantiva, más aún cuando en la etapa de descargos se guardó silencio.

En este contexto, el presente trabajo tiene como propósito, analizar si la presentación de alegatos únicamente cuando se hayan practicado pruebas en el periodo probatorio, constituye una vulneración a las garantías mínimas del presunto infractor.

## **FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

¿El requisito de la práctica de pruebas dentro del periodo probatorio para la procedencia de la etapa de alegatos de conclusión en un proceso sancionatorio ambiental afecta el derecho de defensa, el principio de igualdad procesal y el debido proceso del presunto infractor?

## JUSTIFICACIÓN

El estudio del procedimiento sancionatorio ambiental en Colombia resulta no solo pertinente, sino necesario, dada la especial protección constitucional que reviste el medio ambiente y el desarrollo normativo que ha tenido. En este sentido, la presente investigación se justifica en la necesidad de examinar si, permitir la presentación de alegatos únicamente cuando se hayan practicado pruebas en el periodo probatorio, constituye una limitación que afecta el equilibrio entre la potestad sancionadora del Estado y las garantías mínimas del presunto infractor.

Este análisis adquiere especial relevancia por tratarse de un proceso en el que la administración concentra funciones de investigación y decisión, lo que exige mayores contrapesos que garanticen un procedimiento imparcial y respetuoso de los derechos fundamentales. Bajo este entendido, se requiere un análisis crítico del alcance de las reformas recientes introducidas por la Ley 2387 de 2024 a la Ley 1333 de 2009, en particular respecto a la inclusión condicionada de la etapa de alegatos de conclusión.

Además, se propone analizar si, la inclusión restringida de esta etapa procesal genera inseguridad jurídica tanto para los administrados como para las autoridades ambientales, en la medida en que su procedencia depende de una circunstancia previa (la práctica de pruebas), y no de la necesidad estructural de garantizar el derecho a ser escuchado antes de la imposición de una sanción. "Esta situación puede originar interpretaciones diversas entre las autoridades ambientales, lo que podría generar desigualdades en la aplicación de la normativa."

Desde el punto de vista doctrinal, esta investigación representa una contribución al estudio del derecho administrativo sancionador en el contexto ambiental, a partir de una norma relativamente nueva, sobre la cual no se ha escrito mucho Ley 2387 de 2024, en donde confluyen

intereses colectivos y garantías individuales en tensión constante. Al delimitar las implicaciones jurídicas de esta reforma, se aportan criterios útiles para la interpretación constitucional y legal del procedimiento sancionatorio ambiental, lo cual puede incidir en el desarrollo de futuras reformas legislativas o lineamientos jurisprudenciales.

Finalmente, la relevancia práctica de este trabajo radica en que busca mejorar la protección de los derechos procesales de los ciudadanos que enfrentan procedimientos sancionatorios ambientales, sin desproteger los fines legítimos del Estado en materia de sostenibilidad y preservación ambiental. Así, el presente estudio no pretende desconocer la necesidad de un sistema sancionador eficiente, sino advertir que este debe operar siempre dentro de los límites que impone el Estado Social y Democrático de Derecho, donde las garantías procesales no son un obstáculo, sino una condición esencial de la legalidad y la legitimidad del poder sancionatorio.

## OBJETIVOS

### Objetivo General

Determinar si el artículo 8 de la Ley 2387 de 2024 vulnera el derecho de defensa, el derecho de igualdad y el debido proceso, al disponer que el traslado para alegatos de conclusión procede únicamente cuando se hayan practicado pruebas durante el periodo probatorio previsto en el artículo 26 de la Ley 1333 de 2009, o si, por el contrario, constituye una medida legítima orientada a optimizar la eficiencia del proceso sancionatorio sin menoscabar los derechos fundamentales del investigado.

### Objetivos Específicos

1-Describir el contexto histórico del régimen normativo del procedimiento sancionatorio ambiental a partir de 1986 hasta la Ley 1333 de 2009, y su posterior modificación mediante la Ley 2387 de 2024.

2-Analizar las principales garantías y derechos procesales aplicables en el ámbito del derecho administrativo y específicamente, en el derecho sancionatorio ambiental.

3-Establecer las principales limitaciones procesales que enfrenta el investigado en el procedimiento sancionatorio ambiental, derivadas de la configuración de la potestad sancionatoria del Estado, tales como: la concentración de roles en la autoridad ambiental como parte y juez, la ausencia de gradualidad en las sanciones (leves, graves y gravísimas), la presunción de culpabilidad, la carga probatoria y la inexistencia de una segunda instancia administrativa.

4-Analizar las etapas procesales del procedimiento sancionatorio ambiental y los aspectos del debido proceso que podrían verse vulnerados por la falta de oportunidad de presentar alegatos de conclusión.

## CAPÍTULO I

### 1. EL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL EN COLOMBIA

El presente capítulo tiene como finalidad ofrecer un desarrollo del contexto histórico y normativo del procedimiento sancionatorio ambiental en Colombia. Para ello, se efectuará una revisión de la evolución legislativa más relevante a partir del año 1986, identificando los antecedentes que dieron lugar a la configuración del régimen sancionatorio ambiental. Posteriormente, se abordará de manera general la Ley 1333 de 2009, modificada y adicionada por la Ley 2387 de 2024.

#### 1.1 Antecedentes

Antes de abordar el objeto de esta investigación, es pertinente identificar los primeros antecedentes jurídicos relacionados con la protección del medio ambiente en Colombia, ya que estos sentaron las bases para la posterior configuración del procedimiento sancionatorio ambiental vigente.

Tras examinar la Constitución de 1886 de la República de Colombia, no se observa un pronunciamiento expreso sobre la protección del medio ambiente ni de los recursos naturales. Tampoco se encuentran disposiciones relacionadas con un proceso sancionatorio ambiental ni un conjunto normativo que establezca prohibiciones o sanciones sobre este tema.

El principal antecedente del establecimiento de normatividad en materia ambiental, lo constituyó la Convención de Estocolmo, celebrada en 1972 y también conocida como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Durante este evento, los países participantes abordaron problemas ambientales de alcance global y destacaron la necesidad

urgente de proteger el medio ambiente a nivel mundial. Esta situación, propició que los países comenzaran a incorporar en sus legislaciones esta normatividad.

En este marco, el Congreso de la República de Colombia, a través de la Ley 23 de 1973, reconoció la importancia de contar con una legislación robusta en materia ambiental. En consecuencia, otorgó facultades extraordinarias al presidente de la época para expedir el primer código con contenido ambiental: el Código de Recursos Naturales y de Protección del Medio Ambiente (Decreto-Ley 2811 de 1974). Esta normativa estableció las bases legales para la protección del medio ambiente y representó un hito en la legislación ambiental colombiana.

La gran importancia del Decreto 2811 de 1974 ha generado que, a pesar de las modificaciones introducidas a hoy, dicha norma continúe vigente en varios aspectos. En este decreto se establece un marco normativo integral que regula algunos instrumentos preventivos y de planificación, además que, en sus artículos 265 y 336, cita una serie de prohibiciones, mientras que en los artículos 163, 222, 284 y 339, establece un conjunto de sanciones. De esta manera, se puede concluir que si bien, la ley 23 de 1973 reconoce la necesidad de contar con una legislación sólida en materia de medio ambiente, es a partir del Decreto 2811 de 1974 que, se inicia el control y la imposición de sanciones para aquellos que incumplen las disposiciones ambientales o causan daño al medio ambiente; en todo caso, se señala que, en ninguna de las dos normas se establece un procedimiento para la imposición de las sanciones.

En 1978, se comenzó a establecer la imposición de multas y a diferenciar el tipo de sanciones, a través de la expedición del Decreto 1681 de ese mismo año. Este decreto reglamentó la Parte X del Libro II del Decreto-Ley 2811 de 1974, relativo a los recursos hidrobiológicos, y

de manera parcial, la Ley 23 de 1973 y el Decreto-Ley 376 de 1957<sup>1</sup>. Entre las sanciones contempladas, se incluían la amonestación, la imposición de multas sucesivas de hasta quinientos mil pesos (\$500.000), la clausura temporal de establecimientos o fábricas, y el cierre definitivo de los mismos. Esta norma representó un avance significativo en la consolidación del régimen sancionatorio ambiental, al establecer de manera expresa, en su artículo 177, un conjunto de medidas sancionatorias aplicables frente al incumplimiento de las disposiciones ambientales; no obstante, tampoco estableció un procedimiento para la imposición de sanciones.

Con la Ley 9 de 1979, conocida como el Código Sanitario Nacional, se abordaron principalmente asuntos relacionados con las condiciones sanitarias, la salud pública y la protección del medio ambiente. En este marco, se incluyeron disposiciones sobre el inicio del procedimiento sancionatorio aplicable a las infracciones tanto ambientales como sanitarias, aunque no se estableció un procedimiento detallado para su ejecución. Además, la ley asignó competencias a las autoridades sanitarias, definió los tipos de infracción y especificó las medidas correctivas y sanciones correspondientes.

En la referida norma, se cita lo siguiente:

*“inicio de proceso sancionatorio. La autoridad competente iniciará procesos sancionatorios en los casos que evidencie una presunta infracción o violación al régimen sanitario. Cuando se trate de productos, establecimientos y/o servicios catalogados de bajo riesgo, la apertura del proceso solo se hará cuando además de evidenciar la*

---

<sup>1</sup> Derogado por la Ley Decreto 13 de 1990.

*presunta infracción, existan indicios frente a la liberación del producto en el mercado o se haya determinado el incumplimiento de las medidas sanitarias de seguridad.”*

La disposición anterior fue reglamentada por el Decreto 1594 de 1984, que desempeña un papel fundamental en la configuración del proceso sancionatorio ambiental en Colombia, ya que este decreto establecía un procedimiento sancionatorio que, aunque sucinto, consagraba el único procedimiento hasta el momento según lo citado en el artículo 197 y subsiguientes. De igual manera, este decreto estableció normas y mecanismos para el control de los vertimientos de aguas residuales y la protección de los recursos hídricos. Además, introdujo un sistema de sanciones que abarca la imposición de multas y otras medidas correctivas. En su artículo 221, regulaba la tasación de las multas, mientras que en los artículos 108, 110, 111, 145, 146, 175, 181, 186, 191, 196, 213, 217, 245, 251, entre otros, detalla las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de esas disposiciones.

Hasta este punto, se ha evidenciado la existencia de un procedimiento sancionatorio aún incipiente, sustentado en una normatividad ambiental limitada, enfocada principalmente en ciertos tipos de infracción, sin que se contemplara un procedimiento formal debidamente estructurado con sus respectivas etapas. En consecuencia y tal como se advirtió, ante la ausencia de un régimen procedimental específico, el trámite de las actuaciones sancionatorias se realizaba conforme a lo dispuesto en el Decreto 1594 de 1984. No obstante, frente a vacíos normativos o aspectos no regulados expresamente, se acudía de manera supletoria a lo

establecido en el Decreto 01 de 1984<sup>2</sup>, "*por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo*".

En 1991 y 1992 ocurren dos eventos decisivos para la protección del medio ambiente, el primero de ellos es la expedición de la Constitución Política de 1991 que viene a consolidar un escenario más garantista en relación a la protección del medio ambiente y la regulación de la potestad sancionatoria ambiental, y el segundo la cumbre de la tierra llevada a cabo en 1992.

Sanclimente, et al. (2005), destaca que, uno de los aspectos más relevantes debatidos en la Asamblea Nacional Constituyente fue la protección del medio ambiente y los recursos naturales, debido a su estrecha vinculación con el derecho a la vida.

Aunque ya presente en etapas previas, la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental, se consolida plenamente con la Constitución Política de 1991, conocida como la "*Constitución ecológica*"; dado que, entre otros aspectos, en los artículos 79 y 80, se reconoce el derecho de todas las personas a disfrutar de un ambiente sano y establece como deber del Estado la protección de la diversidad e integridad del medio ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y la promoción de la educación orientada a la consecución de estos fines. De igual forma, en el artículo 80 se consagra la obligación del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales correspondientes y exigir la reparación de los daños causados.

Con la Constitución Política de 1991 se dio paso a la creación de la Ley 99 de 1993, expedida en cumplimiento de los *compromisos* adquiridos en la segunda cumbre de la tierra en

---

<sup>2</sup> Derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011.



Río de Janeiro – Brasil en 1992. A través de esta ley, se establece el Ministerio de Ambiente y se crea el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Asimismo, se definen los planes y políticas para el manejo ambiental, se fijan los principios fundamentales que guían la gestión ambiental, y se introducen instrumentos esenciales para la administración del medio ambiente, como las licencias ambientales, la evaluación de impacto ambiental y los planes de manejo ambiental. Además, regula el uso y conservación de los recursos naturales, reconoce la relevancia de la participación activa de la sociedad en las decisiones ambientales, establece medidas para la protección de la biodiversidad, promueve la educación ambiental, dispone sanciones para quienes incumplan dichas disposiciones y determina las competencias de las autoridades ambientales y sus funciones.

Ante la ausencia de un procedimiento sancionatorio ambiental, se emitió la Ley 1333 de 2009, la cual vino a subsanar todo este vacío normativo existente al establecer precisamente un procedimiento sancionatorio ambiental. En este contexto, la Corte Constitucional, al hacer referencia a la exposición de motivos de dicha ley, expresó lo siguiente:

*“Con la expedición de la Ley 1333 de 2009, se procura otorgar una lectura más renovada de la protección del medio ambiente y los principios que la inspiran en el mundo contemporáneo, en la búsqueda de avanzar significativamente frente a las debilidades del procedimiento administrativo sancionador. Así declara la titularidad del poder sancionatorio administrativo en cabeza del Estado, establece un procedimiento ambiental claro y expedito que garantice el debido proceso administrativo, define las medidas preventivas y sancionatorias en materia ambiental, entre otros aspectos”*

En conclusión, esta norma establece un proceso sancionatorio ambiental que comprende varias etapas: indagación preliminar, inicio, formulación de cargos, presentación de pruebas y la decisión final. Estas etapas fueron recientemente modificadas por la promulgación de la **Ley 2387 de 2024**, la cual, además, incorporó nuevas disposiciones.

### **1.2 Régimen Legal aplicable.**

Con la promulgación de la ley 1333 de 2009, se cubre la necesidad de contar con un procedimiento sancionador ambiental que proporcione una regulación específica y detallada para dicho proceso. Esta legislación se enfoca principalmente en la protección y conservación del medio ambiente y otorga a las autoridades ambientales facultades especiales para investigar y sancionar las infracciones que puedan poner en peligro la integridad ambiental. Además, establece la titularidad de la potestad sancionatoria, las facultades preventivas, los principios fundamentales del procedimiento sancionatorio, la definición de infracción, la caducidad de la acción, el procedimiento para imponer medidas preventivas y las diversas etapas del proceso administrativo sancionatorio.

La ley antes citada, generó amplios debates debido a que varios de sus artículos estaban condicionados a reglamentaciones que nunca fueron expedidas, lo que, sumado a su redacción, generó incertidumbre en su aplicación. Algunos de estos vacíos fueron inicialmente subsanados mediante remisión al Decreto 01 de 1984 y posteriormente a su modificación mediante la Ley 1437 de 2011, mientras que otros se resolvieron con la entrada en vigencia de la Ley 2387 de 2024, que modificó parcialmente la Ley 1333 de 2009.

Tras pasar más de catorce años desde la promulgación de la Ley 1333, se esperaba que con esta última modificación, se subsanaran los vacíos decantados por las autoridades ambientales, la jurisprudencia y la doctrina. Empero, como consecuencia de una redacción imprecisa, se ha generado que a hoy no se consolide una aplicación efectiva de la Ley 2387 de 2024.

Es importante señalar que ésta última norma, presenta problemas en su técnica jurídica. Desde su título, la ley puede generar confusión, ya que afirma modificar la Ley 1333 de 2009, pero omite aclarar que dicha modificación es parcial, además que no precisa que adiciona unos artículos y crea otros. En suma, a hoy continúa vigente la Ley 1333 de 2009 y debe aplicarse en conjunto con la Ley 2387 de 2024.

La Ley 1333 de 2009, se componía de nueve títulos y un total de 66 artículos. A lo largo del tiempo, varios artículos han sido objeto de modificaciones y adiciones normativas, especialmente con la entrada en vigencia de la Ley 2387 de 2024. No obstante, un número significativo de disposiciones se ha mantenido sin alteraciones desde su promulgación original. A continuación, se enumeran los artículos que conservan su redacción original, sin haber sido modificados ni adicionados: Artículo 4 (Funciones de la sanción y de las medidas preventivas en materia ambiental), Artículo 8 (Eximentes de responsabilidad), Artículo 11 (Pérdida de fuerza ejecutoria), Artículo 12 (Objeto de las medidas preventivas), Artículo 13 (Iniciación del procedimiento para la imposición de medidas preventivas), Artículo 14 (Cuando un agente sea sorprendido en flagrancia), Artículo 15 (Procedimiento para la imposición de medidas preventivas en caso de flagrancia), Artículo 16 (Continuidad de la actuación), Artículo 17 (Indagación

preliminar), Artículo 19 (Notificaciones), Artículo 21 (Remisión a otras autoridades), Artículo 22 (Verificación de los hechos), Artículo 23 (Cesación de procedimiento), Artículo 25 (Descargos), Artículo 26 (Práctica de pruebas), Artículo 28 (Notificación), Artículo 29 (Publicidad), Artículo 30 (Recursos), Artículo 31 (Medidas compensatorias), Artículo 32 (Carácter de las medidas preventivas), Artículo 33 (Medidas preventivas sobre agentes y bienes extranjeros), Artículo 34 (Costos de la imposición de las medidas preventivas), Artículo 35 (Levantamiento de las medidas preventivas), Artículo 38 (Decomiso y aprehensión preventivos), Artículo 39 (Suspensión de obra, proyecto o actividad), Artículo 41 (Prohibición de devolución de especímenes silvestres o recursos procedentes de explotaciones ilegales), Artículo 43 (Multa), Artículo 44 (Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio), Artículo 45 (Revocatoria o caducidad de la licencia, permiso, concesión, autorización o registro), Artículo 46 (Demolición de obra.), Artículo 47 (Decomiso definitivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción) Artículo 48 (Restitución de especímenes de especies silvestres), Artículo 50 (Disposición provisional en materia de aprehensión preventiva de especímenes de especies de flora y fauna silvestres), Artículo 51 (Destrucción o inutilización), Artículo 53 (Disposición final flora silvestre restituidos), Artículo 54 (Disposición final productos del medio ambiente restituidos.), Artículo 55 (El Ministerio Público en materia ambiental), Artículo 56 (Funciones de los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios.); Artículo 57 (Registro Único de Infractores Ambientales, RUIA. Créase el Registro Único de Infractores Ambientales –RUIA–); Artículo 58 (Información del RUIA), Artículo 59 (Obligación de reportar al RUIA), Artículo 60 (Portal de Información sobre Fauna Silvestre –PIFS–), Artículo 61



(Convenios de cooperación interadministrativos), Artículo 62 (Apoyo de las entidades públicas y de las autoridades de policía), Artículo 63 (Extensión del procedimiento), Artículo 64 (Transición de procedimientos), Artículo 65 (Reglamentación interna) y Artículo 66 (vigencia).

Dado que sobre los anteriores artículos no se realizaron modificaciones, es evidente señalar que conservan su contenido original en la Ley 1333 de 2009. Sin embargo, es relevante destacar que algunos de estos, fueron modificados y/o derogados por la Ley 1437 de 2011, mediante la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tal es el caso del artículo 19 que habla de notificaciones y el artículo 30 que trata sobre el tema de recursos

Frente a lo anterior, las autoridades ambientales solamente acuden a la integración normativa en los casos que no exista regulación; puesto que, en caso de oposición o cuando ambas normas puedan aplicarse al caso, el carácter especial de la Ley 1333 de 2009 prima sobre la norma de carácter general, bajo el principio de "lex specialis derogat legi generali".

Así mismo, debe señalarse que, en la Ley 2387 de 2024, se mencionan como modificados, ya sea porque se cambia su contenido o porque se adiciona alguna disposición, 18 artículos de la Ley 1333 de 2009. No obstante, es relevante destacar que, en realidad, fueron modificados únicamente 17. Esto se debe a que, aunque el artículo 6 de la Ley 1333 de 2009 se presenta como modificado, al analizar su redacción, se concluye que su contenido permanece intacto, sin que se pueda determinar si dicha



discrepancia obedece a un error de transcripción y realmente nunca se pretendió su modificación, ó por técnica legislativa, solamente se realizó el cambio de numeración.

De los 17 artículos que fueron indicados como modificados, 13 de ellos sufrieron modificaciones en su contenido y 4 fueron adicionados con alguna disposición.

A continuación, se relacionan los artículos que fueron modificados en su contenido: Artículo 1: Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental, Artículo 2: Facultades preventivas, Artículo 3: Principios rectores del procedimiento sancionatorio (artículo modificado y adicionado), Artículo 5: Infracciones ambientales, Artículo 9: Causales de cesación del procedimiento en materia ambiental (artículo modificado y adicionado), Artículo 10: Caducidad de la acción (artículo modificado), Artículo 20: Intervenciones en el proceso sancionador, Artículo 24: Formulación de cargos, Artículo 27: Determinantes de responsabilidad y sanción, Artículo 36: Tipos de medidas preventivas, Artículo 37: Amonestación pública escrita como sanción, Artículo 40: Sanciones aplicables, Artículo 42: Mérito ejecutivo de las sanciones, Artículo 49: Servicio comunitario y cursos obligatorios ambientales.

Estas modificaciones introducidas por la Ley 2387 de 2024, ajustan y complementan diversos aspectos del procedimiento sancionatorio ambiental, reforzando los principios y mecanismos de control, sanción y prevención establecidos en la Ley 1333 de 2009.

Entre los aspectos más relevantes introducidos por la Ley 2387 de 2024, cabe destacar la ampliación de la potestad sancionatoria, la cual fue expresamente conferida a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y a Parques Nacionales



Naturales de Colombia, incorporándolas como entidades competentes para adelantar procedimientos sancionatorios ambientales, y actualizó el nombre al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Así mismo, se amplió el listado de entidades habilitadas para ejercer funciones de prevención en materia ambiental, incorporando al Ejército Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana, la Policía Nacional y sus respectivas delegaciones ambientales.

Anteriormente, la única fuerza militar expresamente autorizada para actuar en prevención ambiental era la Armada Nacional.

Se extiende el marco normativo que orienta los procesos sancionatorios ambientales en Colombia, incorporando principios fundamentales del ordenamiento territorial establecidos en la Ley 388 de 1997. Esta integración implica que, además de los principios ambientales, se deben considerar aspectos relacionados con el uso del suelo, el desarrollo urbano sostenible y la función social de la propiedad al momento de tomar decisiones sancionatorias. De esta manera, se busca una armonización entre la protección del medio ambiente y el ordenamiento del territorio.

De igual forma, se introducen conceptos como acto administrativo con contenido ambiental y sin contenido ambiental, indicando que la autoridad ambiental solo podrá adelantar procesos sancionatorios ambientales cuando el acto administrativo contenga obligaciones, prohibiciones o autorizaciones directamente relacionadas con la protección del medio ambiente.

Se modificó el término para proferir la decisión mediante la cual se declara la responsabilidad del presunto infractor. Dicho plazo, que anteriormente era de quince (15)



días hábiles, fue ampliado a ochenta (80) días hábiles contados a partir de la presentación de los descargos o alegatos de conclusión. Adicionalmente, se dispuso que, en caso de que la autoridad ambiental competente exceda este término, deberá informar tal circunstancia a la Procuraduría General de la Nación, con el fin de garantizar el control y seguimiento institucional al cumplimiento de los plazos procesales.

De igual forma, la ley 2387 de 2024, introdujo como causal de cesación la liquidación definitiva de las personas jurídicas. En cuanto a las sanciones, se modificó la figura del trabajo comunitario como sanción y se incluyó la amonestación escrita.

Respecto a la caducidad, el art. 18 de la Ley 2387 de 2024 introduce un nuevo elemento relacionado con el término de caducidad de la sanción, disponiendo que, una vez iniciado el proceso sancionatorio, no podrá extenderse por más de cinco años, prorrogables por un término igual, cuando la complejidad del caso lo justifique. Esta modificación fue implementada en garantía del investigado, pues anteriormente no se contemplaba ningún término para decidir un proceso sancionatorio ambiental iniciado, lo cual llevaba a que el investigado pudiera estar indefinidamente en espera de una decisión sobre su responsabilidad, situación que podía llegar a tardarse los 20 años.

En este mismo contexto, se instó a las autoridades ambientales a desarrollar un plan de descongestión para los procesos sancionatorios que hayan superado los quince (15) años y estén próximos a alcanzar los veinte (20) años de duración. Dichos procesos deberán ser resueltos en un plazo máximo de tres (3) años. El incumplimiento de este plan de descongestión dará lugar a la apertura de un proceso disciplinario.

Finalmente, se modificó la sanción de trabajo comunitario, sustituyéndola por la imposición de servicio comunitario y la obligación de asistir a cursos sobre temas ambientales, con el fin de fortalecer la conciencia y responsabilidad ecológica de los infractores.

Como se indicó, la Ley 2387 de 2024, introdujo algunas adiciones a ciertos artículos de la Ley 1333 de 2009, específicamente a cuatro de ellos, así:

**Artículo 3A:** Establece diversas definiciones relacionadas con el procedimiento sancionador ambiental. Tratando de unificar criterios jurídicos, introduce el concepto de daño ambiental, de medidas de compensación y de medidas de corrección; indicando que el primero se configura cuando hay deterioro, alteración o destrucción parcial o total del medio ambiente; la segunda son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a la comunidad los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados y la tercera son las acciones dirigidas a recuperar, restaurar o reparar las condiciones del medio ambiente.

**Artículo 9A:** Consagra la disolución, reorganización, reestructuración, liquidación o insolvencia de las personas jurídicas responsables de infracciones ambientales. Teniendo en cuenta que el artículo 9 extiende la causal de cesación del proceso sancionatorio a la liquidación de la persona jurídica, el artículo adicionado impone tanto al investigado como a la Cámara de Comercio, la obligación de informar a la autoridad ambiental, en caso de que alguna persona jurídica investigada dentro de un proceso sancionatorio ambiental incurra en disolución, reorganización, reestructuración, liquidación o insolvencia



**Artículo 18A:** Regula la suspensión y terminación anticipada del procedimiento sancionatorio ambiental por corrección y/o compensación ambiental, pero solamente cuando exista daño ambiental.

**Artículo 52A:** Establece el deber de las autoridades ambientales de realizar seguimiento a la disposición (provisional o final) de los individuos de fauna silvestre objeto de medidas de decomiso, aprehensión y/o restitución, con el propósito de velar por su salud e integridad.

Estas adiciones introducen nuevos mecanismos y procedimientos que amplían y precisan las disposiciones de la Ley 1333 de 2009, adaptándola a las necesidades actuales en cuanto a la gestión y control ambiental.

Finalmente, la Ley 2387 de 2024, introdujo unos artículos, dentro de los que se encuentran:

1. Alegatos de conclusión art. 8
2. Confesión art. 11
3. Articulación interinstitucional art. 23
4. Responsabilidad de las entidades de control art 25
5. Seguimiento y evaluación art 26
6. Vigencia art. 27.

Como se puede observar de lo anterior, se introduce una figura relevante en el régimen sancionatorio ambiental colombiano: la confesión del presunto infractor. Esta disposición establece que, si el infractor admite su responsabilidad antes del inicio del proceso sancionatorio ambiental, podrá obtener una reducción del 30% en el monto de la



multa. Si la confesión se realiza antes de que la autoridad profiera el auto de formulación de cargos, la reducción será del 15%. Es importante señalar que este beneficio no aplica en casos de flagrancia.

De la misma manera, llama la atención que en el artículo 26, se asignaron funciones tanto para el Gobierno Nacional como para las entidades públicas que apliquen la norma, el primero, en la medida que debe diseñar e implementar un plan de seguimiento sobre la eficacia de las medidas introducidas, y el segundo, dado que deben rendir un informe anual sobre las modificaciones implementadas en el proceso sancionatorio ambiental y los alcances logrados con las mismas.

Con el paso del tiempo, lograremos precisar cuan efectivo fue esta disposición, teniendo en cuenta que, en la práctica, estos artículos muchas veces quedan supeditados al papel.

Siguiendo con la estructura planteada, a continuación, se realizará un análisis de las garantías procesales dentro del derecho sancionatorio ambiental y como se irradian a partir de los derechos procesales y principios constitucionales que direccionan a un Estado Social de Derechos.

## CAPÍTULO II

### 2. GARANTÍAS PROCESALES DEL DERECHO SANCIONATORIO AMBIENTAL

#### 2.1. El Debido Proceso en el Derecho Colombiano

##### 2.1.1. Contexto histórico

Inicialmente hay que señalar que el debido proceso encuentra su origen en el derecho anglosajón, con el desarrollo del principio *due process of law*<sup>3</sup>. El antecedente histórico más significativo se remonta al siglo XIII, cuando por la presión ejercida por los barones normandos, el rey Juan Sin Tierra, un hombre calificado de vil, se vio obligado a suscribir la conocida Carta Magna de 1215 que introducía la prohibición de arrestar y detener, entre otras, a ningún hombre libre. Agudelo Ramírez (2004)

En el ámbito jurídico interno el proceso de reconocimiento del debido proceso inicia con la adopción del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en 1968, que fuera aprobado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1966 pero cuya vigencia se dio a partir del año de 1976. Mediante la Ley 74 de 1968, un año después de su entrada en vigencia, Colombia lo ratifica. En el mismo se señala: “Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley”.<sup>4</sup>

Por otro lado, se adoptó la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1972, Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, cuya entrada en rigor se dio en

---

<sup>3</sup> Expresión que remite al debido proceso legal, propia del derecho anglosajón o Common Law.

<sup>4</sup> Artículo 14.

el año de 1978. Este instrumento internacional fue suscrito por Colombia mediante la Ley 16 de 1972. En este se señala que “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley<sup>5</sup> (...)

En la Constitución de 1991, el debido proceso está consagrado en el artículo 29, como un derecho fundamental y una garantía constitucional. Tal como lo ha advertido la Corte Constitucional el debido proceso supone un conjunto de garantías reconocidas a toda persona dentro de toda actuación judicial o administrativa. (2019)

De la misma manera lo señala en Consejo de Estado al advertir que el debido proceso “*comporta varias garantías no limitadas, pero si mínimas establecidas a favor del interesado que ha acudido o se la ha hecho comparecer a la administración pública o ante los jueces*”. (2010)

El debido proceso constituye una de las garantías procesales más fuertes a nivel de nuestro ordenamiento jurídico interno, en la medida en que busca garantizar los derechos humanos y fundamentales de las personas, a través principalmente del derecho de defensa, una de las principales garantías de este derecho, que se traduce en la oportunidad de que toda persona sea oída, de hacer valer sus razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas presentadas en su contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman necesarias para su defensa, así como de ejercitar los recursos que la ley otorga. Es por ello que, en el contexto de las garantías procesales, su importancia radica en impedir la arbitrariedad de

---

<sup>5</sup> Artículo 8. Sobre garantías procesales, Numeral 1.

los agentes estatales, evitando condenas injustas, esto mediante la búsqueda de la verdad y de la participación efectiva del afectado en toda decisión que se adopte. Corte constitucional (2009), Corte Constitucional (2012)

En ese mismo sentido, se ha dejado claridad sobre el derecho de defensa como una garantía del debido proceso de aplicación general y universal, que “constituyen un presupuesto para la realización de la justicia como valor superior del ordenamiento jurídico. Corte Constitucional (2009)

El desarrollo jurisprudencial sobre todo constitucional ha permitido fortalecer el derecho al debido proceso, en pro de la consolidación de los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho, garantizando con ello los derechos humanos y la justicia.

### ***2.1.2. Naturaleza***

El debido proceso como una de las garantías con mayor trascendencia en el ámbito del derecho y del acceso a la justicia como derecho fundamental humano, advierte una naturaleza que según su óptica de estudio puede variar, pero que siempre confluye en su garantía.

Desde la doctrina, y desde la óptica garantista de Luigi Ferrajoli, el debido proceso comporta una doble naturaleza: la orgánica y la procesal.

#### **a) Naturaleza orgánica:**

Esta refiere a las garantías relativas al juez, en relación a aspectos tales como: independencia, imparcialidad, responsabilidad, separación entre juez y acusación, juez natural, obligatoriedad de la acción penal, etc... Ferrajoli, L (1995)

#### **b) Naturaleza procesal**

Por otro lado, están las garantías relativas a la formación del juicio, que están relacionadas con la recolección de las pruebas, el desarrollo de la defensa y a la convicción del órgano judicial: como la formulación de una acusación exactamente determinada, la carga de la prueba, el principio de contradicción, las formas de los interrogatorios y demás actos de instrucción, la publicidad, la oralidad, los derechos de la defensa, la motivación de los actos judiciales, etc.” Ferrajoli, L (1995)

Como es posible advertir Ferrajoli señala la suma importancia del derecho al debido proceso como una garantía tanto a nivel orgánico como a nivel procedimental. En la medida en que el debido proceso representa una garantía y las garantías son los medios para asegurar el cumplimiento de algo, hacerlo efectivo o restaurar su statu quo en caso de vulneración o desconocimiento. Islas Rodríguez, Camargo Pacheco (2016)

En relación a esa naturaleza doble del debido proceso, hay que señalar que el mismo es advertido tanto como un principio como un derecho fundamental.

En ese sentido tenemos que, en relación al debido proceso como un principio, se define como un conjunto de reglas que deben seguirse desde el punto de vista constitucional y legal para evitar la fragmentación y arbitrariedad de los procesos como resultado de influencias ya sea de tipo social o político, garantizando así la equidad e integridad de todos los procedimientos evitando manipulaciones que pongan en juego otros derechos y principio fundamentales.

Cardona (2017), citado por Polo de la Cruz (s.f.)

Es importante resaltar que tal como lo consagra la teoría de Rober Alexy, y al ser este un principio, es decir un mandato de optimización, ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, en relación con las posibilidades jurídicas y fácticas existentes, lo cual supone

una obligación por parte del Estado y de las autoridades frente a su clara observación y garantía.

Alexy, R. (2019)

Como derecho fundamental, el debido proceso constituye un derecho fundamental y humano consagrado no solo en el articulado constitucional sino en instrumentos internacionales que dan cuenta de su importancia y de la necesidad de su tutela efectiva.

El debido proceso es un derecho fundamental de aplicación inmediata compuesto por tres ejes fundamentales: (i) el derecho de defensa y contradicción, (ii) el impulso y trámite de los procesos conforme con las formas establecidas para cada juicio o procedimiento y (iii) que el asunto sea resuelto por el juez o funcionario competente para ello. Consejo de Estado (2016).

Como todo derecho fundamental es un derecho subjetivo representado en unas potestades y facultades de las personas que cuentan con el mecanismo de la tutela para hacer efectivo su cumplimiento y observancia en el marco de cualquier tipo de proceso administrativo o judicial

Analizadas las garantías procesales, en especial el derecho al debido proceso, dentro del cual, se encuentran contenidos un conjunto de principios como: el principio de legalidad y de presunción de inocencia y los introducidos por el artículo 29 constitucional como: el derecho de defensa y el derecho de contradicción; a continuación, se establecerá como con las limitaciones procesales que enfrenta el investigado en el procedimiento sancionatorio ambiental se afectan estas garantías procesales



## 2.2. Principios Procesales

Como ya se ha advertido el derecho sancionatorio ambiental cuenta con una serie de garantías procesales cuya finalidad es precisamente la protección de los derechos de los presuntos infractores. A partir de su observación y aplicación efectiva y razonada se legitima todo un orden sancionatorio ambiental reflejo de la potestad sancionatoria del Estado. Así las cosas, el presente capítulo pretende advertir los principios del derecho como ejes fundamentales de la actividad sancionatoria, y como a partir de ellos es que se debe garantizar no solo el derecho al debido proceso sino el derecho de acceso a la justicia que hace parte del núcleo esencial del debido proceso<sup>6</sup>.

### 2.2.1. Publicidad

La constitucionalidad del principio de publicidad, que está íntimamente vinculado al derecho de defensa y al debido proceso, está consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política, en donde se señala que la administración debe garantizar la publicidad en todas sus actuaciones, aspecto que se acompasa con lo señalado por el artículo 74 de la Constitución Política que advierte que todas las personas tienen el derecho fundamental a acceder por regla general a los documentos públicos. Al respecto el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)<sup>7</sup>, establece que la publicidad es el principio rector de toda la actuación

---

<sup>6</sup> Según lo señalo la Corte Constitucional en sentencia C-1085 de 2005, el derecho a acceder a la justicia tiene una significación múltiple y compleja, pues es un pilar fundamental del Estado Social de Derecho<sup>6</sup> y un derecho fundamental de aplicación inmediata<sup>7</sup>, que forma parte del núcleo esencial del debido proceso<sup>8</sup>, pues el proceso es el medio para la concreción del derecho a la jurisdicción<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Ley 1437 de 2011

administrativa y en ese sentido su observancia es un mandato de obligatorio cumplimiento.

Tal como lo ha señalado la Corte constitucional (1993) el principio de publicidad refiere a que las actuaciones de la administración sean de conocimiento de las personas, mucho más cuando la administración y sus actos les afecten de manera directa, esto con las salvedades legales. En ese sentido tal principio se consagra como un elemento trascendental del Estado Social de Derecho y de los regímenes democráticos, en tanto que la posibilidad del conocimiento de las actuaciones judiciales y administrativas, y de las razones de hecho y de derecho que las sustentan, garantizan la imparcialidad y la transparencia de las decisiones adoptadas por las autoridades, evitándose con ello no solo actuaciones arbitrarias, sino la aplicación efectiva de los mandatos tanto constitucionales como legales del ordenamiento jurídico. Corte Constitucional (2002).

En el caso del régimen sancionatorio ambiental es posible advertir que las manifestaciones de este principio se consagran de manera expresa en las disposiciones relativas a las notificaciones, es decir en los artículos 18, 19, 24 y 25 de la Ley 1333 del 2009, en la intervención de las personas naturales o jurídicas para aportar pruebas o auxiliar al funcionario competente, en los términos de los artículos 69 y 70 de la Ley 99 de 1993, tal como lo contempla el artículo 20 de esta norma. Así mismo se consagra en los artículos 57, 58 y 59 el registro único de infractores ambientales (RUIA) señalándose que la información allí contenida deberá ser pública y de fácil acceso para las autoridades ambientales y la comunidad en general.

### **2.2.2. Derecho de defensa**

El derecho de defensa, como un aspecto central del debido proceso, encuentra su sustento constitucional en el artículo 29 de la constitución política que señala que “[...] *quien sea sindicado tiene entre otros el derecho a la defensa*”

El derecho a la defensa, entendido como “el empleo de todos los medios legítimos y adecuados con los que cuentan las personas inmersas en un proceso judicial o administrativo, para preservar sus intereses”, se centra en la posibilidad de que el administrado conozca y haga parte activa del procedimiento que lo involucra pudiendo con ello exponer su posición y debatir la de la entidad por medio de los recursos y medios de control dispuestos para el efecto. Corte Constitucional (2018)

Con este derecho se concretan no solo el derecho de contradicción sino de igual manera el derecho a la defensa técnica en la medida en que con este, como se indicó con anterioridad, se garantiza la posibilidad de concurrir al proceso, hacerse parte activa en el mismo, defenderse, presentar pruebas y alegatos. Corte Constitucional (2017)

De conformidad con el artículo 3 numeral 1 del CPACA, que trata sobre los principios, y que sobre lo particular señala: “1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción”.

En el caso del proceso sancionatorio ambiental, el derecho a la defensa presenta un considerable escenario de problemáticas que están relacionadas con aspectos tales como: a) La estructura administrativa de las autoridades ambientales impide la existencia de una segunda instancia dentro del procedimiento sancionatorio, lo que obliga al



investigado a acudir directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa para controvertir la decisión, imponiéndole una carga procesal más gravosa en comparación con otros regímenes sancionatorios. (Morales, Y., 2020) (Trellez y Yáñez., 2022); b) La presunción de culpa o dolo, así como la carga probatoria impuesta al presunto infractor, generan un desequilibrio procesal en el contexto del procedimiento sancionatorio ambiental. Esta situación obliga al investigado a asumir los costos derivados de la práctica de pruebas técnicas, muchas de las cuales requieren conocimientos especializados y la intervención de personal altamente calificado. Tal exigencia resulta desproporcionada frente al ejercicio del derecho de defensa, especialmente si se considera que, en numerosos casos, los presuntos infractores no son grandes empresas, sino personas naturales o pequeños agentes económicos (Arcila Salazar y Castellanos, 2015, p. 57); c) no se establece una gradualidad de la sanción, como en materia penal o disciplinaria, lo que también afecta de manera directa este derecho (Guzmán Jiménez, L y Ubajoa Osso, J., 2019); Esto significa que las sanciones ambientales no siempre se aplican con base en la gravedad de la infracción, ya que el marco normativo vigente no establece una clasificación taxativa de infracciones por niveles de gravedad como leves, graves o gravísimas. Esta ausencia de gradualidad conlleva a que todas las infracciones sean tratadas de manera uniforme, lo que puede afectar el principio de proporcionalidad en la imposición de sanciones, y finalmente vendría un aspecto fundamental en materia de derecho de defensa que es la limitación de los alegatos de conclusión introducida por la Ley 2387 de 2024, que de manera clara viene a trastocar el derecho al debido proceso y con ello el derecho de defensa como elemento central de aquel al indicar que esta etapa procederá únicamente cuando se hayan practicado pruebas en el periodo probatorio de

que trata el artículo 26 de la Ley 1333 de 2009, desconociendo una etapa culmen del proceso argumentativo en donde el procesado tiene una última oportunidad de defenderse ofreciendo a la autoridad ambiental una serie de consideraciones interpretativas. García Pacheco (2023)

### **2.2.3. Presunción de inocencia**

La presunción de inocencia que emana del artículo 29 de la Constitución Política se establece como una de las garantías del derecho fundamental al debido proceso y constituye una regla básica sobre la carga de la prueba, según la cual corresponde siempre al Estado la carga de probar que una persona es responsable de un delito (...) en aplicación del principio *onus probandi incumbit actori*. Corte Constitucional (2012)

En materia administrativa el CPACA advierte esta presunción como un elemento del debido proceso administrativo, señalando que “en materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de *no reformatio in pejus*<sup>8</sup> y *non bis in ídem*<sup>9</sup>” (art. 3. Inc. 2).

En materia del derecho sancionatorio ambiental, si bien la Corte ha advertido que la presunción general de dolo o culpa consagrada en los arts. 1 y 5 de la Ley 1333 de 2009 tiene un fin constitucionalmente válido de protección del ambiente sano para la

---

<sup>8</sup> “El principio de la *non reformatio in pejus* es un desarrollo de lo establecido en el artículo 31 constitucional que ordena que “el superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Radicación número: 52001-23-31-000-1999-00782-01(27155)

<sup>9</sup> La aplicación del principio *non bis in ídem* no está restringida al derecho penal, sino, que se hace extensivo a todo el universo del derecho sancionatorio. Corte Constitucional, Sentencia C-870 de 2002. El artículo 29, inciso 1º constitucional consagra que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas; y en el inciso 4º, señala que quien sea sindicado tiene derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 25000-23-24-000-2001-90663-01



conservación de la humanidad, y que el establecimiento de la presunción son medidas idóneas que guardan relación con el fin perseguido de salvaguardar un bien particularmente importante como lo es el medio ambiente, admitiendo así la inversión de la carga de la prueba como una medida adecuada. Corte Constitucional (2010).

Se discrepa de lo sostenido por esta honorable Corte, en tanto que, si bien se persigue un fin constitucional legítimo como es la protección del medio ambiente sano, se omiten consideraciones fundamentales relacionadas con el debido proceso y el derecho de defensa de los presuntos infractores.

En efecto, la inversión de la carga de la prueba en el ámbito sancionatorio ambiental comporta una complejidad particular que exige un examen más riguroso, pues en el afán de salvaguardar un derecho colectivo de alto valor, como lo es el medio ambiente, se corre el riesgo de menoscabar derechos fundamentales individuales. Esta situación resulta especialmente preocupante si se tiene en cuenta que la autoridad ambiental, en ocasiones, tiende a desvincularse de su deber probatorio, trasladando dicha carga exclusivamente al investigado, quien queda en situación de desventaja procesal al verse obligado a desvirtuar su presunta culpabilidad.

#### **2.2.4. Derecho de contradicción**

El derecho de contradicción hace parte de los elementos del debido proceso y en ese sentido su garantía emana del artículo 29 constitucional.

De conformidad con la Corte Constitucional el derecho de contradicción apunta a dos fenómenos distintos. De una parte, a la posibilidad de oponer pruebas a aquellas presentadas en su contra, concibiendo de esta manera el derecho de contradicción como mecanismo directo de

defensa. Su vulneración se presentaría cuando se impida o niegue la práctica de pruebas en el proceso. Por otro lado, se refiere a la facultad que tiene la persona para (i) participar efectivamente en la producción de la prueba, y (ii) exponer sus argumentos en torno a los medios de prueba. Corte Constitucional (2003)

En ese sentido el derecho de contradicción, está íntimamente ligado con el principio de publicidad al permitirle al procesado conocer las actuaciones de la administración que lo afectan de manera directa para que de esta manera pueda ejercer no solo su derecho de defensa sino su derecho de contradicción, tal como señala Santofimio Gamboa (2017)

*“no se logra exclusivamente al reconocer oportunidades para interponer los recursos de ley, sino al permitir la participación inmediata y efectiva del administrado en toda actuación, desde el mismo instante en que se advierta que sus derechos o intereses pueden ser objeto de la decisión final. Se refiere por lo tanto no sólo al debate en la formación de la decisión, sino también a su impugnación posterior”.* (como se citó en Escobar Tocaría, A. M. (2020)

De conformidad con el artículo 5.º del CPACA, se indica que las personas tendrán derecho ante las autoridades, “[...] 8. A formular alegaciones y aportar documentos y otros elementos de prueba en cualquier actuación administrativa en la cual tenga interés.

En materia del derecho sancionatorio ambiental, y teniendo en cuenta que tal como ya se señaló, este derecho depende por un lado de la posibilidad de oponer pruebas a aquellas presentadas, hay que advertir que las autoridades ambientales suelen no acceder a las pruebas testimoniales que en el marco del proceso se solicitan por parte del investigado, sin dar claridad sobre el por qué no se accede a los mismos. Zuluaga Madrid (2023)

Este es uno de varios factores que pueden incidir en el ejercicio pleno del derecho de contradicción y defensa del investigado, en la medida en que la carga probatoria recae sobre este, lo que podría representar una carga excesiva, especialmente cuando se trata de asuntos técnicos o especializados.

Otro aspecto fundamental, que será desarrollado más adelante, se refiere a la real capacidad de las personas naturales para controvertir los estudios y conceptos técnicos emitidos por la autoridad ambiental dentro de los procesos sancionatorios. Ello, en razón a que este tipo de pruebas solo pueden ser desvirtuadas mediante estudios de similar rigor técnico, lo cual representa una carga probatoria particularmente exigente para el investigado, quien se ve en la necesidad de asumir los costos para rebatir los elementos con los que se pretende atribuirle responsabilidad. Como advierten Arcila Salazar y Castellanos (2015), esta situación resulta desproporcionada respecto del derecho de defensa, dado que muchas de estas pruebas requieren infraestructura especializada y personal técnico, lo que puede generar una carga económica significativa para el investigado

#### ***2.2.5. Derecho a la igualdad***

Desde la jurisprudencia constitucional el derecho a la igualdad materializado en el artículo 23 constitucional comporta un carácter múltiple que reconoce la igualdad como un valor, un principio y un derecho fundamental.

En ese sentido, como valor la igualdad supone una norma con fines dirigidos a todas las autoridades creadoras del derecho, en especial el legislador. Como principio la igualdad se traduce en un mandato de optimización que debe ser materializado en el mayor grado posible. Y, finalmente, como derecho subjetivo, refiere a deberes de abstención, como la prohibición de

discriminación y, en obligaciones de acción, como la consagración de tratos favorables para grupos en situación de debilidad manifiesta. Corte Constitucional (2022)

Respecto de la estructura básica de este derecho, la misma contiene los siguientes elementos: (i) *el principio de igualdad y la prohibición de trato discriminatorio*; (ii) *el mandato de promoción de la igualdad material*; y, (iii) *la adopción de medidas asistenciales para personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta*. Corte Constitucional (2016).

Adicionalmente, como lo señala esta misma corporación la igualdad contiene dos mandatos específicos. De una parte, el deber de tratamiento igual a supuestos de hecho equivalentes, y de otra, la obligación de consideración desigual ante situaciones diferentes que ameriten una regulación diversa. Corte Constitucional (2012)

Para la Corte la igualdad “*carece de contenido material específico, puesto que no protege ningún ámbito concreto de la actividad humana, sino que puede alegarse por cualquier trato diferenciado carente de justificación. Por ello, su principal rasgo es su carácter relacional*”. (2012)

En ese sentido, la jurisprudencia ha precisado que el derecho a la igualdad también es predicable en el marco de figuras y regímenes procesales distintos<sup>10</sup>.

Así las cosas y siendo procedente la comparación entre figuras y regímenes procesales en relación al derecho a la igualdad, es necesario analizar la posible vulneración de este derecho, en relación a la limitación a la etapa de alegatos de conclusión introducida por el artículo 8 de la Ley

---

<sup>1010</sup> La Corte Constitucional consideró en un principio que la comparación entre figuras y regímenes procesales resultaba improcedente desde la perspectiva del derecho a la igualdad, pues las reglas procesales diferenciadas obedecen a las distintas especialidades e intereses predominantes en las jurisdicciones correspondientes cuestión que no permitía esa equiparación. Sin embargo, esta posición varió desde el año 2016, cuando se admitió la comparación entre figuras y regímenes procesales, sin exigir que se demuestre una desigualdad entre personas y grupos de sujetos. Corte Constitucional (2022)

2387 de 2025, que advierte que los mismos procederán únicamente cuando se hayan practicado pruebas en el periodo probatorio previsto en el artículo 26 de la Ley 1333 de 2009.

Dentro de los diferentes regímenes procesales, en los cuales se cuenta con una etapa de alegaciones, no se cuenta con una limitación de este tipo, lo que supone de entrada un criterio diferencial en relación a la defensa del derecho a la igualdad de los implicados en procesos sancionatorios ambientales respecto de los implicados en procesos como el disciplinario.

En materia disciplinaria el Código Disciplinario único, Ley 1959 de 2019, advierte en relación a la etapa de alegatos que:

**ARTÍCULO 220. Alegatos precalificatorios.** Cuando se hayan recaudado las pruebas ordenadas en la investigación disciplinaria, o --. vencido el término de esta, el funcionario de conocimiento, mediante decisión de: sustanciación declarara cerrada la investigación y ordenara correr traslado por el termino de diez (10) para que los sujetos procesales puedan presentar alegatos previos a la evaluación de la investigación.

Por su parte en materia administrativa el CPACA, Ley 1437 de 2011, indica sobre el particular lo siguiente:

**Artículo 48. Período probatorio.**

(...)

Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos.

Y más adelante refiere

**Artículo 182. Audiencia de alegaciones y juzgamiento**

(...)



1. En la fecha y hora señalados se oirán los alegatos, primero al demandante, seguidamente a los terceros de la parte activa cuando los hubiere, luego al demandado y finalmente a los terceros de la parte pasiva si los hubiere, hasta por veinte (20) minutos a cada uno. También se oirá al Ministerio Público cuando este a bien lo tenga. El juez podrá interrogar a los intervinientes sobre lo planteado en los alegatos.

(...)

Como es posible advertir la limitación a los alegatos de conclusión introducida con la Ley 2387 de 2024, realiza un trato diferencial respecto de los implicados en el proceso sancionatorio ambiental, quienes a diferencia de los implicados en un proceso disciplinario o administrativo no se les impone una limitación de este tipo en una etapa que como ha quedado claro, es fundamental en el desarrollo del proceso y en la garantía del debido proceso, derechos de defensa y derecho de acceso a la justicia, mucho más cuando no se encuentra en análisis y sustento claro y fuerte para introducir dicha limitante.

## CAPÍTULO III

### **3. LIMITACIONES Y CARGAS PROCESALES IMPUESTAS AL INVESTIGADO EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL**

Este capítulo examina las principales limitaciones que enfrenta el investigado en el proceso sancionatorio ambiental, a la luz de las garantías procesales previamente expuestas. Se abordará el principio de tipicidad en relación con la ausencia de una clasificación normativa de las infracciones según su gravedad (leves, graves o gravísimas), así como las falencias en la técnica jurídica utilizada para la formulación de cargos. Igualmente, se analizará la potestad sancionatoria del Estado, con especial énfasis en el doble rol que asumen las autoridades ambientales al actuar simultáneamente como parte y juez dentro del procedimiento. También se tratarán aspectos como la inexistencia de una segunda instancia, la presunción de culpabilidad y la carga probatoria atribuida al investigado. El análisis de estas condiciones permitirá evidenciar cargas procesales excesivas que recaen sobre el presunto infractor y reflexionar sobre sus implicaciones en la garantía efectiva del debido proceso y del derecho de defensa.

#### **3.1. Principio de tipicidad, ausencia de una clasificación normativa de las infracciones según su gravedad (leves, graves o gravísimas) y deficiencias en la técnica jurídica para la formulación de cargos.**

En materia de derecho sancionatorio, la tipicidad hace alusión al derecho que tienen todos los destinatarios de la norma, a conocer con claridad las conductas que están prohibidas en la materia y su respectiva sanción, a fin de proteger sus derechos fundamentales, concretamente su derecho al debido proceso y derecho de defensa.

Este principio de tipicidad encuentra su asidero en el artículo 29 constitucional que señala, como ya se ha referido, que nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes y que alude de manera clara a la protección y garantía del derecho al debido proceso, al señalar que el mismo se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Es importante considerar como a partir de la garantía del principio de tipicidad que se concreta en la exigencia de la predeterminación normativa, (*lex praevia, lex scripta*), de las conductas ilícitas y sus sanciones correspondientes, pueden predecirse con un rango de certeza claro las consecuencias de las acciones y omisiones de los administrados, Ramírez Torrado (2011), lo cual supone en materia de legalidad y debido proceso una garantía máxima para la defensa de los derechos humanos de los procesados.

En materia sancionatoria ambiental este principio de tipicidad que integra el de legalidad, comporta un carácter de flexibilidad mayor que en materia penal, razón por la cual deben satisfacerse unos requerimientos normativos para su aplicación, a saber:

“Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) “Que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley”; (iii) “Que exista correlación entre la conducta y la sanción”. Corte Constitucional (2016)

Como se advierte, si bien existe un mayor grado de discrecionalidad en materia sancionatoria respecto del principio de tipicidad, en la medida en que no se exige, como en materia penal, la misma minucia y grado de precisión, si se establece la obligatoriedad de los requerimientos anteriormente descritos para su debida aplicación y consecuente respeto por los derechos del presunto infractor. Corte Constitucional (2017)

El principio de tipicidad, como expresión del principio de legalidad y garantía del debido proceso y del derecho de defensa, impone un límite a la actuación administrativa, que debe ajustarse estrictamente a las disposiciones constitucionales y legales.

Esta flexibilidad se debe, en parte, a la naturaleza del bien jurídico protegido —el medio ambiente—, cuya defensa requiere una capacidad de respuesta más amplia por parte de las autoridades. Como resultado, las entidades ambientales cuentan con un margen mayor de discrecionalidad al momento de identificar conductas infractoras y establecer sanciones.

A pesar de esta discrecionalidad, es indispensable que las autoridades actúen dentro de parámetros razonables, sin perder de vista que cualquier sanción debe estar respaldada en normas claras y respetar principios como la proporcionalidad, la legalidad y la razonabilidad. Si se relaja demasiado la exigencia de tipicidad, existe el riesgo de incurrir en sanciones arbitrarias o desproporcionadas, lo cual afectaría directamente el derecho de defensa del administrado. Por eso, aunque en materia ambiental la tipicidad puede entenderse con cierta flexibilidad, ello no significa que pueda ser ignorada ni que las garantías procesales puedan ser debilitadas.

Ahora bien, en el ámbito del derecho sancionador ambiental, se evidencian deficiencias particularmente en lo que respecta a la ausencia de una clasificación gradual de las infracciones (leves, graves o gravísimas). Esta omisión conlleva a que todas las conductas sean tratadas de forma uniforme, lo que puede derivar en la imposición de sanciones desproporcionadas frente a la gravedad real de la infracción cometida

La falta de una clasificación gradual de las infracciones, en leves, graves o gravísimas, resulta problemática, ya que vulnera el principio de proporcionalidad. Esto se debe a que, al no diferenciar la gravedad de las conductas, todas podrían ser sancionadas de manera similar, sin considerar el impacto real que generan. En consecuencia, conductas claramente más lesivas para

el medio ambiente recibirían el mismo trato que otras de menor entidad, lo que desnaturaliza el sentido de justicia y equidad en la imposición de sanciones. Además, esta omisión afecta directamente el derecho de defensa, ya que una adecuada categorización de la infracción delimita con mayor claridad el alcance de la acusación y permite que el investigado conozca con precisión la conducta que se le atribuye y su nivel de gravedad. Esto no solo facilita la construcción de una defensa efectiva, sino que también contribuye a que la autoridad ambiental actúe con mayor objetividad y pueda imponer sanciones que realmente correspondan a la conducta realizada.

Sumado a lo anterior, es importante señalar que, en algunos casos existe incongruencias entre el inicio, la formulación de cargos, y la respectiva sanción aplicable. Así lo indica Marín Ceballos (2019), quien, al evaluar una serie de sanciones aplicadas por diferentes corporaciones del país, determina que se ha vulnerado la garantía del debido proceso, al advertirse fallas claras en la imposición de la sanción, por aspectos tales como:

Formulación de cargos sin claridad de circunstancias de tiempo, modo y lugar.

Imposición de dos consecuencias jurídicas frente a una sola acción u omisión fáctica.

Imposición de multa sin contar con el informe técnico que determina los motivos de tiempo, modo y lugar que dan lugar a la sanción.

Ausencia de señalamiento de la normatividad infringida en los cargos formulados.

Normatividad infringida que no se corresponde con la situación fáctica presentada.

En ese sentido, es importante recalcar que el principio de tipicidad y su debida observancia impactan de manera clara en la garantía del debido proceso y del derecho de defensa de los presuntos infractores en materia ambiental.

En un Estado de Derecho con orientación garantista, no puede considerarse admisible que la Administración sacrifique el derecho al debido proceso con fundamento en el desconocimiento o la falta de claridad sobre la normativa ambiental aplicable, aun cuando se reconozca la complejidad técnica que dicha normativa pueda implicar. Tal como lo señala Guzmán Jiménez (2025), existen aspectos muy poco claros en materia del proceso sancionatorio ambiental que terminan con la expedición de pliegos precarios producto de la poca información con que cuenta la autoridad y que en ese sentido no establecen de manera clara aspectos centrales del proceso como las circunstancias de tiempo, modo lugar, o que no establecen la infracción normativa o el daño ambiental causado, generando con ello vulneraciones palmarias al derecho al debido proceso.

Es deber de la administración asumir escenarios garantistas, respetuosos de la normativa, pero sobre todo consecuentes con las decisiones que a partir de ellas se adoptan. No puede la autoridad ambiental agravar las condiciones del administrado, pues desde el inicio del procedimiento se ve enfrentado a una presunción de culpabilidad.

### **3.2. Presunción de Culpabilidad y Carga de la Prueba**

El artículo 29 de la Constitución Política de Colombia consagra el principio de presunción de inocencia, al establecer que toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable.

Corolario en sentencia C-626/96, la Corte Constitucional indica que la presunción de culpa del imputado en materia penal, transgrede flagrantemente la constitución, al indicar:

“En esos términos, resulta abiertamente inconstitucional la norma de la ley penal que prevea hechos punibles sancionables objetivamente, esto es, únicamente por la

verificación de que la conducta del sujeto encaje materialmente en los presupuestos normativos, sin que se tenga en cuenta la culpabilidad.

También se opone a la Constitución, y de manera flagrante, la norma legal que presuma la culpabilidad del imputado.

Tal ocurre con la regla acusada (artículo 9 de la Ley 228 de 1995), que al trasladar al inculcado la carga de la prueba, exigiéndole que demuestre su inocencia, lo supone delincuente desde el principio del proceso.

Sin embargo, en materia ambiental el inciso segundo del artículo 1º y el párrafo del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009 disponen que, se presume la existencia de culpa o dolo por parte del presunto infractor, lo cual habilita la imposición de medidas preventivas y sancionatorias.

Además, establece que el presunto infractor será sancionado de manera definitiva si no logra desvirtuar la presunción de culpa o dolo, correspondiéndole la carga de la prueba. Para ello, podrá acudir a todos los medios probatorios legalmente admisibles.

Esta disposición implica que, desde el inicio del procedimiento sancionatorio, se presume la responsabilidad del investigado, quien debe desplegar todas las actuaciones necesarias para demostrar su no culpabilidad o la existencia de una causal eximente de responsabilidad. Esta inversión de la carga probatoria plantea un escenario procesal en el que el infractor debe probar su inocencia, en contraste con el principio general de presunción de inocencia previsto en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia.

Por lo anterior, podemos plantearnos un interrogante desde la perspectiva constitucional y es: ¿La presunción de culpabilidad en el ámbito sancionatorio ambiental configura una limitación

al principio de presunción de inocencia?; en caso afirmativo, ¿Dicha restricción es compatible con el ordenamiento jurídico y las garantías fundamentales del debido proceso? Así mismo, surge la inquietud sobre si esta carga probatoria impuesta al investigado resulta excesiva, considerando que es el Estado quien cuenta con mayores recursos investigativos y un poder probatorio significativamente superior.

Es relevante analizar la Sentencia C-595 de 2010, mediante la cual la Corte Constitucional examinó la constitucionalidad del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009. En dicho pronunciamiento, el alto tribunal abordó el alcance del principio de presunción de inocencia en el contexto del derecho sancionatorio ambiental, señalando que su aplicación no es equiparable a la que rige en el ámbito penal. Al respecto, la Corte precisó:

“La Corte reitera su jurisprudencia constitucional en orden a señalar que el principio de presunción de inocencia es aplicable como criterio general en el derecho administrativo sancionador. Sin embargo, la rigurosidad en su aplicación, propia del ámbito del derecho penal, no es trasladable *in toto* —con el mismo alcance integral— al derecho administrativo sancionador, dada la existencia de diferencias entre los regímenes (naturaleza de la actuación, fines perseguidos, ámbitos específicos de operancia, etc.), que lleva a su aplicación bajo ciertos matices o de manera atenuada (ámbito de la responsabilidad subjetiva). Incluso, excepcionalmente, podría establecerse la responsabilidad sin culpa (objetiva)” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-595/10).

Y más adelante refiere:

“La presunción de culpa o dolo establecida en el procedimiento sancionatorio ambiental se encaja dentro de las denominadas presunciones legales -*iuris tantum*-, toda vez que

admiten prueba en contrario, como puede advertirse de una lectura literal de los párrafos legales cuestionados. En esa medida, hasta antes de imponerse la sanción definitiva, el presunto infractor podrá desvirtuar la presunción utilizando todos los medios probatorios legales.”

De conformidad con los argumentos expuestos por la Corte Constitucional, una presunción legal se ajusta a la Constitución cuando cumple ciertos requisitos: en primer lugar, debe estar orientada a la consecución de un fin legítimo y constitucionalmente protegido, como lo es, en este caso, la protección del medio ambiente. En segundo lugar, debe estar sustentada en criterios lógicos y empíricos, lo que implica que, ante la constatación de una determinada conducta, resulte razonable inferir la existencia de culpa. Finalmente, la presunción debe ser adecuada, necesaria y proporcional en sentido estricto, es decir, que sea idónea para alcanzar el fin propuesto, que no existan medios alternativos menos lesivos para lograr el mismo propósito.

En este sentido, la Corte Constitucional establece que las presunciones legales, en principio, no contravienen el debido proceso, dado que su finalidad es proporcionar certeza jurídica sobre determinados hechos o situaciones relevantes, además de proteger bienes jurídicos de especial relevancia, como es el caso del medio ambiente, reconocido como patrimonio de la humanidad y esencial para todas las formas de vida que lo habitan. Esta justificación, según la Corte, permite la inversión de la carga probatoria, al considerar que es un mecanismo adecuado para la protección de este bien colectivo y universal.

Asimismo, la jurisprudencia ha sido enfática en señalar que el Estado no puede trasladar de manera absoluta la carga probatoria al investigado. En efecto, le corresponde satisfacer una carga inicial de prueba que sea razonable y suficiente, conforme lo estableció la Corte Constitucional en la Sentencia C-616 de 2002. En este sentido, puede decirse que esta situación

se suple con la prueba inicial en la cual se sustenta el inicio del procedimiento sancionatorio ambiental.

En este orden de ideas, podemos indicar que, si bien se admite la validez constitucional de ciertas presunciones, su aplicación debe estar acompañada de garantías suficientes que permitan al investigado ejercer plenamente sus derechos procesales, incluyendo la posibilidad real y efectiva de controvertir las imputaciones y aportar pruebas para desvirtuarlas. En este sentido, aunque se reconoce la necesidad de proteger el medio ambiente como un bien jurídico superior, dicha protección no puede justificar restricciones arbitrarias o excesivas a las garantías mínimas del debido proceso.

Hasta este punto, se puede precisar que, si bien se reconoce la necesidad de proteger el medio ambiente de manera excepcional, lo cierto es que cualquier persona que incumpla la normativa ambiental, cause un daño ambiental o no acate las obligaciones impuestas en un acto administrativo, debe ser consciente de que ingresará al proceso sancionatorio ambiental con la presunción de culpabilidad por dolo o culpa. En este contexto, se verá en la obligación de utilizar tanto criterios técnicos como jurídicos para defender su posición.

Por lo anterior, se podría argumentar que el proceso sancionatorio ambiental, comporta una desventaja significativa para el infractor. Esto se debe a que muchas de las pruebas periciales en materia ambiental requieren de un conocimiento especializado considerable. Por ejemplo, para desvirtuar la existencia de un humedal, se necesitarían recursos económicos significativos, lo cual se convierte en una barrera, especialmente si se considera que, hasta la fecha, ni las propias autoridades ambientales cuentan con un registro preciso de los humedales en Colombia, dado lo complejo de su análisis, lo cual también representa un desafío para la misma autoridad encargada de su protección.

Ahora bien, y no por ello menos relevante, es necesario considerar la condición del sujeto investigado, ya que no resulta equiparable la capacidad de defensa que puede ejercer una gran entidad o persona jurídica frente a una autoridad ambiental, con aquella de la que dispone un habitante rural de escasos recursos. Esta evidente disparidad, sin embargo, no encuentra reconocimiento ni tratamiento diferenciado en la legislación vigente, lo que genera un escenario de desprotección para los más vulnerables dentro del procedimiento sancionatorio ambiental.

En ningún caso debe interpretarse que se busca exonerar o premiar conductas infractoras en materia ambiental. Es cierto que el conocido adagio “quien contamina paga” ha sido, en no pocas ocasiones, reducido a una interpretación simplista, permitiendo que ciertos actores económicos asuman la sanción pecuniaria como un costo más de su operación, lo que en la práctica se traduce en una suerte de licencia para contaminar. Frente a ello, debe prevalecer el auténtico espíritu de la norma, el cual debe orientarse a asegurar una reparación o compensación real y efectiva del daño ambiental ocasionado, en atención a la especial protección que la Constitución Política otorga al medio ambiente.

La modificación del escenario anteriormente descrito representa, en mi criterio, un desafío significativo para el Estado, en tanto debe armonizar la protección de bienes jurídicos de alta relevancia constitucional, como lo es la conservación de un ambiente sano, esencial para la supervivencia de la humanidad, con la observancia de las garantías mínimas que conforman el debido proceso.

### **3.2. Potestad sancionatoria y concentración de roles en la autoridad ambiental: juez y parte en el procedimiento sancionatorio**

La Ley 1333 de 2009 modificada y adicionada por la Ley 2387 de 2024, establece el procedimiento sancionatorio ambiental en Colombia. En su artículo 1, indica que el Estado,

ostenta la titularidad de la potestad sancionatoria y tiene la facultad para adelantar todas las actuaciones administrativas dirigidas a prevenir, corregir, mitigar y sancionar las conductas que vulneren la normativa ambiental. Esta situación ha generado bastantes críticas, al no existir una separación entre quien investiga y quien decide el proceso sancionatorio ambiental, pues puede verse comprometido el principio de imparcialidad

Como señala Sanclemente, et al. (2005, la gestión administrativa ambiental persigue un objetivo claro: proteger, conservar, administrar y promover los recursos naturales renovables y el medio ambiente. Para lograrlo, se utilizan instrumentos preventivos y de planificación, tales como permisos ambientales y licencias, que son objeto de evaluación y monitoreo continuo. Asimismo, se implementan medidas de carácter punitivo, que incluyen sanciones preventivas y económicas.

El derecho a un ambiente sano, se materializa a través de la potestad sancionatoria, o “*ius puniendi*”, entendido como la facultad que ostenta el Estado, ejercida a través de sus autoridades competentes, para imponer sanciones a quienes contravienen el ordenamiento jurídico. Esta potestad constituye una manifestación del poder punitivo estatal y, debe sujetarse estrictamente a los principios que rigen el debido proceso, el derecho de defensa y la legalidad, garantizando así la salvaguarda de los derechos fundamentales de los administrados.

La Corte Constitucional ha determinado que, en el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, las autoridades administrativas están autorizadas para adoptar medidas represivas contra los administrados que adopten conductas que vayan en contravía del ordenamiento jurídico (Corte Constitucional, 2011) y, la posibilidad de imponer sanciones está respaldada en la búsqueda de

garantizar dichos cometidos, para mantener la organización y funcionamiento del Estado. (Corte Constitucional, 2010)

Tal como ha sido señalado por la Corte Constitucional la potestad sancionatoria tiene como objetivo primordial garantizar la conservación, preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y los recursos naturales. Corte Constitucional (2011)

Bajo estas circunstancias, el Estado ha promovido a través de los años, la creación de un régimen ambiental que integre un marco normativo, procedimental y operativo, diseñado para aplicar medidas correctivas y sancionar a quienes vulneren la legislación ambiental. Esta estructura normativa tiene como objetivo garantizar la protección del medio ambiente y fomentar el uso racional y sostenible de los recursos naturales. (Hinestroza et al., 2012).

Las autoridades ambientales, al tener autonomía, suelen encargarse ellas mismas de investigar y sancionar a quienes cometen infracciones ambientales. Esto significa que son quienes hacen todo el proceso, desde detectar la falta hasta decidir si hay sanción, actuando como si fueran juez y parte al mismo tiempo. Esta forma de actuar puede ir en contra de principios básicos del debido proceso, como la imparcialidad, la posibilidad de defenderse y la objetividad, ya que no hay una separación clara entre quien acusa y quien decide.

Visto desde una mirada que busca proteger los derechos de las personas, este modelo genera un desequilibrio, porque el ciudadano no tiene las mismas herramientas que la autoridad. Y si no hay una instancia dentro de la misma entidad para revisar la decisión, la única opción es acudir a los jueces.

### **3.2.1. Ausencia de Segunda Instancia en el Proceso Sancionatorio Ambiental.**

La segunda instancia es concebida como un derecho fundamental y como un principio procesal. En su dimensión de derecho, se encuentra estrechamente vinculada al derecho de

defensa y al debido proceso, y está reconocida expresamente en el artículo 31 de la Constitución Política de Colombia de 1991, así como en el artículo 8.2.h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). En este sentido, implica que puede ser exigida judicialmente, incluso a través de acción de tutela, cuando se desconozca su precedencia arbitrariamente; pues su restricción debe obedecer a criterios de excepcionalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Como principio procesal, la segunda instancia constituye una regla general que orienta el diseño del sistema judicial, en la medida en que los procesos están estructurados para permitir la revisión de las decisiones por un juez o tribunal superior. Este principio fortalece garantías esenciales del proceso, como la imparcialidad, la corrección de errores judiciales y cumple un papel fundamental en la configuración de un sistema escalonado de administración de justicia.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-838 de 2013, afirmó que el principio-derecho a la doble instancia tiene una naturaleza sustancial y no meramente procedimental. Su objetivo es asegurar que las decisiones adoptadas por una autoridad judicial puedan ser revisadas por un funcionario independiente e imparcial, de igual naturaleza y jerarquía superior, con el fin de ampliar la deliberación sobre fallos que puedan afectar los intereses de las partes. Esta revisión busca corregir posibles errores en la aplicación de la Constitución o la ley, constituyéndose así en una garantía frente a decisiones arbitrarias, así como en un mecanismo principal, idóneo y eficaz para rectificar los desaciertos de la autoridad pública (Corte Constitucional, 2013).

El principio de doble instancia es una garantía esencial del debido proceso, que permite que las decisiones de primera instancia sean revisadas por una autoridad superior. Esta revisión busca corregir posibles errores, reducir la discrecionalidad y asegurar que las decisiones sean más justas, transparentes y equitativas. Aunque la Constitución establece este principio como regla general, admite excepciones que deben ser razonables y justificadas para no vulnerar

derechos fundamentales. En resumen, la doble instancia fortalece la justicia al ofrecer una segunda oportunidad para revisar y corregir decisiones que puedan afectar derechos o intereses legítimos.

Así lo indicó la Sentencia SU-146 de 2020 de la Corte Constitucional, en la cual se sostuvo que el derecho a la impugnación de sentencias condenatorias se manifiesta en la exigencia de una doble conformidad, entendida como una garantía mínima y esencial para toda persona sometida al poder punitivo del Estado, que exige la revisión integral del fallo condenatorio por parte de un juez distinto, imparcial e independiente (Corte Constitucional, 2020).

El artículo 31 de la Constitución Política de Colombia de 1991 establece que todas las sentencias judiciales podrán ser apeladas, salvo las excepciones que disponga la ley. De esta disposición se derivan dos aspectos claves. En primer lugar, el derecho a la segunda instancia se refiere exclusivamente a las decisiones judiciales dictadas por jueces o tribunales, y no a los actos administrativos, aunque estos últimos pueden estar sujetos a control jurisdiccional. A pesar de que el artículo 31 no menciona expresamente su aplicación a los procedimientos administrativos, la Corte Constitucional, en su Sentencia C-718 de 2002, subrayó la importancia de garantizar que las decisiones adoptadas por las autoridades administrativas puedan ser revisadas por un funcionario de igual naturaleza, pero de mayor jerarquía, imparcial e independiente. Esta posibilidad de revisión permite corregir posibles errores y asegurar una deliberación más exhaustiva, fortaleciendo así el principio de doble instancia como una garantía adicional para la protección de los derechos de los administrados, incluso fuera del ámbito judicial.

En segundo lugar y en cuanto al artículo 31, se puede indicar que el derecho a la segunda instancia no tiene carácter absoluto, ya que puede ser objeto de restricciones legítimas siempre que estas sean establecidas por el legislador bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Desde el punto de vista jurisprudencial, particularmente la Corte Constitucional ha resaltado con claridad que las limitaciones al ejercicio del derecho a la segunda instancia deben estar fundadas en principios de racionalidad y proporcionalidad, de modo que en ningún caso puedan resultar en una negación arbitraria del acceso a la justicia.

En este sentido, la Sentencia C-103 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) constituye un referente claro en la jurisprudencia constitucional respecto de las condiciones que debe observar el legislador al establecer excepciones al principio-derecho de la doble instancia. En este fallo, la Corte Constitucional precisó que tales restricciones únicamente pueden considerarse legítimas si cumplen ciertos requisitos: (i) que trata de una medida excepcional; (ii) que existan garantías procesales sustitutivas que aseguren el derecho de defensa y el acceso a la justicia; (iii) que la medida responda a un objetivo constitucionalmente válido; y (iv) que no genere efectos discriminatorios.

De lo anterior se concluye que, aunque el legislador dispone de un amplio margen para regular los procedimientos, esta facultad debe ejercerse respetando los principios fundamentales de la Constitución, como el debido proceso y el derecho de defensa. Así, cualquier excepción que no cumpla con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, especialmente si surge del uso de facultades extraordinarias, podría ser contraria a la Constitución (Corte Constitucional, 2005).

Adicionalmente, el inciso segundo del artículo 31 constitucional, consagra la prohibición de la *reformatio in pejus*, conforme a la cual el condenado no puede ser perjudicado por el fallo

de segunda instancia si es el único apelante. Esta garantía protege el ejercicio del derecho a impugnar, evitando represalias procesales y asegurando que la revisión del fallo no se convierta en un factor de riesgo para quien recurre en búsqueda de una decisión más favorable.

En el contexto del procedimiento sancionatorio ambiental, se presenta una restricción significativa al principio-derecho de la doble instancia, prevista en el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), que establece la improcedencia del recurso de apelación frente a las decisiones emitidas por Ministros, Directores de Departamentos Administrativos, Superintendentes, representantes legales de entidades descentralizadas y directores u organismos superiores de órganos constitucionales autónomos. Esta limitación aplica directamente a varias autoridades ambientales que ejercen funciones sancionatorias. Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), son entidades con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, sin un superior jerárquico dentro de la estructura del Estado, lo que impide interponer recurso de apelación contra sus decisiones.

En segundo lugar, el procedimiento sancionatorio ambiental previsto en la Ley 1333 de 2009 asigna a estas autoridades competencias integrales para investigar, prevenir, corregir y sancionar las infracciones a la normativa ambiental, concentrando todas las etapas del proceso en una misma entidad y no existe una instancia administrativa superior que revise estas decisiones dado que, el acto administrativo que impone la sanción puede ser objeto de control jurisdiccional ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Lo anterior resulta razonable, en la medida en que favorece la celeridad en la decisión de los procesos, lo cual es especialmente relevante tratándose de la protección del medio ambiente, un bien jurídico colectivo de especial protección.

Empero, conforme a los criterios desarrollados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional anteriormente, deviene el interrogante sobre si en verdad se cumplen estos requisitos para limitar el derecho a una segunda instancia. Es decir, si se trata de una medida excepcional; si existen garantías procesales sustitutivas que aseguren el derecho de defensa y el acceso a la justicia y si responde a un objetivo constitucionalmente válido y no genera efectos discriminatorios.

Resulta ser, la limitación de la segunda instancia, una medida de carácter excepcional, dado que se encuentra justificada por la especial naturaleza del bien jurídico protegido, el medio ambiente, reconocido por el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia como un derecho colectivo, que trasciende al individuo, y en segunda medida, por cuanto el procedimiento sancionatorio tiene funciones eminentemente preventivas y restaurativas, orientadas a evitar, mitigar y reparar los daños ocasionados al entorno natural, más allá de imponer una simple sanción.

En relación con la existencia de garantías procesales sustitutivas, es importante señalar que, como se mencionó anteriormente existe la posibilidad de recurrir a la jurisdicción contenciosa administrativa; sin embargo, para acceder a esta vía, se deben cumplir con requisitos adicionales, como el derecho de postulación y el agotamiento previo de la conciliación como requisito de procedibilidad, lo que genera otra carga procesal para el investigado. En este contexto, se pierde la oportunidad de que la parte interesada presente su postura dentro del ámbito administrativo con el objetivo de lograr una revisión de la decisión, antes de acudir a la jurisdicción.

En lo que respecta al fin constitucionalmente legítimo, es incuestionable que la protección del medio ambiente constituye un objetivo fundamental y de gran relevancia, dado

que es un bien jurídico colectivo de carácter universal, esencial para la preservación de todas las especies, especialmente la humana. No obstante, es crucial tener en cuenta que dicho argumento, no puede ser absoluto para coartar los derechos de los investigados, como el debido proceso, el derecho a la defensa y la garantía de la doble instancia.

Puede afirmarse que la limitación a la doble instancia en el procedimiento sancionatorio ambiental no configura una medida discriminatoria, en la medida en que se aplica de manera uniforme a todas personas (naturales y jurídicas), pues, la normativa vigente impone las mismas reglas procesales para todos los investigados, sin introducir categorías diferenciadas que comprometan el principio de igualdad, lo que genera a su vez, que la limitación de la segunda instancia sea igual para todos.

A partir de lo expuesto, puede indicarse que, si bien la limitación a la segunda instancia en el procedimiento sancionatorio ambiental responde a un fin constitucionalmente legítimo, permitiendo el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, no genera efectos discriminatorios y se configura como una medida excepcional conforme a los criterios jurisprudenciales señalados, también es cierto que impone una carga procesal adicional para el presunto infractor.

Esta situación puede generar un desequilibrio entre las partes, especialmente considerando que la misma autoridad que adelanta la etapa investigativa es la encargada de emitir la decisión sancionatoria, lo cual supone un posible menoscabo a la garantía de imparcialidad y refuerza la necesidad de una revisión en la estructura que asegure que el funcionario que investiga no sea el mismo que adelante el juzgamiento, a fin de otorgar mayores garantías dentro del procedimiento administrativo sancionador ambiental, tal como se ha

implementado en materia sancionatoria disciplinaria conforme a la Leyes 1952 de 2019 y 2094 de 2021.

A partir de lo expuesto en todo el capítulo, puede concluirse que el proceso sancionatorio ambiental, en ejercicio de la potestad punitiva del Estado y en aras de proteger un bien jurídicamente tutelado de carácter universal como lo es el medio ambiente, impone al investigado una carga significativa. En efecto, el presunto infractor ingresa al procedimiento bajo una presunción de culpabilidad, ya sea a título de dolo o culpa, asumiendo además la carga de la prueba para desvirtuar dicha presunción. A ello se suma que es investigado y sancionado por la misma autoridad y la inexistencia de una segunda instancia administrativa que le permita controvertir la decisión ante una autoridad superior e independiente. Y, como se desarrollará en el siguiente capítulo, se suma la restricción para presentar alegatos de conclusión cuando no se hubieren practicado pruebas dentro de la etapa probatoria, lo que limita aún más el ejercicio pleno del derecho de defensa.

## CAPÍTULO IV

### **4. EL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN COMO MECANISMO PROCEDIMENTAL GARANTISTA DEL DEBIDO PROCESO**

En este último capítulo se abordarán las etapas procesales del procedimiento sancionatorio ambiental, conforme a lo establecido en la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024. Posteriormente, se realizará un análisis de la etapa procesal correspondiente a los alegatos de conclusión, a partir de la restricción prevista en el artículo 8 de la Ley 2387 de 2024, con el fin de determinar si dicha limitación podría constituir una vulneración al debido proceso.

#### **4.1. Etapas del procedimiento sancionatorio ambiental en Colombia.**

En este punto, resulta necesario realizar un análisis de los aspectos más relevantes de la Ley 1333 de 2009, así como de su posterior modificación mediante la Ley 2387 de 2024, y los desafíos que implica la implementación de esta última norma.

Como se indicó en anteriores capítulos, la potestad sancionatoria en el procedimiento ambiental, es ostentada por el Estado a través de sus autoridades. En ese sentido, el artículo 1 de la Ley 1333 de 2009 modificado por la Ley 2387 de 2024, establece que dicha función puede ser ejercida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los principales centros urbanos mencionadas en los artículos 55 y 66

de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales referidos en el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, así como por Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Respecto del concepto de infracción, el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, establece tres situaciones específicas que la constituyen. En primer lugar, **toda acción u omisión que constituya un incumplimiento normativo**, entendiendo este, como la transgresión a cualquier norma ambiental vigente. En segundo lugar, **el incumplimiento de actos administrativos con contenido ambiental**, que refiere a la inobservancia por parte de los titulares, de órdenes, autos, resoluciones o decisiones dictadas por las autoridades ambientales competentes. Y, en tercer lugar, la comisión de un **daño ambiental**, que se define como el deterioro, alteración o destrucción, total o parcial, del medio ambiente. Para este último criterio, la norma estableció que deben concurrir las mismas condiciones que configuran la responsabilidad civil extracontractual: (Daño, el hecho generador con dolo o culpa, y el nexo de causalidad).

Dicho lo anterior, para determinar si una persona natural o jurídica es responsable de una infracción ambiental, debe surtirse las etapas del procedimiento administrativo, que podemos describir de la siguiente manera:

**Indagación Preliminar.** De conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Ley 1333 de 2009, esta etapa procesal además de ser optativa para la autoridad ambiental, es expedita pues tiene un término límite de seis (6) meses, y solo será necesaria en caso de que exista duda, sobre la ocurrencia de la conducta, si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximente de responsabilidad.

**Inicio.** Según el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009, la etapa de inicio tiene como finalidad verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales.

La anterior disposición desde ya, nos indica la existencia de una imprecisión en la redacción, pues tanto la indagación preliminar como el inicio, según como están redactados, buscan lo mismo; es decir, verificar la ocurrencia de los hechos. Siendo congruentes, se espera que la autoridad ambiental, tan solo de inicio a un proceso sancionatorio, cuando cuente con una determinada certeza de la existencia de una infracción ambiental, en caso contrario, haga uso de la indagación preliminar y si no logra dirimir las dudas, archive la misma.

Esta situación, fue tratada por el Consejo de Estado en sentencia 2011-01455 del 15 de agosto de 2019 del Consejo de Estado, de la Sección Primera, con ponencia del consejero Oswaldo Giraldo López, en donde se precisó: *“el Legislador previó la etapa de indagación preliminar y de iniciación o apertura de dicho procedimiento con el único fin de verificar las circunstancias que dieron lugar a la posible infracción ambiental.”*

Y más adelante refiere:

*“De ello dan cuenta lo que prevén los artículos 20 y 22 de la Ley 1333 de 2009, pues permiten solicitar la intervención de otras entidades para "auxiliar" al funcionario correspondiente, e incluso, que éste lleve a cabo las diligencias que requiera y estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios”*

El artículo 18, igualmente refiere que, el inicio se dará por medio de un acto administrativo que le será notificado de conformidad con lo establecido en la Ley 1437 de 2011.

En este punto, podemos observar que la norma, hace remisión expresa al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Finalmente refiere, que en caso de flagrancia la autoridad ambiental puede proceder a recibir descargos. Esta disposición francamente trae ambigüedades, ya que, como se encuentra redactado este inciso, puede pensarse que, en este caso, puede omitir la etapa de formulación de cargos, pasando directamente a recepcionar descargos.

Llama la atención, que debatido este tema jurisprudencialmente y decantado que debe garantizarse el respeto de todas las etapas del procedimiento sancionatorio ambiental para garantizar los derechos fundamentales del presunto infractor, el Congreso no haya decidido aclarar este tema con la Ley 2387 de 2024.

Así lo expuso el Consejo de Estado en sentencia 2011-01455 del 15 de agosto de 2019, de la Sección Primera y con ponencia del Consejero Oswaldo Giraldo López, al indicar que el hecho de que se surtan todas las etapas procesales, se garantiza el equilibrio en el proceso:

“Se trata de ciclos legales que deben ser agotados pues, como ya se definió, todos ellos están fundados en la necesidad de garantizar el equilibrio de las partes que participan en esa dinámica sin que sea procedente, se reitera, que su acatamiento dependa de la voluntad de la autoridad correspondiente.”

Como cambio sustancial introducido por la Ley 2387 de 2024, se encuentra que la norma, contempló la suspensión del proceso por dos (2) años prorrogables por un año más, si el presunto infractor presenta una propuesta para corregir y/o compensar la afectación o daño ambiental ocasionado. Téngase en cuenta que el legislador, dispuso este artículo, únicamente cuando medie afectación o daño, dejando por fuera el incumplimiento a un acto administrativo e incluso el incumplimiento normativo, aunque este último sería discutible en la medida que el infractor logre plantear que con el



incumplimiento normativo, se causó una afectación o un daño ambiental. Culminada la implementación de estas medidas y verificada las correcciones, la autoridad declarará la Terminación Anticipada del Procedimiento Sancionatorio Ambiental.

En este sentido, resulta cuestionable que el legislador haya concedido un beneficio procesal únicamente al infractor que genera un daño ambiental directo, excluyendo a quien incumple una norma o un acto administrativo, conductas que en muchos casos pueden ser menos graves. Desde mi perspectiva, esta exclusión no se justifica, ya que implica una desigualdad en el trato jurídico: se favorece a quien comete una infracción más grave, mientras se niega ese mismo beneficio a quien incurre en faltas de menor impacto. Esta situación resulta contraria a los principios de equidad y proporcionalidad, pues no tiene sentido que se otorgue un derecho a quien causa más perjuicio, pero se le niegue a quien incurre en conductas menos lesivas.

En lo que refiere a la intervención de terceros, consagrada en el parágrafo 2 de la Ley 1333 de 2009, tuvo un cambio significativo para efectos de recursos, pues el interviniente no tendrá la obligación de solicitar obrar en esta calidad y tampoco deberá mediar un reconocimiento expreso anterior por parte de la autoridad ambiental, pues bastará con la presentación del documento, con los requisitos de ley y en la oportunidad procesal pertinente, para que la autoridad de trámite al recurso. Queda el interrogante, si esta disposición rige para las demás actuaciones, o si, por el contrario, cuando no trate de recursos, debe continuar dándose aplicación a lo expuesto en el artículo 69 de la Ley 99 de 1993, en donde se indica que la persona debe manifestar su interés y en el artículo 38



del CPACA, que en su párrafo hace remisión expresa al artículo 16, que refiere a los requisitos del contenido de estas peticiones.

Ahora bien, el artículo 22 *ibidem*, faculta a la autoridad ambiental para realizar todo tipo de diligencias administrativas, como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios.

Lo anterior indica que, la autoridad ambiental entre la formulación de cargos y la etapa probatoria, podrá ordenar pruebas, sobre las cuales el presunto infractor no tendrá la oportunidad de controvertirlas, en la medida que, si dentro del periodo probatorio no se practican pruebas, no se tendría la necesidad de dar traslado de Alegatos de conclusión, oportunidad procesal en que podría presentar su contradicción.

Si bien en este punto, se podría indicar que no resulta jurídicamente conveniente realizar diligencias administrativas antes de dar apertura al periodo probatorio, pues esta sería la etapa procesal conveniente para ordenar una visita técnica, tomar una muestra, ordenar un examen de laboratorio u otro, nada veda a la autoridad ambiental para hacerlo, además de que, con esto, se estaría evitando la obligación de dar traslado para alegar de conclusión. Lo cierto es que, de llegar a ocurrir, el deber ser de la autoridad ambiental, sería contemplar dicha posibilidad, por garantía al debido proceso, al derecho de contradicción, y al derecho de defensa, en la medida que existe una prueba posterior a la presentación de descargos, sobre la cual el infractor no ha podido pronunciarse.



**Formulación de Cargos.** No existiendo causal de cesación de las contempladas en el artículo 23 ibidem, y existiendo merito para continuar con la investigación, la autoridad por medio de acto administrativo formulará cargos expresando: i) las acciones u omisiones indilgadas, ii) la norma ambiental que se estime violada o el daño causado; iii) en el evento que exista riesgo o afectación ambiental, deberá indicar dicha situación y iv) deberá expresar los agravantes.

De lo anterior, deberá notificarse personalmente al infractor, quien, no podrá reponer el pliego de cargos, pero si podrá presentar descargos dentro de los diez días hábiles siguientes, y podrá aportar y solicitar la práctica de pruebas que estime necesarias, pertinentes y conducentes.

Así las cosas, resulta imprescindible que el presunto infractor presente descargos, pero valga decir que todo esto depende de cuan efectiva sea su notificación, teniendo en cuenta que muchos de los infractores viven en áreas rurales, en las cuales los servicios de correspondencia son limitados y, la aceptación por parte de las autoridades para efectuar la comisión de la notificación, resulta ser un tanto potestativa.

En esta medida, no resulta oportuno como estrategia, guardar silencio para dar la mejor defensa en los alegatos de conclusión, pues se estaría a la deriva de si en la etapa procesal se ordena la práctica de pruebas para que se habilite el traslado de alegatos.

**Practica de Pruebas.** El artículo 26, por su parte refiere que la autoridad ambiental ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas de conformidad con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad y podrá ordenar las



que de oficio considere necesarias. E indica que, contra las pruebas que se nieguen, procederá recurso de reposición.

Es procedente indicar que en la Ley 1333 de 2009, no se encuentran expresamente consagrados los medios de prueba, ni en su modificación, sino que debe realizarse remisión al Código General del Proceso (Art 165).

Aunado a lo anterior, resulta que, para controvertir una prueba (un concepto técnico), con el cual se da inicio a un proceso sancionatorio, lo más conducente, pertinente y útil resulta ser la presentación de otro concepto técnico que desvirtué lo conceptuado; no obstante, como se advirtió en anteriores párrafos, esta situación resulta ser compleja, pues requiere de conocimiento técnico y muchas veces de un conocimiento especializado, situación que deviene en el gasto de recursos económicos y sobre todo de encontrar un profesional con la idoneidad para realizar el mencionado concepto.

Ahora bien, el infractor bien puede solicitar las pruebas que estime, pero queda en potestad de la autoridad ambiental, que valga la pena indicar, es la que lo está investigando y la que lo va a sancionar, el aceptarlas o no, luego de realizar el análisis, de conducencia, pertinencia y necesidad.

Lo anterior, podría generar el interrogante, sobre la existencia de un rompimiento de las cargas procesales, máxime cuando se indicó que existe presunción de culpa y carga de la prueba en el presunto infractor.

La jurisprudencia en la Sentencia C-616 de 2002, ha indicado que a la autoridad ambiental le corresponde satisfacer una carga inicial de prueba que sea razonable y



suficiente; es decir, que se infiere que posteriormente, quien debe demostrar su inocencia es el presunto infractor.

Finalmente, hay que indicar que en esta etapa procesal, la autoridad ambiental puede optar por la incorporación de las pruebas existentes, sin necesidad de ordenar las solicitadas, situación que como se expondrá a continuación, restringirá la posibilidad de que se deba correr traslado para alegar de conclusión.

**Alegatos de conclusión.** Esta etapa procesal, adicionada por el artículo 8 de la Ley 2387 de 2024, será analizada en el siguiente ítem.

Finalmente, se encuentra la etapa de **determinación de responsabilidad**. De encontrarse probados, los supuestos de hecho, la autoridad declarará responsable al infractor, imponiendo las sanciones y las medidas de corrección y de compensación a las que haya lugar para la reparación del daño causado o declarará la exoneración de la responsabilidad al infractor, en un término de ochenta (80) días siguientes al vencimiento del término para presentar de descargos o alegatos de conclusión.

La forma en que está redactado el artículo mencionado lleva a interpretar que, una vez vencido el término para presentar descargos, se omite la etapa probatoria. Esta interpretación resulta problemática, ya que implica desconocer una fase esencial del procedimiento sancionatorio. Ello transgrede el principio según el cual deben cumplirse de manera integral todas las etapas del proceso

## **4.2. Los alegatos de conclusión en el proceso sancionatorio ambiental en Colombia.**

### ***4.2.1. Naturaleza***

Tanto la retórica como la oratoria han sido un elemento central de la humanidad en la historia universal, y aun en nuestros días, pues son fundamentales en la manera en la cual llevamos a cabo el ejercicio de la comunicación.

En la antigua Grecia, la oratoria era vista como una habilidad para participar de las instituciones políticas y de la vida en general, con un importante papel en materia de los juicios orales.

Los principales precursores de este arte eran Demóstenes<sup>11</sup> y Cicerón<sup>12</sup>, quienes contribuyeron de manera significativa en la consolidación del arte de la persuasión, razón por la cual eran consultados constantemente como árbitros en aspectos no solo civiles sino militares.

La conciencia retórica nace en Grecia como una preocupación por descubrir los modos de comunicarse entre los hombres, y entre estos con los mejores o más destacados en determinadas áreas vitales de la sociedad. Dueñas Sanz, et al (2017)

---

<sup>11</sup> Nacido en torno a 384 en Atenas, fue considerado uno de los más grandes oradores atenienses, trabajó como escritor de discurso (logographos) al igual que su maestro Cicerón; su primera experiencia en el juzgado fue como asistente del fiscal. Cartwright, M. (2016).

<sup>12</sup> Cicerón es considerado uno de los más brillantes oradores griegos. Para Cicerón el discurso tenía 4: el exordium, o introducción que capta la atención del oyente; la narratio, o enunciado de la cuestión; la partitio o divisio, enunciado de los aspectos bajo los cuales se plantea el caso; la confirmatio, o presentación de los argumentos constructivos, y la refutatio, o impugnación de pruebas contrarias. García Tejera M., C. y Hernández Guerrero, J. A. (s.f.)

En materia judicial, y siendo los juicios orales, la oratoria y la retórica vinieron a ser un arte supremo y muy importante, que en su momento se convirtió en un espectáculo público.

En Atenas no existían fiscales ni abogados, el juicio se planteaba como una lucha entre dos individuos, un combate dialéctico por la defensa de sus intereses, en donde el procedimiento era determinado según se tratará de un tema criminal o civil. La defensa se podía dar bien de manera autónoma o por medio de los logógrafos<sup>13</sup>, que eran profesionales de la escritura que elaboraban los discursos de defensa de sus clientes, y se los entregaban para que estos realizaran la misma. Sin embargo, además de elaborar los discursos fungían como profesores de oratoria y abogados al tener que dar con la mejor estrategia procesal para la defensa de sus clientes, quienes por su parte debían aprender estas técnicas oratorias y memorizar sus discursos, que en su momento fueron conocidos como alegatos. Penadés (2021)

La importancia de estos discursos era tan destacada que en algún momento llegaron a desplazar al teatro griego en la medida en que eran absolutamente interesantes para todo el pueblo romano, que se reunía a ver los juicios y a los litigantes pronunciar sus diferentes discursos haciendo el ejercicio de su respectiva defensa ante los jurados. Penadés (2021)

Tal como lo señala Alfonso Reyes, citado por Dueñas Sanz, et al. (2017) “*la retórica es esfuerzo por la claridad*”, y esto tiene que ver con el hecho de que las palabras son el vehículo de la comunicación, a través de las mismas se expresan ideas, sentimientos o posturas, que permiten el entendimiento entre los hombres.

---

<sup>13</sup> Estos profesionales elaboraban los discursos judiciales para los clientes por una recompensa económica. Representaban el rol más cercano a un abogado actual.

El discurso como forma comunicativa, cuenta con una intencionalidad específica y subjetiva cuya intención es persuadir al otro, es mostrar al otro, es conducir al otro, es hacerle ver al otro.

Los alegatos presentados a través de estos discursos, permiten evidenciar la gran importancia de las palabras en la impartición de justicia, Dueñas Sanz, et al. (2017). Y esto es algo apenas lógico en tanto que con el discurso las palabras toman un sentido específico en el contexto de la comunicación humana en todos los ámbitos sociales, incluido por supuesto el ámbito judicial.

Los alegatos de conclusión han sido reconocidos como una herramienta fundamental en el ejercicio del derecho de defensa, permitiendo a las partes involucradas presentar sus argumentos finales antes de la decisión judicial. Esta práctica se enmarca dentro de una tradición garantista que busca asegurar un proceso equitativo y transparente. En este sentido, los alegatos de conclusión no solo representan una oportunidad para exponer de manera estructurada las interpretaciones del caso, sino que también sirven como un mecanismo de control y depuración del proceso, permitiendo al juez evaluar de manera integral los elementos presentados y tomar decisiones fundamentadas. Así, se consolidan como un componente esencial en la protección de los derechos fundamentales de las partes y en la búsqueda de una justicia imparcial y efectiva.

En la actualidad los alegatos de conclusión han sido catalogados como la etapa culmen del ejercicio argumentativo, Del Valle Mora (2018), en la medida en que refieren a la oportunidad con que cuentan las partes para señalarle al juez de manera clara y contundente aspectos decisivos del proceso, que no solo se circunscriben al tema probatorio, que pueden

llegar a influir en el panorama de decisión que el juez tiene en su mente e influir en la manera en que se realiza el juzgamiento y se adopta una decisión. Corte Constitucional (2016).

Como lo señala el Consejo de Estado, respecto de la presentación de los alegatos de conclusión “es la oportunidad para expresarle al juez cuál debe ser, en sentir de las partes, la conclusión a la que se debe llegar luego de analizar los fundamentos de hecho, de derecho, y el acervo probatorio”. Consejo de Estado (2018)

En ese sentido, los alegatos de conclusión pueden ser definidos como un mecanismo procedimental, que juega un papel determinante frente al mejor entendimiento de los hechos, de los intereses en conflicto, y de la forma en que cada parte procesal asume los motivos de hecho y de derecho. Los alegatos de conclusión constituyen un hito procesal de especial importancia para la salvaguarda de la postulación y la excepción, que contribuyen a la generación de la certeza jurídica [...]”. Esto en la medida en que la dinámica de los mismos supone por un lado facilitarle a las partes en contienda la oportunidad para esgrimir sus argumentos culminantes en garantía de sus derechos e intereses; y de otra, ofrecerle a la autoridad administrativa o del juez del caso todo un conjunto de razonamientos que a manera de referente interpretativo permite un análisis retrospectivo de todo lo actuado dentro del proceso, Corte Constitucional (2004), garantizando así un verdadero escenario garantista del debido proceso y del derecho fundamental del acceso a la justicia contar con decisiones judiciales adoptadas con plena observancia del derecho al debido proceso. Corte Constitucional (2016)

#### ***4.2.2. Finalidad***

En ese orden de ideas la finalidad de los alegatos de conclusión, tal y como ha quedado claro es la de garantizar tanto el derecho al debido proceso como el derecho a la justicia, en la



medida en que la materialización de la justicia como principio rector del Estado Social de Derecho supone una clara ponderación y garantía del derecho humano y fundamental al debido proceso, que no se materializa con la mera consagración normativa sino mediante su efectiva y clara aplicación por parte de todas las autoridades del Estado.

Menester es aclarar que los alegatos de conclusión no están orientados a revivir etapas procesales ya culminadas, no se trata de una etapa donde se pueda reformar la demanda, solicitar pruebas, o cualquier tipo de actuación procesal que ya se hay surtido de conformidad con las etapas del proceso. Esta etapa consiste en la última oportunidad procesal que se brinda a los sujetos procesales de advertir de manera concreta y contundente aspectos cruciales y relevantes encaminados a incidir de manera positiva a sus intereses en la adopción de la decisión final.

En este sentido, lo que se espera del investigado o de su apoderado, es que se realice una exposición de motivos conclusiva, encaminada a demostrar a la autoridad ambiental que no tiene responsabilidad en la infracción indilgada, y no la presentación del mismo documento presentado como descargos.

Así las cosas es imperioso reconocer que la finalidad de los alegatos de conclusión como mecanismo procedimental garantista, en relación a la garantía del derecho a una decisión fundamentada y razonada, supone necesariamente asegurar un último escenario donde las partes puedan mediante la expresión de sus argumentos y razones, tanto de hecho como de derecho, mostrar una perspectiva sobre el asunto que les atañe, de tal manera que este discurso final logre tener un impacto en la percepción mental que del juicio y todo lo que el involucra tiene el juez en su mente, llevándolo a realizar un análisis mucho más profundo en donde puedan apreciarse aspectos que tal vez no se tuvieron en cuenta o que pasaron desapercibidos en el desarrollo del

proceso, y que en este último escenario pueden incidir de manera clara en la adopción de una decisión.

#### **4.3. Limitación a la procedencia de los alegatos de conclusión en el proceso sancionatorio ambiental.**

Como ha sido previamente expuesto, en materia del derecho administrativo sancionatorio ambiental, la etapa de alegatos no tuvo inicialmente un lugar en el contexto de su procedimiento reglamentado con la Ley 1333 de 2009, lo que dio origen a una serie de reparos frente a esta norma, en la medida en que se consideró en su momento que la omisión de la respectiva etapa procesal constituía de manera clara una afectación a los derechos de defensa y debido proceso de los presuntos infractores al privárselos de tener una última oportunidad de incidir sobre el fallo. A pesar de que por integración normativa algunas autoridades dieran oportunidad de presentar alegatos haciendo una remisión al CPACA, lo cierto es que la norma no era garantista en la materia y evidenciaba un aspecto problemático que vendría a hacer aparentemente solucionado.

Con la expedición de la Ley 2387 de 2025, se incorporaba al procedimiento sancionatorio la muy necesaria y esperada etapa de alegatos de la que adolecía la Ley 1333 de 2009. Sin embargo, esta novedad que prometía un escenario más garantista en relación a los derechos de defensa, debido proceso e igualdad procesal, no fue del todo lo que se esperaba.

Esta etapa procesal, objeto de esta investigación, se encuentra incluida en el artículo 8 de la ley 2387 de 2024, que contempla lo siguiente:

“A partir de la vigencia de la presente ley, el procedimiento sancionatorio ambiental previsto en la Ley 1333 de 2009 tendrá la etapa de alegatos de conclusión de que trata el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011 o la norma que la



modifique o sustituya. **Los alegatos de conclusión procederán únicamente cuando se hayan practicado pruebas en el periodo probatorio previsto en el artículo 26 de la Ley 1333 de 2009** o la norma que la modifique o sustituya.”

(subrayado y negrita por fuera del texto)

Verificada la literalidad de lo consagrado en el artículo 48 del CPACA, en esta norma solo se indica que, vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos, sin realizar ninguna otra salvedad o indicar alguna restricción al respecto. Empero, como se anota, en el artículo 8 ya referido, si se hace una salvedad, pues prevé que la posibilidad para dar traslado para alegar de conclusión, solo se habilita en la medida que, la autoridad ambiental en el periodo probatorio practique pruebas. Es decir que, si la autoridad ambiental opta solo por incorporarlas existentes, sin ordenar la práctica de otras, no se dará traslado al investigado para presentar alegatos de conclusión.

La jurisprudencia constitucional ha señalado de manera muy clara la importancia de esta etapa procesal indicando lo siguiente. Corte Constitucional (2004):

1. En relación con el material probatorio obrante en el proceso, los alegatos de conclusión juegan un notorio papel en tanto al mejor entendimiento no solo de los hechos y de los intereses en conflicto, sino de la forma en que cada extremo asume los motivos de hecho y de derecho en su favor o en su contra, lo que permite una mejor comprensión del universo jurídico y probatorio que fundamenta los intereses en contienda.
2. La dinámica de los alegatos de conclusión supone facilitarles a los interesados la oportunidad final para argumentar en su defensa, por un lado; mientras que por el otro



permite al juez o a la autoridad administrativa advertir todo un conjunto de razonamientos que a manera de referente interpretativo les permite examinar retrospectivamente toda la actuación adelantada, generando con ello mayor grado de convicción frente a la decisión a adoptar.

3. Los alegatos así vistos constituyen en hito procesal de significativa importancia para la salvaguarda de la postulación y la excepción, al mismo tiempo que permiten garantizar la certeza jurídica del fallador como un aspecto fundamental tanto en el acceso como en la materialización del derecho a la administración de justicia.

El Consejo de Estado por su parte ha señalado, respecto de la presentación de los alegatos de conclusión que *“es la oportunidad para expresar al juez cuál debe ser, en sentir de las partes, la conclusión a la que se debe llegar luego de analizar los fundamentos de hecho, de derecho, y el acervo probatorio”*. Consejo de Estado (2018)

Si bien la jurisprudencia sobre el particular no es tan prolija, lo que queda claro es que hay un acuerdo en la fundamentabilidad e importancia de los alegatos de conclusión como herramienta procesal para la garantía de los derechos a la defensa y debido proceso, además del derecho al acceso a la justicia, valor supremo del Estado Social de Derecho. Corte Constitucional (2016)

En este orden de ideas, resulta oportuno analizar la exposición de motivos de la Ley 2387 de 2024, a fin de lograr comprender los motivos que llevaron al congreso a limitar y/o restringir los alegatos de conclusión, máxime cuando en otros procesos sancionatorios de similar índole, es decir de carácter sancionatorio, en donde el ejercicio del ius punendi, lleva al estado a restringir derechos y libertades, no se consagra esta restricción.

Revisada la exposición de motivos de la Ley 2387 de 2024, expuestos en el proyecto de Ley 116 de 2022 cámara y 251 de 2024 senado (gacetas Nos. 462 y 749), se pudo constatar que se expone lo siguiente:

“Se crea la etapa de Alegatos de Conclusión, señalando de forma expresa, la procedencia de esta. De esta forma, se dota con mayores garantías el procedimiento y se mitiga de posibles demandas judiciales contra el Estado. Lo anterior considerando que es necesaria la armonización entre la Ley 1333 de 2009 con el CPACA, también se aclara que la etapa solo procederá si se practican pruebas en el periodo probatorio respectivo en la Ley 1333 de 2009. Lo anterior permitirá superar las diferentes interpretaciones jurídicas de las autoridades ambientales frente a permitir o no la etapa de alegatos de conclusión”

Con la anterior motivación, no se logra encontrar cual es la intención del legislador para limitar el traslado de alegatos, dado que más que dar una explicación o sustento jurídico respecto de esto, solo se limita a señalar que se debe incorporar como una etapa procesal restringida.

En la búsqueda de una explicación más sólida, se resalta que, mediante la sentencia No. 066 del 10 de abril de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, con ponencia de la Magistrada Liliana Navarro Giraldo, correspondiente al radicado 05001233300020210088900, en el proceso Hidroeléctrica Ituango S.A. E.S.P. vs Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), el Concejo de estado, determinó que solamente en el evento en el que existan pruebas sobre las cuales el

infractor no haya podido controvertir, existe la necesidad de dar traslado de alegatos de conclusión.

Miguel Orlando García, en el artículo titulado “Los alegatos de conclusión en el proceso sancionatorio ambiental: una garantía del derecho al debido proceso”, sostiene:

“ (...) El Tribunal ampara el derecho al debido proceso de Hidroituango por la omisión del ANLA al no darle oportunidad de alegar de conclusión. No obstante, fundamentó su decisión en la tesis que establece que solo es posible inferir que hubo una violación material de derechos por omisión de los alegatos de conclusión, cuando se hayan practicado nuevas pruebas y los alegatos de conclusión sean el momento oportuno para controvertirlas”.

Y luego refiere:

“Esto quiere decir que, en aquellos casos en los que se haya omitido los alegatos de conclusión, pero con ellos solo se pretenda reiterar hechos y precisiones formulados con anterioridad, no se podrá considerar que haya alguna violación a derechos fundamentales como al debido proceso”.

En síntesis, el Concejo de estado, determinó que solo en el evento en que se practique pruebas posteriores a los descargos, se hace necesario dar traslado para alegar de conclusión.

Por lo anterior, se presume que, fue este el fundamento que llevo al Congreso de la República a limitar el traslado de alegatos de conclusión.



No se comparte la postura del concejo de estado, dado que omite el hecho de que en la etapa de alegatos de conclusión, no solo se debaten las pruebas, si no que es el espacio procesal para que el investigado convenza al juez o a la autoridad ambiental sobre su inocencia, realice un análisis sobre los hechos que en su consideración se encuentran probados, controvierta el procedimiento surtido hasta ese momento, máxime si el investigado no logro presentar descargos, e indique las conclusiones obtenidas y los razonamientos constitucionales, legales, jurídicos y doctrinales que estime, se adecúan a su defensa.

Tal como se ha señalado el ius puniendi del Estado, representa una potestad que constituye una manifestación del poder punitivo estatal que debe sujetarse de manera estricta a los principios que rigen el debido proceso, el derecho de defensa y la legalidad, garantizando así la salvaguarda de los derechos fundamentales de los administrados.

En materia del derecho sancionatorio ambiental son las Corporaciones Autónomas Regionales quienes bajo esta potestad están facultadas para investigar todo hecho que pueda constituir infracción ambiental, y de igual manera resolver el asunto, esto es tomar una decisión al respecto declarando responsable o no al presunto infractor ambiental.

Este hecho, que, si bien no es único del derecho sancionatorio, es un aspecto crítico en relación a derechos fundamentales, pues si se analiza con detenimiento el presunto infractor queda en una situación desfavorable en la medida en que no solo asume un proceso con una presunción de culpa o dolo que no cuentan con gradualidad, sino que además de ello está sujeto a una autoridad que termina fungiendo como juez y

parte, al dar trámite a un proceso sancionatorio ambiental, y ser al mismo tiempo quien determina finalmente el asunto, al no contarse con una segunda instancia.

La posibilidad de arbitrariedad en este tipo de escenarios resulta evidente. Como se ha expuesto anteriormente, las autoridades ambientales, emiten formulaciones de cargos apoyadas en conceptos técnicos que ellas mismas elaboran. Esto genera una clara desventaja para los presuntos infractores, quienes en muchos casos no cuentan con los conocimientos especializados necesarios para controvertir esos conceptos. En consecuencia, deben asumir altos costos para obtener asesoría técnica que les permita ejercer su derecho de defensa de manera efectiva.

A esto se suma que, en varias de estas formulaciones, se presentan deficiencias que comprometen principios fundamentales como la tipicidad y la legalidad, especialmente cuando no se detallan adecuadamente las circunstancias de tiempo, modo y lugar, o cuando existe una desconexión entre los cargos imputados y la sanción propuesta.

Este hecho supone de entrada un verdadero desequilibrio procesal, pues el infractor se ve en una defensa cara a cara con el Estado y todo su aparato administrativo, lo cual lo pone en una situación de evidente desventaja que complejiza cualquier defensa, mucho más si es la misma entidad condenatoria la que produce los documentos bases para endilgar o no una responsabilidad ambiental.

Si bien es cierto la autoridad sancionatoria ambiental es la encargada de velar por la protección de los recursos ambientales también lo es que no puede excusándose en el



mismo vulnerar derechos igualmente respetados dentro de nuestro ordenamiento jurídico como lo son el debido proceso y derechos de defensa.

De la misma manera hay que tener presente que tal como lo ha señalado la máxima autoridad garantista de los derechos y postulados constitucionales el derecho sancionador administrativo es un instrumento de autoprotección de la administración por cuanto contribuye a preservar el orden jurídico institucional Corte Constitucional (2011), lo que implica que la garantía de un ambiente sano no debe reñir en cuanto a su garantía con los derechos fundamentales al debido proceso o derechos de defensa de los presuntos infractores.

Es importante señalar que, así como le asiste al Estado una obligación y deber de sancionar cualquier hecho que atente contra el medio ambiente, de igual manera debe existir un correlato en materia de educación ambiental que permita hacer un escenario garantista y protector más que un escenario sancionador. El aspecto preventivo debe jugar un papel más notable que el correctivo, mucho más en materia ambiental donde es muy complejo reparar un daño.

Mas allá que no se cuenta con plenas garantías en el proceso sancionatorio ambiental, por cuestiones tales como las descritas, a esto debemos sumarle que por la naturaleza de las mismas corporaciones autónomas no se cuenta con un superior jerárquico al cual acudir ante una posible afectación de derechos fundamentales.

En ese sentido no se cuenta con una segunda instancia donde ventilar aspectos relacionados con fallas en el proceso o con vulneración de derechos, y a pesar de que puede llevarse el asunto a la jurisdicción contenciosa administrativa, por el medio de



control de nulidad y establecimiento de derecho, para demostrar los yerros procesales o la afectación a derechos o principios constitucionales, lo cierto es que esta vía resulta bastante más compleja para el presunto infractor que la posibilidad de una segunda instancia.

Recordemos que para acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, es necesario agotar el requisito de procedibilidad extrajudicial, señalado por la norma. Además de ello esta vía resulta mucho más desgastante para el presunto infractor tanto a nivel temporal como económico, lo que nos lleva a cuestionarnos si realmente es una posibilidad para la gran mayoría de infractores ambientales acudir ante la jurisdicción contenciosa para debatir una sanción ambiental impuesta por la autoridad, o si definitivamente existe una necesidad real de reformar la naturaleza de estas corporaciones y garantizar una segunda instancia.

Ahora, en la medida en que no se cuenta con esta segunda instancia, es imperioso que la autoridad en un verdadero ejercicio de hermenéutica jurídica realice su trabajo de la mejor manera intentando garantizar siempre y en cualquier circunstancia los derechos de los implicados, sin que esto suponga una desatención o inobservancia frente a sus obligaciones en materia del cuidado y protección del medio ambiente.

Debe existir un equilibrio entre la protección de un bien jurídicamente tutelado como el es el derecho a un ambiente sano, y el derecho al debido proceso de los infractores. Deben asumirse por parte de las autoridades ambientales posturas absolutamente garantistas de los valores y principios del Estado social de Derecho donde no se terminen sacrificando por un bien superior, derechos fundamentales y humanos.

En un entorno como el Estado social derecho debe limitarse el poder, en cualquiera de sus presentaciones, y garantizar los derechos humanos y fundamentales, además de algo sumamente importante que es la superación de estadios de reduccionismo positivista.

Una cuestión que sugiere una vulneración al derecho a la igualdad es sin duda el hecho de que, si bien la norma actual trae los alegatos de conclusión, la limitante que impone para su procedencia, y la cual es el objeto de estudio del presente trabajo, no parece tener un asidero claro y mucho menos garantista si se la advierte a la luz de otros regímenes procesales.

Es así que, si se analizan por ejemplo regímenes como el disciplinario, es claro que contempla la etapa de alegatos, sin limitación alguna para su procedencia.

En materia de decomiso de mercancías en materia aduanera, el régimen sancionatorio<sup>14</sup>, tampoco establece ningún tipo de restricción sobre el particular:

Artículo 90. Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de dicha providencia, el interesado podrá presentar, a manera de alegatos de conclusión, un escrito suscrito por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido, donde se pronuncie en relación con las pruebas allegadas al proceso; sin que ello dé lugar a la suspensión de los términos procesales. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023).

---

<sup>14</sup> Decreto 0920 de 6 de junio de 2023. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



Por otro lado, tenemos el proceso sancionatorio fiscal, el cual tampoco establece ningún limitante sobre la procedencia de los alegatos de conclusión. Pues tal como señala el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011, en su parágrafo, modificado por el artículo 5 de la Ley 2080 de 2021.

**ARTÍCULO 48. PERÍODO PROBATORIO.** Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a treinta (30) días. Cuando sean tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior el término probatorio podrá ser hasta de sesenta (60) días.

Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos.

**PARÁGRAFO.** <Parágrafo adicionado por el artículo 5 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> En los procedimientos administrativos sancionatorios fiscales el término para la práctica de pruebas no será mayor a diez (10) días, si fueran tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior podrá ser hasta de treinta (30) días. El traslado al investigado será por cinco (5) días. (Subrayado fuera del texto)

Como es posible advertir, no se encuentra un asidero claro respecto de la inclusión de la limitante para la procedencia de los alegatos señalada en la Ley 2387 de 2024, mucho más cuando indagado por otros procesos sancionatorios, no se encuentra una situación ni parecida, lo que nos lleva a preguntarnos ¿por qué si estamos en un escenario de derecho sancionador, tan solo en el sancionatorio ambiental se introduce una limitante de este tipo?, que en si misma resulta vulneradora del derecho a la igualdad. Al no contarse con una limitante igual o si quiera parecida en otros escenarios sancionadores, y



al no presentarse una motivación que explicita la finalidad de esta limitante, es evidente la vulneración del derecho a la igualdad que debe haber para los implicados en los diferentes procesos sancionadores respecto de esta crucial etapa de alegatos, esto sobre la base de los alegatos como un espacio de garantía del debido proceso para los administrados que no solo remite al acervo probatorio, sino que yendo más allá permite cuestionar todo un proceso en aras de defender unos intereses, en ese marco interpretativo que permitiría al juez o a la autoridad reflexionar de manera retrospectiva sobre las actuaciones adelantadas en el marco de un proceso y su correspondiente valoración a la luz de todo un marco normativo no solo legal sino también de principios y valores constitucionales que obligan a la autoridad a asumir posturas profundamente garantistas, en donde mediante un marco humanizador se respete la dignidad de la persona y el ejercicio de todos sus derechos.

Como quedó decantado, la Ley 1333 de 2009 ha impuesto varias cargas procesales como, la presunción de culpa, la carga de la prueba, la ausencia de segunda instancia, la ausencia de gradualidad en las sanciones, la concentración de roles de investigación y decisión en la autoridad ambiental, como para que resulte jurídicamente aprobado que se vede el derecho de presentar alegatos de conclusión.

En síntesis, se puede afirmar que, con la nueva normativa se pasó de no tener una etapa de alegatos de conclusión a tenerlos, pero con una limitante que no resulta ser garantista.

Llama la atención, que el congreso disponga la integración normativa respecto del artículo 48 y pase a limitar esta facultad con la que cuenta el investigado, sin hacer un

mayor análisis de las implicaciones que ello puede causar frente a la defensa jurídica del Estado, pues tampoco contempla un periodo de transición, lo que genera como interrogante: ¿Qué va a suceder con las demandas que actualmente se surten ante la jurisdicción contenciosa, por haberse omitido la etapa de alegatos de conclusión?, ó que va a suceder frente a las autoridades administrativas que sin distinción alguna por integración normativa continúen dando aplicación al artículo 48 del cpaca, frente a otras autoridades ambientales que decidan dar aplicación a lo consagrado en el artículo 8 de la Ley 2387 de 2024.

Por ello, se logra concluir que limitar la procedencia para alegar de conclusión, genera inseguridad jurídica tanto para los administrados como para las autoridades ambientales, en la medida en que su procedencia depende de una circunstancia previa (la práctica de pruebas), y no de la necesidad estructural de garantizar el derecho a ser escuchado antes de la imposición de una sanción. Esto puede dar lugar a interpretaciones disímiles por parte de las distintas autoridades ambientales y provocar desigualdades en la aplicación de la norma

Además, se vulnera el principio de igualdad, dado que, en ningún proceso de esta misma índole, se restringe o limita el derecho del investigado a presentar alegatos de conclusión.

Por todo lo anterior, es claro que la mencionada disposición, vulnera el debido proceso al limitar al investigado su derecho a presentar alegatos de conclusión, máxime cuando en un estado social de derecho, debe procurarse unas garantías mínimas al investigado, como el derecho a ser oído, a la contradicción y a ejercer una debida defensa.

## CONCLUSIONES

Es evidente que la Ley 2387 de 2024 no cumplió con el propósito esperado. Aunque busca aclarar ciertos vacíos jurídicos, su falta de precisión y deficiencias en la técnica legislativa han generado interpretaciones diversas que dificultan su correcta aplicación.

El Estado, en su esfuerzo por proteger un bien de especial interés como el medio ambiente, ha adoptado medidas que restringen ciertas garantías procesales del investigado. Esta situación impone una carga procesal considerable, ya que se enfrenta a un proceso particularmente riguroso: inicia bajo una presunción de culpabilidad, atribuida a título de dolo o culpa, y además debe asumir la carga de la prueba. La gravedad de esta configuración se acentúa por la concentración de funciones en una misma autoridad, que actúa como investigadora y sancionadora, sin que exista una instancia administrativa superior. A ello se suma que, si durante la etapa probatoria no se practican pruebas, también se restringe la posibilidad de presentar alegatos de conclusión, lo que limita aún más el ejercicio pleno del derecho de defensa.

Si bien, la limitación a la procedencia de los alegatos de conclusión puede justificarse desde una perspectiva de economía procesal, en tanto que si no se han practicado pruebas no habría elementos adicionales que controvertir, es importante considerar que los alegatos de conclusión no se limitan a la valoración probatoria. Por el contrario, constituyen un momento procesal idóneo para controvertir aspectos procedimentales, exponer tesis jurídicas, señalar omisiones, introducir doctrina y

jurisprudencia pertinente, y ejercer una defensa sustantiva, incluso cuando en la etapa de descargos se haya guardado silencio.

Siendo el derecho al debido proceso el eje central de todas las actuaciones administrativas y un límite a la potestad sancionatoria, la autoridad administrativa, debe sujetarse a dichos lineamientos en el ejercicio de sus funciones.

Es claro que la disposición consagrada en el artículo 8 de la Ley 2387 de 2024, vulnera el debido proceso al limitar al investigado su derecho a presentar alegatos de conclusión, máxime cuando en un estado social de derecho, debe procurarse unas garantías mínimas al investigado, como el derecho a ser oído, a la contradicción y a ejercer una debida defensa.

En este orden de ideas, el Estado debe armonizar la protección de bienes jurídicos de alta relevancia constitucional, como lo es la conservación de un ambiente sano, esencial para la supervivencia de la humanidad, con la observancia de las garantías mínimas que conforman el debido proceso.

## REFERENCIAS

- Agudelo Ramírez, M. (2004). El debido proceso. *Opinión Jurídica*, 4 (7), 89-105.
- Alexy Robert. (2019). Ensayos sobre la teoría principios y el juicio de proporcionalidad. Palestra Editores. <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/page/files/2020-06/Alexy%202000%20%282019%29%20-Sobre%20la%20estructura%20de%20los%20principios%20jur%C3%ADdicos-.pdf>
- Amaya Arias, Ángela M. (2020). Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental en Colombia: Generalidades y algunos retos en su aplicación. *Derecho & Sociedad*, 2(54), 65-78. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22434>
- Arcila Salazar, B., & Castellanos, J. C. (2015). Aproximación a los aspectos probatorios del procedimiento sancionatorio ambiental. *Prolegómenos*, 18(35), 49-65. <https://doi.org/10.18359/dere.799>
- Cartwright, M. (2016). *Demóstenes*. World History Encyclopedia. <https://www.worldhistory.org/trans/es/1-817/demostenes/>
- Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 29, 31,74,79,209. 6 de Julio de 1991. Colombia
- Consejo de Estado. (2018, 17 de mayo). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección cuarta. (Stella Jeannette Carvajal Basto, M.P). [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-15-000-2017-00453-01\(AC\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-15-000-2017-00453-01(AC).pdf)

Consejo de Estado. (2016, 17 de mayo). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso

Administrativo, sección cuarta. (Hugo Fernando Bastidas Barcenas, M.P).

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/47001-23-31-000-2012-00102-01\(20899\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/47001-23-31-000-2012-00102-01(20899).pdf)

Convención de Estocolmo sobre el medio ambiente humano. 16 de junio de 1972.

<https://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>

Cuello Iriarte, G. (2005). El debido proceso. *Vniversitas*, 54(110), 491-

510. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14694>

Decreto 2811 de 1974 [con fuerza de ley]. Por medio del cual se expide el Código de Recursos

Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. 27 de enero de 1974. D.O.

No. 34243.

Decreto 1594 de 1984. [Con fuerza de Ley]. Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de

la Ley 09 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 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos

líquidos.” 26 de Junio de 1984. D.O. 36.700

Decreto 1681 de 1978. [Con fuerza de Ley]. Por el cual se reglamentan la parte X del libro II del

Decreto- Ley 2811 de 1974 que trata de los recursos hidrobiológicos, y parcialmente la

Ley 23 de 1973 y el Decreto- Ley 376 de 1957. 4 de agosto de 1978.

Decreto 1594 de 1984. [Con fuerza de Ley]. “Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I

de la Ley 09 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 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y

residuos líquidos”. 26 de junio de 1984. Diario Oficial No. 36.700.

[https://www.redjurista.com/Documents/decreto\\_1594\\_de\\_1984\\_ministerio\\_de\\_salud.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/decreto_1594_de_1984_ministerio_de_salud.aspx#/)

Dueñas Sanz, B., Fernández Fernández, E., Vela Valdecabres, D. *Retórica y oratoria.*

*Estrategias persuasivas en la oralidad.* Tribunal Superior de Justicia de la ciudad de México. [https://www.iejcdmx.gob.mx/wp-content/uploads/Retorica-y-Oratoria\\_2017.pdf](https://www.iejcdmx.gob.mx/wp-content/uploads/Retorica-y-Oratoria_2017.pdf)

Escobar Tocaría, A. M. (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*, 15 (43). pp. 87-103

Ferrajoli, L (1995). *Teoría del Garantismo Penal.* Trotta.

[https://www.egepud.edu.pe/archivos/Derecho%20y%20Raz%C3%B3n.%20Teor%C3%ADa%20del%20Garantismo\\_EGEPUD.pdf](https://www.egepud.edu.pe/archivos/Derecho%20y%20Raz%C3%B3n.%20Teor%C3%ADa%20del%20Garantismo_EGEPUD.pdf)

García Pacheco, M. O. (2023). Los alegatos de conclusión en el proceso sancionatorio ambiental: una garantía del derecho al debido proceso. <https://medioambiente.uexternado.edu.co/los-alegatos-de-conclusion-en-el-proceso-sancionatorio-ambiental-una-garantia-del-derecho-al-debido-proceso/>

García Tejera M., C. y Hernández Guerrero, J. A. (S.f.). Cicerón (106-43 a. C.).

[https://www.cervantesvirtual.com/portales/retorica\\_y\\_poetica/ciceron/](https://www.cervantesvirtual.com/portales/retorica_y_poetica/ciceron/)

Guzmán Jiménez, L y Ubajoa Osso, J. (2019). Garantías procedimentales en el ámbito sancionatorio ambiental. Un análisis de eficacia administrativa. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019. <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/2165>.

Guzmán Jiménez, L., F. (2025, 23 de abril). Principales modificaciones al Proceso Sancionatorio Ambiental. [Conferencia]. Ciclo de conferencias del Externado en las regiones, Bogotá, Colombia.

Hinestroza Cuesta, L., Cuesta Palacios, DY, Cossio Ramírez, SY, & Mena Valencia, M. (2012). Estudio jurídico sobre la aplicación del proceso sancionatorio ambiental para la protección de la fauna silvestre en tres municipios del departamento del Chocó, 2005-2010. *Revista de Derecho*, (38), 60-108.

Ley 74 de 1968. (1986, 26 de diciembre). Congreso de la República. Diario Oficial No. 32.682.  
[https://www.redjurista.com/Documents/ley\\_74\\_de\\_1968\\_congreso\\_de\\_la\\_republica.aspx](https://www.redjurista.com/Documents/ley_74_de_1968_congreso_de_la_republica.aspx#/)  
#/

Ley 16 de 1972. (1972, 30 de diciembre). Congreso de la República. Diario Oficial No. 33.780.  
[https://www.redjurista.com/Documents/ley\\_16\\_de\\_1972\\_congreso\\_de\\_la\\_republica.aspx](https://www.redjurista.com/Documents/ley_16_de_1972_congreso_de_la_republica.aspx#/)  
#/

Ley 23 de 1973. (1973, 19 de diciembre). Congreso de la República. Diario oficial No 47.417.  
<https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/08/ley-23-1973.pdf>

Ley 9 de 1979. (1979, 24 de enero). Congreso de la República. Diario Oficial No. 35308.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0009\\_1979.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0009_1979.html)

Ley 99 de 1993. (1993, 22 de diciembre). Congreso de la República. Diario Oficial No. 41.146.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0099\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html)

Ley 388 de 1997. (1997, 18 de julio). Congreso de la República. Diario oficial No.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>

Ley 1333 de 2009. (2009, 21 de julio). Congreso de la República. Diario oficial No 47.417.

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1333\\_2009.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1333_2009.html)

Ley 1437 de 2011. (2011, 18 de enero). Congreso de la República. Diario Oficial No. 47.956.

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1437\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html)

Ley 2387 de 2024. (2024, 25 de julio). Congreso de la República. Diario oficial No 52.828.

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2387\\_2024.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2387_2024.html)

Marín Ceballos, J., F. (2019). *Aplicación del Principio de Tipicidad en el Procedimiento Sancionatorio Ambiental Colombiano* [Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia]. <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/84da1b34-c4d2-4389-bfb8-144aeb12013e>

Morales Barrera, Paola (2021). Procedimiento sancionatorio ambiental adelantado por las Corporaciones Autónomas Regionales: ¿Garantiza el derecho de defensa y contradicción?

Moreno Cruz, R. (2007). El modelo garantista de Luigi Ferrajoli: Lineamientos generales. Boletín mexicano de derecho comparado, 40(120), 825-852. Recuperado en 07 de mayo de 2025, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332007000300006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332007000300006&lng=es&tlng=es).

Naciones Unidas. (1972). Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Humano. [Conferencia]. *New York*. <https://docs.un.org/es/A/CONF.48/14/Rev.1>

Penadés, A. (2021). *Ir a juicio, la gran pasión de los atenienses*. Historia: National Geographic. <https://historia.nationalgeographic.com.es/a/ir-a-juicio-gran-pasion->

atenienses\_11774#:~:text=La%20sentencia%20deb%20C3%ADa%20ser%20pronunciada,e  
l%20responsable%20de%20su%20funcionamiento.&text=Terminados%20los%20debate  
s%20C%20con%20frecuencia,derechos%20c%20C3%ADvicos)%20y%20el%20encarcelam  
iento.

Sancllemente, G. H., Muñoz Cabrera, R., Walsh J.R., Osorio Sierra A., Jiménez Compaired, I.,  
González Villa J.E., Vergara Blanco, A., Negrete, R., Montes Cortés, C., y Gómez Lee.  
(2005). *El ejercicio de las competencias administrativas en materia ambiental: Elemento  
fundamental para el desarrollo sostenible*. Universidad Externado de Colombia.

Sentencia T-187/93. (1993, 12 de mayo). Corte Constitucional (Alejandro Martínez Caballero,  
M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/t-187-93.htm>

Sentencia C-641/02. (2002, 13 de agosto). Corte Constitucional (Rodrigo Escobar Gil, M.P).  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-641-02.htm>

Sentencia T-461/03. (2003, 5 de junio de 2003). Corte Constitucional (Eduardo Montealegre  
Lynett, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-461-03.htm>

Sentencia C-107/04. (2004, 10 de febrero). Corte Constitucional (Jaime Araújo Rentería, M.P).  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-107-04.htm>

Sentencia C-025/09. (2009, 27 de enero). Corte Constitucional (Rodrigo Escobar Gil, M.P).  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-025-09.htm>

Sentencia C-595/10. (2010, 27 de julio). Corte Constitucional (Jorge Iván Palacio Palacio, M.P).  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2010/C-595-10.htm>

Sentencia SU-146/2020. (21 de mayo, de 2020). Corte Constitucional. (Diana Fajardo Rivera,

M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/su146-20.htm>

Sentencia 18394. (2010, 27 de julio). Consejo de Estado (Ruth Stella Correa Palacio, M.P).

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/05001-23-26-000-1992-00117-01\(18394\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/05001-23-26-000-1992-00117-01(18394).pdf)

Sentencia C- 632/11. (2011, 24 de agosto). Corte Constitucional (Gabriel Eduardo Mendoza

Martelo, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-632-11.htm>

Sentencia C-250/12. (2012, 28 de marzo). Corte Constitucional. (Humberto Antonio Sierra Porto,

M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-250-12.htm>

Sentencia C-289/12a. (2012, 18 de abril). Corte Constitucional (Humberto Antonio Sierra Porto,

M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-289-12.htm>

Sentencia C-370/12b. (2012, 6 de mayo). Corte Constitucional. (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub,

M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-370-12.htm>

Sentencia C-279/13. (2013, 15 de mayo). Corte Constitucional (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub,

M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-279-13.htm>

Sentencia C-583/16. (2016, 26 de octubre). Corte Constitucional (Aquiles Arrieta Gómez, M.P).

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=149936&dt=S>

Sentencia C-135/16. (2016, 17 de marzo). Corte Constitucional (Luis Ernesto Vargas Silva,

M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-135-16.htm>

Sentencia C-586 /16. (2016, 26 de octubre). Corte Constitucional (Alberto Rojas Ríos, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-586-16.htm>

Sentencia T-018/17. (2017, 20 de enero). Corte Constitucional (Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, M.P). [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-018-17.htm#\\_ftnref55](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-018-17.htm#_ftnref55)

Sentencia C-032/2017. (2003, 25 de enero). Corte Constitucional (Alberto Mora Díaz, M.P) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-032-17.htm>

Sentencia 18394. (2010, 27 de julio). Consejo de Estado (Ruth Stella Correa Palacio, M.P). [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/05001-23-26-000-1992-00117-01\(18394\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/05001-23-26-000-1992-00117-01(18394).pdf)

Sentencia T-286/18. (2018, 20 de enero). Corte Constitucional (José Fernando Reyes Cuartas, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-286-18.htm>

Sentencia C-163/19. (2018, 10 de abril). Corte Constitucional (Diana Fajardo Rivera, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-163-08>

Sentencia C-353/22. (2022, 12 de octubre). Corte Constitucional (Hernán Correa Cardozo, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-353-22>

Trellez Leal, F. A., Yáñez Giraldo, y. (2022). *Sobre La Aplicabilidad O Inaplicabilidad Del Principio De Doble Instancia En Procesos Sancionatorios Ambientales Adelantados Por Las Car* [Tesis de maestría, Universidad Libre De Colombia]. <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/22670/Articulo%20proceso%20sancionatorio%20ambiental.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Zuluaga Madrid. (2023, Junio 21). Déficit al debido proceso en procedimientos sancionatorios ambientales. *Ámbito Jurídico*. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/ambiental-y-agropecuario/deficits-al-debido-proceso-en-procedimientos>.