RESOLUCIÓN NÚM. 800.36. 23-1488 **FECHA** 29 SEP 2023

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN NÚM. 800.36.19.221 DEL 20 DE NOVIEMBRE DE 2019"

La Dirección General de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia - CORPORINOQUIA, en uso de las facultades constitucionales, legales y reglamentarias, encontrándose agotadas las etapas del procedimiento sancionatorio ambiental, de conformidad con lo establecido en la Ley 1333 de 2009, procede a resolver lo que en derecho corresponde dentro del presente proceso en segunda instancia y,

CONSIDERANDO

La directora general de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia - CORPORINOQUIA procede a decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por el señor **JOSÉ ALBERTO POVEDA CESPEDES**, identificado con la cédula de ciudadanía núm. 3.226.250 de Une, en contra de la Resolución núm. 800.36.19.221 del 29 de noviembre de 2019 *"Por medio de la cual se Profiere un Fallo"*, emitida por la Unidad Ambiental de Cáqueza de Corporinoquia, dentro del proceso adelantado en contra del señor **JOSÉ ALBERTO POVEDA CESPEDES** surtido dentro del expediente sancionatorio ambiental núm. 800.32.7.18.050.

ANTECEDENTES

Mediante formulario de queja radicado en esta Corporación con el número CA.2018.00034 de 15 de enero de 2018, se puso en conocimiento de forma anónima, lo siguiente:

> *"[...]*
> *Se presenta un daño a un humedal con el ingreso de maquinaria agrícola para ampliar la frontera agrícola ocasionando daños irreparables al ecosistema hídrico de páramo del sector matas verdes de la vereda de raspados que se abastece cuenca abajo a los pobladores del sector.*
> *[...]"* (Sic para todo el texto).

Esta Corporación mediante indagación preliminar núm. 800.13.1.18.001 del 30 de enero de 2018 (ff. 5 y 6), inició las diligencias preparatorias y se ordenó la práctica de una visita técnica al lugar de los hechos materia de la queja.

Como consecuencia de lo anterior, el 7 de marzo de 2018, personal de la Unidad Ambiental de Cáqueza de Corporinoquia, realizó visita técnica con el fin de atender la queja por posible ampliación de frontera agrícola, ocasionando daños a recursos hídrico de páramo por parte del señor José Alberto Poveda Céspedes en el predio denominado Lote 4, ubicado en el sector Matas Verdes, de la vereda La Mesa, del municipio de Une, Cundinamarca.

Los resultados de esa visita se plasmaron en el Concepto Técnico Núm. 800.8.2.18.0190 del 25 de mayo de 2018 (ff. 7-16), los cuales, en términos generales, se evidenció que en el predio denominado Lote 4 se realizó tala de cobertura natural de vegetación arbustiva en zona de páramo, realizando una tala de 0,72 hectáreas mediante empleo de maquinaria tipo arado, con el fin de ampliar el área de cultivo de papa.

Mediante auto núm. 800.6.18.0545 del 24 de mayo de 2018 (ff. 17 – 23) se dispuso ordenar la apertura de una investigación ambiental en contra del señor José Alberto Poveda Céspedes, identificado con cédula de ciudadanía núm. 3.226.250, decisión notificada personalmente el 6 de agosto de 2018 (f. 23).

Con auto núm. 800.6.18.0980 del 6 de noviembre de 2018 se formuló el siguiente cargo único al señor José Alberto Poveda Céspedes:

> *"[...]*
> ***ARTICULO PRIMERO.-*** *Formular Cargos en contra del señor* ***JOSÉ ALBERTO POVEDA CÉSPEDES*** *identificado, con Ce. No. 3.226.250 expedida en Une, como presunto responsable de violar normas de carácter ambiental consistentes en;*
>
> ***Cargo Único:***
>
> *Remoción y/o tala mecanizada de vegetación arbustal abierta de páramo para ampliación de área de cultivo, en una extensión de 0,74 Ha., en el predio Lote No. 4 , sector Matas*

Verdes, vereda La Mesa del municipio de Une, en la cota de los 3300 mts, la cual corresponde a zona de páramo considerada como área estratégica para la conservación del recurso hídrico, en la que se removieron especies como: Cardón (Puya sp), Romero de páramo (Diplostephium sp), Romero cenizo (Pentacalia sp), Chite (Hypericum), Pegamoscas (Befaria resinosa), uva de anis (cavendishia bracteata), Cortadera (Carex sp), pino de páramo (Aragoa sp), Cargarocío (Hypericum sp), frailejones, musgo, entre otras, infringiendo presuntamente lo dispuesto en las siguientes normas;

Artículo 3 de la Resolución Conjunta No. 02 de 2012 *por medio de la cual se aprueba y se adopta el Plan de Ordenación y Manejo de la cuenca Río Blanco- Negro - Guayuriba y se toman otras determinaciones.*

Artículo 3.- Adoptar la zonificación de la cuenca hidrográfica Blanco, Negro, Guayuriba como determinante ambiental del territorio que comprende las siguientes zonas y categorías de manejo, las cuales son definidas en el Mapa de zonificación ambiental.

Zona de Aptitud	***Categoría de Manejo***	***Zona de Manejo***
Ambiental	*Zona de preservación*	*Zona de páramo Andino Zona de recarga hídrica*

Artículo 8º, literales b), g) y j) del Decreto 2811 de 1974.-*Se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros:*

"(...)
b. La degradación, la erosión' y el revenimiento de suelos y tierras. (..)
g. La extinción o disminución cuantitativa o cualitativa de especies animales o vegetales o de recursos genéticos. (..)
j. La alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales;

Dicha conducta se imputa agravada por la causal establecida en el numeral 6 del artículo 7º de la Ley 1.333 de 2009 que prevé:

ARTÍCULO 7o. CAUSALES DE AGRAVACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD EN MATERIA AMBIENTAL. *Son circunstancias agravantes en materia ambiental las siguientes:*

1) (...)
6) Atentar contra recursos naturales ubicados en áreas protegidas o declarados en alguna categoría de amenaza o en peligro de extinción o sobre los cuales existe veda, restricción o prohibición.
[...]" (Sic para todo el texto, negrilla del mismo).

Posteriormente, mediante la Resolución núm. 800.36.19.221 del 29 de noviembre de 2019 (ff. 49-63), se declaró ambientalmente responsable al señor José Alberto Poveda Céspedes, identificado con cédula de ciudadanía núm. 3.226.250, del cargo formulado en su contra por medio del auto núm. 800.6.18.0980 del 6 noviembre de 2018, imponiendo como sanción la multa de **DIECINUEVE MILLONES TRESCIENTOS DOS MIL TRESCIENTOS DOS PESOS M/CTE. ($19.302.302)**. Dicho acto administrativo fue notificado personalmente el 2 de enero de 2020 (f. 53 vto.).

ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE RECURSO

Teniendo en cuenta el material probatorio obrante en el expediente y analizada la información existente, los hechos objeto de estudio y las actuaciones surtidas durante el desarrollo del proceso, la Unidad Ambiental de Cáqueza a través de la Resolución núm. 800.36.19.221 del 29 de noviembre de 2019, profiere decisión de fondo dentro de un proceso sancionatorio ambiental en contra del señor JOSÉ ALBERTO POVEDA CÉSPEDES, identificado con cédula de ciudadanía núm. 3.226.250, en la parte resolutiva se dispuso:

"[...]
ARTÍCULO PRIMERO: *Declarar responsable al señor JOSÉ ALBERTO POVEDA CÉSPEDES identificado con Ce. No. 3.226.250, de los cargos formulados mediante Auto No. Auto No. 800.6.18-0980 de 6 de noviembre de 2018, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva del presente Acto Administrativo.*

RESOLUCIÓN NÚM. 200.36.23-1485 FECHA 29 SEP 2023

ARTÍCULO SEGUNDO: *Imponer como sanción al señor JOSÉ ALBERTO POVEDA CÉSPEDES identificado con Ce. No. 3.226.250, de conformidad con lo señalado por el Artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 con multa para lo cual debe:*

MULTA

Cancelaria suma de DIECINUEVE MILLONES TRESCIENTOS DOS MIL TRESCIENTOS DOS PESOS ***M/CTE ($19.302.302) M/CTE ($8.259.582),*** *equivalente a (23.3) s.m.l.m.v, a nombre de CORPORINOQUIA, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la firmeza de la presente decisión.*

Parágrafo: *Los actos administrativos expedidos por las autoridades ambientales que impongan sanciones pecuniarias prestan mérito ejecutivo y su cobro se hará a través de la jurisdicción cóactiva (Art. 42 Ley 1333 de 2009).*

ARTÍCULO TERCERO.- *Notificar el contenido del presente acto administrativo al señor JOSÉ ALBERTO POVEDA CÉSPEDES identificado con Ce. No. 3.226.250, de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 67 y 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

ARTÍCULO CUARTO: *Comunicar el presente Auto a la procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales de Cundinamarca.*

ARTÍCULO QUINTO.- *Contra el presente acto administrativo procede el recurso de reposición ante el Coordinador de la Unidad Ambiental Sede Cáqueza y en subsidio de apelación ante la Directora General de la Corporación Autónoma Regional De La Orinoquia "CORPORIÑOQUIA", el cual deberá ser presentado por escrito dentro de los diez (10) días siguientes a la diligencia de notificación, con plena observancia de los requisitos que establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

ARTÍCULO SEXTO.- *En firme la presente decisión solicitar a la oficina de prensa de CORPORINOQUIA que procede a su publicación en la Gaceta Corporativa y una vez surtido este trámite allegar al expediente copia de la publicación que evidencie su cumplimiento.*
[...]" (Sic para todo el texto, resaltado del mismo).

Como se señaló, la anterior resolución fue notificada personalmente al investigado, el día 2 de enero de 2020, el señor José Alberto Poveda Céspedes, mediante oficio con radicado CA.2020.000022 del 13 de enero de 2020 (ff. 65-70), presentó recurso de reposición y en subsidio apelación en contra de la Resolución núm. 800.36.19.0221 del 29 de noviembre de 2019.

Por medio de la Resolución núm. 800.36.20.012 del 8 de mayo de 2020 (ff. 71-66), la Unidad Ambiental de Cáqueza de Corporinoquia resolvió el recurso de reposición confirmando lo relacionado con la declaración de responsabilidad y la sanción impuesta, por último, concedió el recurso de apelación para que fuera decidido en la Sede Principal de CORPORINOQUIA, la resolución mencionada fue notificada vía por aviso el 13 de abril de 2021 (f. 90).

Mediante memorando núm. 800.23.0259 del 3 de agosto de 2023, se remite el expediente sancionatorio ambiental núm. 800.32.7.18.0050 ante esta Corporación, con radicado núm. YO.2023.12219 del 18 de agosto de 2023 (f. 92).

FUNDAMENTOS DEL RECURRENTE

Con oficio radicado bajo el consecutivo CA.2020.000022 del 13 de enero de 2020 (ff. 65-70), el señor JOSÉ ALBERTO POVEDA CÉSPEDES, identificado con la cédula de ciudadanía núm. 3.226.250, presentó recurso de reposición y en subsidio apelación en contra de la Resolución núm. 800.36.19.0221 del 29 de noviembre de 2019 emitida de la Unidad Ambiental de Cáqueza de Corporinoquia, se procederá a sintetizar los argumentos formulados por el apelante de la siguiente forma:

"[...]

1.- Respecto a la parte motica y/o considerando de la misma, se manifiesta que se apertura investigación administrativa ambiental al señor ***JOSÉ ALBERTO POVEDA CÉSPEDES,*** *lo que es cierto, pero de igual manera se manifiesta que es presuntamente por acciones o omisiones que*

podrían ser constitutivas de infracción ambiental, tal como se dejó claro en contestaciones anteriores

- *Son ciertos parcialmente como quiera que si bien es cierto que se produjo presunto daño o deterioro a un humedal, sector matas verdes, finca de la señora ATILIA MORA, vereda raspados, según visita del día 07 de marzo de 2018. Este no fue ocasionado por en suscrito.*

- *Se evidencia y de acuerdo a informe de visita se pudo aclarar que si bien es cierto que se ocasiono dicha afectación, no se trabajó, usufrutuo, sembró entre otros, dicho terreno, la presunta afectación determinada por parte del funcionario que registra la visita se determinó en un área aproximada de 0.72 ha,*

- *El predio en mención y en una distancia cercana se dedica cultivo y trabajo de campo, que se viene realizando desde hace más de 20 años, el presunto daño se ocasiono por parte de un tercero, que de manera equivoca y sin querer, introdujo la máquina de arao que se menciona en la presunta queja, pero de igual manera se determina que dicha área nunca ha sido trabajada y que por ende le vegetación arbustiva, natural y propia del terreno ya se encuentra con rebrote de pasto y vegetación herbácea, es decir regeneración natural y propia de la vegetación.*

- *Que el señor de la maquinaria tan solo siguió ordenes de la sra Atilia, y que producto de lo mismo y por desconocimiento del terreno aro lo que no correspondiere,*

- *Los hechos o presuntos daños no son ocasionados por el señor JOSÉ ALBERTO POVEDA CÉSPEDES, SINO POR UN TERCERO, ahora las mismas no son con interés o dolo, sino por desconocimiento del terreno y se deja claro que el área es mínima, ya se está regenerando la vegetación y que no se puede determinar que el causante sea el suscrito, sino por el contrario se tendría que establecer si fue por hechos de un tercero.*

RESPECTO AL MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Es claro que la constitución y la ley establece principios constitucionales, ibidem articulo 8, 79, 95, 333 de la constitución, ley 99 de 1993, entre otras

También plasmo unos derechos constitucionales como la vía gubernativa, el debido proceso, la presunción de inocencia entre otros,

Ley 1437 de 2011, articulo 74 recursos contra los actos administrativos, articulo 76 oportunidad y presentación de los mismos, articulo 77 requisitos,

De igual manera me permito nuevamente esbozar algunos criterios que se deben dar para poder sancionar o declarar culpable de algún delito, acciones u omisiones como conductas sancionatorias.

- *Nexo de causalidad Es sabido que para que exista la responsabilidad se requiere de tres elementos absolutamente indispensables y necesarios: el daño, el hecho generador del mismo y ún nexo de causalidad que permita imputar el daño a la conducta (acción u omisión) del agente generador.*

- *Tradicional mente la doctrina y la jurisprudencia han manifestado que el demandado en un juicio de responsabilidad tiene, por norma general, la posibilidad de defenderse atacando cualquiera de los elementos que se estudian dentro de la responsabilidad civil extracontractual. En este sentido, bien puede plantear su defensa respecto al elemento daño, al elemento imputación, o al elemento fundamento. Dependiendo del régimen de responsabilidad aplicable, el demandado tiene la posibilidad de escoger entre varias alternativas para exonerarse de responsabilidad; si nos encontramos dentro de un régimen subjetivo de responsabilidad el demandado tiene posibilidad de exonerarse probando ausencia de falla, la inexistencia del nexo causal, o probando causa extraña. Por el contrario, si nos encontramos en presencia de un régimen de responsabilidad objetiva, el demandado sólo se puede exonerar probando ausencia de nexo causal, o probando la existencia de una causa extraña. Por causal exonerativa de responsabilidad se entiende aquella causal que impide imputar determinado daño a una persona, haciendo improcedente, en consecuencia, la declaratoria de responsabilidad. En este sentido, las causales exonerativas (causa extraña)*

impiden la imputación, en ocasiones porque es inexistente el nexo de causalidad (por ejemplo en el hecho del tercero como causa exclusiva), en ocasiones demostrando que si bien el demandado por acción u omisión causó el daño, lo hizo llevado o coaccionado por un hecho externo, imprevisto e irresistible. La diferenciación entre causalidad e imputación que ha venido predicando la Sección Tercera del Consejo de Estado, ha permitido dejar de lado la afirmación según la cual las causales exonerativas de responsabilidad "rompen" el nexo de causalidad, para clarificar que la verdadera función de este tipo de causales es la de evitar la atribución jurídica del daño al demandado, es decir, impedirla imputación.

- *Haremos referencia a las tres causales exonerativas estudiadas por la doctrina y la jurisprudencia, como son la fuerza mayor y/o caso fortuito, el hecho del tercero y el hecho de la víctima.*

RESPECTO A CONCEPTO SANCIONATORIO

1) *La evaluación de afectación ambiental, se determina presuntamente como infractor al señor JOSÉ ALBERTO POVEDA CÉSPEDES (**PRESUNTO**),*
2) *Se logra determinar el área afectada y la no existencia de afectación o daño mayor, toda ves que la zona es mínima y no se sembró, cultivo, y por lo contrario se encuentra en regeneración herbácea.*
3) *según tabla de calificación se logra determinar que la importancia de la afectación es **(LEVE) EN UN RANGO DE 35.***

Solicito se salga de toda duda razonable, se den los presupuestos de hecho y derechos para poder sancionar.

RESPECTO A LOS FUNDAMENTOS DE DERECHO

1) *No cabe duda de los hechos o de la presunta acción u omisión que origina la sanción o el proceso administrativo de referencia, así como tampoco que la constitución es norma de normas, resalta los derechos y deberes entre otros, los principios fundamentales, los derechos fundamentales, (el debido proceso y derecho al trabajo), principio de la buena fe entre otros, no existe una conducta desplegada por el señor JOSÉ ALBERTO POVEDA,*

[...]" (Sic para todo lo cursivo)

Y de acuerdo con los argumentos expuestos, realizó las siguientes

"[...]

PRETENCIONES

1) *Presentar e interponer recursos de reposición y en subsidio de apelación respecto a: **ACTO ADMINISTRATIVO 800.36.19-0221 de fecha de emisión 29 nov 2019,** por lo anterior dejar sin efectos o en efecto suspensivo dicho acto administrativo hasta que se pueda realizar la visita ocular y de determine que no existe conducta, acción u omisión por parte del señor JOSÉ ALBERTO POVEDA, por lo contrario esta la zona cuidada y con vegetación herbácea suficiente.*

2) *se tenga en cuenta como parte probatoria la relación fotográfica que a continuación se muestra donde se logra evidenciar que el señor JOSÉ ALBERTO POVEDA, no solo está cuidando dicha zona, sino que está ya se encuentra ampliamente vegetativa, verde y si tocar.*

[...]

3) *De no ser suficiente, solicito visita por parte de funcionarios a fin de vista ocular que evidencie que dichos daños o presuntas omisiones u acciones, ya cesaron, se encuentra el predio y zona en específico ya ampliamente vegetativa y verde. (la anterior visita ocular o inspección a la zona se realizara de hacerse necesario bajo mis costes, ofreciendo trasporte y demás que se haga necesario)*

4) *Que se proceda a cerrar la apertura del presente proceso sancionatorio, teniendo en cuenta lo antes expuesto en el desarrollo del presente oficio, es decir que no son hechos imputables al suscrito y por ende se ocasionaron por un tercero y sin la voluntad o dolo de querer causarlos,*

5) *se archive el proceso de forma definitiva.*

6) *De persistir en este proceso que se determine e individualice realmente el causante de los presuntos perjuicios o daños, se vincule a los demás agentes actores del mismo.*

[...]" (Sic para todo lo cursivo)

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

La Ley 1333 de 2009, establece:

> ***"Artículo 1. Titularidad de la Potestad Sancionatoria en Materia Ambiental.*** *El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades, a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las corporaciones autónomas regionales, las de desarrollo sostenible, las unidades ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos"*
>
> ***"Artículo 4°. - Funciones de la sanción y de las medidas preventivas en materia ambiental.*** *Las sanciones administrativas en materia ambiental tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los tratados internacionales, la ley y el reglamento. Las medidas preventivas, por su parte, tienen como función prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana."*

El Título IV, artículos 17 a 31 de la Ley 1333 de 2009, se encuentra previsto el procedimiento sancionatorio, al cual le son aplicables los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales prescritos en el artículo 1° de la Ley 99 de 1993.

La sanción administrativa, en materia ambiental, tiene función **preventiva, correctiva y compensatoria**, así lo establece el artículo 4° de la Ley 1333 de 2009.

De acuerdo con lo señalado en el parágrafo del artículo 26 ibídem, el recurso de reposición procede contra actos administrativos que niegan la práctica de pruebas.

El Título III, Capítulo Sexto del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo alude a los recursos administrativos y en su artículo 74, establece:

> ***"Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos.*** *Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:*
>
> 1. *El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.*
> 2. *El de **apelación**, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.*
>
> *No habrá apelación de las decisiones de los ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.*
>
> *Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial. (...)*[1].

Sobre la oportunidad y presentación de los recursos, el artículo 76 ibídem, dispone:

> ***Artículo 76. Oportunidad y presentación.*** *Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, **o dentro de los diez (10) días siguientes a ella**, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez.* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

A su vez, de acuerdo con lo previsto en el artículo 77 del CPACA, los recursos deberán reunir los siguientes requisitos:

[1] http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011_pr001.html#74

Artículo 77. Requisitos. *Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrán presentarse por medios electrónicos.*

Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos:
1. Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido.
2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad.
3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer.
4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Sobre los titulares del derecho a recurrir, señala el maestro Hernando Devis Echandía lo siguiente:

"Puede hablarse de un derecho de recurrir, que es uno de los varios que surgen de la relación jurídico procesal, cuya naturaleza es estrictamente procesal. Se trata de un derecho subjetivo de quienes intervienen en el proceso a cualquier título y condición, para que se corrijan los errores del juez."

"En principio todas las personas que figuran en el proceso como partes tienen el derecho de recurrir contra las providencias del juez. Pero como el recurso es un medio para obtener la corrección de los errores del juez que perjudican al recurrente, de una determinada providencia sólo pueden recurrir quienes reciban con ella un perjuicio."[2]

Es necesario mencionar que en toda actuación Administrativa que se surta ante esta Autoridad Ambiental, debe respetarse el valor de los principios que orientan las relaciones entre el Estado y los particulares, así las cosas, el contenido y motivación del acto administrativo recurrido, atiende al principio de sujeción a la ley en desarrollo del principio de legalidad y en armonía con los fines del Estado Social de Derecho, el artículo 3° de la Ley 1437 de 2011 establece:

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

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.

Es deber de la administración decidir en derecho el acto impugnado, habiéndose ejercido en oportunidad legal el derecho de contradicción, que no solamente garantiza el derecho de conocer las decisiones de la administración sino también la oportunidad de controvertir por el medio de defensa aludido.

COMPETENCIA DE CORPORINOQUIA

La Ley 1333 de 2009, por medio de la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental en su artículo 1°, señala:

"Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental. *El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Uaespnn, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.*

PARÁGRAFO. *En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales".*

[2] DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Compendio de Derecho Procesal, Teoría General del Proceso, Tomo 1, Sexta Edición, Editorial A B C Bogotá, 1978, pág. 502.

Por lo que esta Corporación tiene potestad para conocer del proceso de la referencia.

DEL DEBIDO PROCESO Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS.

La Constitución Política de Colombia, en el artículo 29 establece:

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

Al respecto, la Ley 1437 de 2011, por su parte, estable lo que sigue a continuación:

> ***ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS.** Todas las autoridades deberán interpretar y aplicarlas disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*
>
> *Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del **debido proceso,** igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.*
>
> *1. En virtud del **principio del debido proceso,** las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y **competencia establecidas en la Constitución y la ley,** con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.*
>
> *En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los **principios de legalidad de las faltas y de las sanciones,** de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem."*

Como se observa, el debido proceso debe garantizarse en toda actuación administrativa o judicial para que se respeten los derechos de las personas y el Estado de Derecho. De esta forma, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que el debido proceso busca:

> *"[...] "(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados"[3]*

El principio de legalidad ha sido entendido por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

> *"El principio constitucional de la legalidad tiene una doble condición, de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador. Como principio rector del ejercicio del poderse entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollarlos servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas*

EL RESPETO A LA LEY / BLOQUE DE LEGALIDAD.

En un Estado sujeto a un régimen de supremacía de la Ley- Estado de Derecho-, el principio de Legalidad se materializa como una cobertura de la Ley, previa a la manifestación de cualquiera de los órganos del poder público, sin sujeción a la cual los actos proferidos por la Administración serían ilegales, y por consiguiente carentes de validez.

[3] Corte Constitucional. Sentencia T-051 de 2016, m.p. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

El principio de Legalidad, se estructura en el cabal sometimiento de la Administración y sus actos a las normas Superiores - bloque de legalidad- previamente proferidas como garantía ciudadana y para la estabilidad estatal. Debemos agregar, que la Legalidad así entendida no es un simple presupuesto de la actuación administrativa; todo lo contrario, en nuestro concepto, la legalidad de los actos que profiere la Corporación se proyecta tanto en su proceso formativo, como en la vigencia plena de los mismos; por lo cual de advertir algún vicio en la formación del acto, antes de incurrir en posibles vulneraciones de Derecho, lo propio es corregir, y/o modificar dentro de las oportunidades concedidas los yerros acaecidos, lo que se realizará en la presente decisión de fondo.

Principio del Debido Proceso- *"Due Process of Law"*

El debido proceso tiene sus orígenes en el más entrañable derecho inglés medieval, donde surgió como concesión garante de protección procesal para los nobles[4]. En su más elemental concepción, se le entendía simplemente como una limitación procesal. Con posterioridad comenzó a tener connotaciones de una verdadera garantía sustancial o de fondo.

Establecido este principio en nuestro derecho positivo por vía del artículo 29 Constitucional, se eleva a la categoría de Derecho fundamental[5] de aplicación sin restricciones, a toda actuación jurisdiccional y administrativa, no solo para la defensa, garantía y protección de los bienes jurídicos de la vida, la propiedad, la libertad, y la persona, como en el derecho norteamericano, sino en todos los demás bienes que se encuentren en juego en toda actuación procesal[6].

> *"El Derecho al Debido proceso comprende no solo la observancia de los pasos que la Ley impone a los procesos judiciales, y a los procesos, y trámites administrativos sino también en el respeto a las formalidades propias de cada juicio que se encuentren en general en los principios que inspiran, el tipo de intereses en litigio, las calidades de los jueces y funcionarios encargados de resolver..."*[7]

Seguridad Jurídica y Debido Proceso-

Sobre este particular la Jurisprudencia de la Corte Constitucional al considerar como presupuesto de convivencia el respeto a las formas procesales de cada juicio; y la incompetencia absoluta de las autoridades de modificarlas a su tamaño, señaló:.

> *"El Debido proceso hace parte, como una forma de realizarla seguridad jurídica, la certidumbre que deben tener las personas, según la Ley preexistente, acerca de cuáles son las reglas que se aplican al proceso judicial administrativo que las afecta, o en el que están interesadas. Esas reglas no pueden ser modificadas a voluntad de quien conduce el respectivo trámite, pues al hacerlo sorprendería a las partes y a terceros, desatendiendo ostensiblemente una de las garantías esenciales plasmadas en el artículo 29 de la Constitución. El Constituyente ha asegurado, además, que, como cada proceso o actuación tiene sus propias características, las disposiciones aplicables en uno de ellos, con sentido específico, según mandato del Legislador, no pueden ser trasladadas a otro, a no ser que la Ley lo considere expresamente"*[8].

El Debido Proceso en materia sancionadora ambiental-

El ***Ius puniendi*** se establece como una potestad del Estado que le permite mantener el orden y la integridad del ordenamiento jurídico, además del cumplimiento de los fines estatales establecidos en la Constitución. Dentro de esta función está el derecho sancionador de la Administración, que busca, como su nombre lo indica, sancionar y prevenir las conductas de los ciudadanos que desconocen o incumplen las normas.

Precisamente en ese derecho correctivo (sancionador) se ubica el proceso sancionatorio ambiental que es ejercido por las autoridades ambientales del territorio nacional, como lo ha establecido la Ley 1333 de 2009.

---

[4] José Muga Muñoz, "El procedimiento debido en Derecho", y Eloia Carbonell, Madrid, marcial Pons, 1998, pág. 93 y ss.
[5] Linares. Responsabilidad de las LEYES, CIT., p. II. MUGa Muñoz "El procedimiento Debido en Derecho", cit. Pp 93 y ss. Prefiere este autor hacer referencia al procedimiento debido en Derecho, en razón a que se requiere de un concepto de contenido semántico amplio, en la medida en el mismo es de aplicación tanto a la actividad administrativa, como la judicial y Legislativa.
[6] Reinaldo Bustamante Alarcón, Derechos fundamentales y proceso Justo. Lima Ara 2011, p. 228.
[7] Corte Constitucional sala de Revisión, Sentencia T- 516 del 05 de septiembre de 1992.
[8] Corte Constitucional Sentencia T- 196 del 06 de abril de 1999 M.P. José Gregorio Hernández.

En ese orden de ideas, las actuaciones que se adelanten en un procedimiento sancionatorio están sometidas a las reglas y principios administrativos contemplados en la Constitución y la ley que regula la materia; y como consecuencia de ello, el Consejo de Estado como máximo tribunal de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa debe velar porque las actuaciones sancionatorias se ajusten a derecho.

Por su parte, el Consejo de Estado ha señalado que:

> *En Colombia, el artículo 29 CP establece tanto la potestad sancionadora como el límite a la misma. En efecto, reconoce la existencia de un poder jurídico para imponer sanciones (ius puniendi) pero sometido al debido proceso que se aplica a toda clase de actuaciones administrativas. Se enmarca entonces en el Derecho Administrativo bajo su primigenia acepción de establecer un límite a la Administración en su calidad de sujeto activo de la potestad sancionadora. En otras palabras, el mencionado artículo "constitucionalizó" la potestad sancionadora de la Administración que antes se encontraba en el mero plano de la legalidad, y acabó con el monopolio judicial para la imposición de sanciones (Concepto Sala de Consulta y Servicio Civil, 2019).*

Respecto de la aplicación del principio de legalidad en materia sancionadora, el Consejo de Estado ha precisado que:

> *"... la flexibilidad del principio de legalidad no puede tener un carácter extremo, al punto que se permita la arbitrariedad de la Administración en la imposición de las sanciones o las penas. Por el contrario, en el derecho administrativo sancionador el principio de legalidad exige que directamente el legislador establezca, como mínimo, los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar con claridad la conducta, al igual que exige que en la ley se establezca también la sanción que será impuesta o, igualmente, los criterios para determinarla con claridad (Consejo de Estado, 2014)"*

Atendiendo a que los procesos sancionatorios, son de naturaleza administrativa, en cuanto están compuestos por Actos Administrativos, **se rigen por el principio del debido proceso** establecido en la Ley 1437 de 2011 y, el artículo 29 Constitucional, aplicable a todas las actuaciones judiciales y administrativas, el cual está orientado a proteger a la parte que ejerce el derecho a la defensa y representa un límite al ejercicio del *Iuspuniendi* (facultad sancionatoria) del Estado.

Así también la Corte Constitucional define este principio, como: "(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal". Precisando que busca "(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados" (T-010/17).

Ahora bien, adentrándonos en el debido proceso del proceso sancionatorio ambiental, encontramos su regulación en la Ley 1333 de 2009, de ahí tenemos que, respecto de las etapas del procedimiento sancionatorio ambiental, la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia C-595-2010, con ponencia del magistrado Jorge Iván Palacio, en los siguientes términos:

> *"[...]*
> *A continuación, se instituye el procedimiento sancionatorio ambiental que está compuesto por las siguientes etapas, que pretenden determinar si se ha incurrido en una infracción y en caso afirmativo imponer la sanción correspondiente:*
>
> 1) *Indagación preliminar (art. 17).*
> 2) ***Iniciación del procedimiento sancionatorio (art. 18).***
> 3) *Notificaciones (art. 19).*
> 4) *Intervenciones (art. 20).*
> 5) *Remisión a otras autoridades (art. 21).*
> 6) *Verificación de los hechos (art. 22).*
> 7) *Cesación de procedimiento (art. 23).*
> 8) ***Formulación de cargos (art. 24).***
> 9) *Descargos (art. 25).*
> 10) ***Práctica de pruebas (art. 26).***
> 11) ***Determinación de la responsabilidad y sanción (art. 27).***

12) *Notificación (art. 28).*
13) *Publicidad (art. 29).*
14) *Recursos (art. 30).*
15) *Medidas compensatorias (art. 31)"*

[...]" (Negrilla y resaltado nuestro).

Así las cosas, es preciso concluir de la lectura de la jurisprudencia en cita, que dentro del proceso sancionatorio consagrado en la Ley 1333 de 2009, la iniciación del proceso sancionatorio correspondería a la etapa número 2, la formulación de cargos es la etapa número 8, la práctica de pruebas es la etapa número 10, y el respectivo fallo de responsabilidad es el número 11, estas etapas no son concurrentes entre sí en un mismo acto procesal, y no pueden omitirse de acuerdo a la finalidad y el objeto que cumplen.

Ahora bien, de acuerdo con el anterior listado, la etapa de alegatos de conclusión no fue consagrada en la Ley 1333 de 2009, sin embargo la Ley 1437 de 2011, en el inciso segundo del artículo 48, (disposición aplicable por principio de favorabilidad para esta etapa procesal en particular), consagró dicha etapa en los siguientes términos: ***"Vencido el periodo probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos"***, norma que resulta aplicable al procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, en virtud del carácter supletorio, tal como se desprende del artículo 47 del mismo código. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Recientemente, el Tribunal Administrativo de Antioquia dictó un fallo que declaró la nulidad de toda la actuación administrativa dentro de un proceso sancionatorio ambiental, en el que se declaró responsable ambientalmente a la sociedad Hidroeléctrica Ituango S.A. E.S.P. y se le impuso una sanción en la modalidad de multa. La decisión obedeció a que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) omitió correr traslado para alegar de conclusión dentro del proceso sancionatorio ambiental que se adelantaba, puesto que, luego de la etapa de formulación de cargos, existieron nuevas pruebas sobre las cuales la investigada podría pronunciarse, y los alegatos de conclusión eran el momento sustancial para su defensa, al respecto señaló:

"[...]
Como se dilucidó en el marco normativo ut supra, la Ley 1333 de 2009 no contempla la etapa de los alegatos de conclusión dentro del procedimiento sancionatorio ambiental, pues en esta ley, la etapa de descargos es la única oportunidad que tiene el presunto infractor para ejercer su derecho de contradicción y defensa antes de que la autoridad ambiental profiera la decisión sancionatoria. En tal virtud, es necesario acudir al principio de integración normativa para suplir dicho vacío con el procedimiento administrativo sancionatorio general regulado por el CPACA -el cual contempla dentro de su estructura la etapa de alegaciones finales- de conformidad con las razones que se exponen a continuación.

*El artículo 47 del CPACA dispone que "Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. **Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes"** (negrilla intencional de la Sala). Además, el artículo 3 del CPACA prevé que, **"todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales"** (negrilla fuera del texto original), y que "Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso (...) 1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, **con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.** En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de non reformatio in pejus y non bis in idem" (negrilla intencional de la Sala).*

*Como se ve, el CPACA reguló el procedimiento administrativo sancionatorio de manera general, sin embargo, existen algunos procedimientos de carácter sancionatorio que se encuentran regidos por leyes especiales, otros son regulados por el Código Disciplinario Único, y los restantes, son llevados a cabo en concordancia con los artículos 47 al 52 del CPACA. **Reglas que son aplicables a todos los procedimientos administrativos sancionatorios en los temas que no se encuentren regulados por sus propias disposiciones.***

*Pues bien, tal como lo consagran los artículos 46 y 48 del CPACA, el procedimiento administrativo sancionatorio inicia de oficio, en ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control de la entidad, o a solicitud de un tercero, para lo cual la entidad determinará si existe mérito para adelantar el procedimiento sancionatorio con la respectiva indagación preliminar, etapa que tiene objeto establecer la ocurrencia de los hechos, si éstos en efecto constituyen faltas o infracciones, o si los mismos han ocurrido bajo una causal que pueda eventualmente excluir de responsabilidad al investigado. En el evento de que exista mérito, la administración a través de un acto administrativo debidamente motivado, dará apertura a la investigación de manera formal y formulará cargos al investigado, señalando con precisión y claridad, las normas aparentemente trasgredidas y las sanciones aplicables dependiendo del caso, para que el investigado, ejerza su derecho de defensa dentro del término de quince (15) días, presente los respectivos descargos y aporte las pruebas que pretenda hacer valer. De existir pruebas por practicar, la entidad así lo hará en un término de treinta (30) días, término que podrá ser de sesenta (60) días cuando sean tres (3) o más investigados, o se deban practicar pruebas en el exterior; **una vez finalizado el período probatorio, la administración correrá traslado al investigado para alegar de conclusión por el término de diez (10) días, luego de lo cual se proferirá el acto administrativo definitivo** dentro de los treinta (30) días siguientes.*

*Como antes se consideró, con la expedición del CPACA se debe aplicar el principio de integración normativa que con claridad se estipula en el artículo 47 de ese compendio normativo, en el sentido de que las disposiciones de la parte primera de dicho código se aplicarán en lo no previsto a las normas especiales que establezcan procedimientos sancionatorios, como es el caso de la Ley 1333 de 2009. En armonía con ello, la doctrina ha referido que, las actuaciones administrativas sancionatorias se rigen por la parte primera del CPACA, **regla de integración y prevalencia interna**, esto es, por: a) el procedimiento administrativo general, común y principal; b) por las reglas especiales del procedimiento administrativo sancionatorio; en lo no previsto específicamente en el PAS se aplicará el procedimiento general del CPACA.*

Así, pues, resulta forzoso concluir, que el procedimiento sancionatorio ambiental ha sido complementado en sus etapas con la expedición del CPACA, entre otras, con la oportunidad procesal del traslado para alegar. Entendimiento que además, concuerda con el artículo 3° de la Ley 1333 de 2009, según el cual, son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas, entre los cuales están los de buena fe, celeridad, economía procesal, eficiencia y moralidad administrativa, que se traduce en darle al presunto infractor la oportunidad de exponer sus argumentos conclusivos antes de que la autoridad ambiental adopte una decisión final y de fondo.

El Consejo de Estado ha estimado que la omisión del traslado para alegar en el procedimiento sancionatorio ambiental constituye una grave violación del debido proceso que conlleva, incluso, a decretar la medida cautelar de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos en los que se sanciona por violación de normas ambientales. Veamos:

> *"En vista de la importancia que para el ejercicio del derecho de defensa revisten los alegatos de conclusión en cualquier tipo de proceso, la CVS no puede pretender que se siga en forma irreflexiva «[…] el principio de legalidad en materia de procedimiento sancionatorio […]», para dejar de aplicar una disposición legal protectora de garantías integrantes del debido proceso administrativo, como lo son, en este caso «[…] (iv) a que se permita **la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación**, (v) **a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico** […] (vii) al **ejercicio del derecho de defensa y contradicción** […]».*
>
> *La Sala resalta que las garantías integrantes del debido proceso administrativo imponen, ante el vacío que existe en la Ley 1333 frente a la etapa de alegatos de conclusión, la aplicación del artículo 47 del CPACA que al tenor indica que «[…] ARTÍCULO 47. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. **Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes** […]», haciendo a su vez aplicable el artículo 48 del CPACA que contempla la etapa de alegatos de conclusión en la siguiente forma: «[…] 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** […]».*

El vacío legal expuesto ya ha sido estudiado por la doctrina, la cual es partidaria de la aplicación del artículo 48 del CPACA, en la siguiente forma:

> *«[...] Una enorme falencia de la Ley 1333 de 2009 es el silencio guardado en relación con la etapa de alegatos de conclusión, una etapa que se considera fundamental en este tipo de procesos, pues allí se permite a las partes hacer una valoración de todo lo actuado, antes de que la autoridad proceda a tomar una determinación sobre el particular. Aun así, se entiende que dicha omisión ha sido suplida por la norma general, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, pues en su artículo 48, aplicable a falta de mandato especial, se establece que una vez vencido el periodo probatorio es obligación de la autoridad dar traslado al investigado por el término de diez días para que presente los alegatos respectivos [...]»*

*De esta forma, **le asistía razón al Tribunal Administrativo de Córdoba al encontrar en esta omisión una grave violación del debido proceso administrativo por parte de la CVS en contra de la Reforestadora del Sinú**, no asistiéndole razón al apelante por los motivos expuestos anteriormente"12 (negrilla y subraya dentro del texto original, excepto la del párrafo final).*

Sobre la importancia de los alegatos de conclusión, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-107 de 2004, consideró:

> *"En este contexto, sobre la base de las pruebas incorporadas al proceso, los alegatos de conclusión juegan un destacado papel en orden al mejor entendimiento de los hechos, de los intereses en conflicto, de la forma en que cada extremo asume los motivos de hecho y de derecho –a favor y en contra -, y por tanto, en lo concerniente a la mejor comprensión del universo jurídico y probatorio que ampara los intereses en conflicto. Por consiguiente, de una parte, la dinámica de los alegatos de conclusión tiene la virtualidad de facilitarle a los interesados o contendientes la oportunidad para esgrimir sus argumentos culminantes en procura de sus propios derechos e intereses; y de otra, tal dinámica se ofrece a los ojos de la autoridad administrativa o del juez correspondiente como un conjunto de razonamientos que a manera de referente interpretativo les permite examinar retrospectivamente todas y cada una de las actuaciones surtidas. Lo cual, sin duda alguna, se constituye en hito procesal de significativa importancia para la salvaguarda de la postulación y la excepción, al propio tiempo que se atiende a la depuración de la certeza jurídica que requiere el fallador para decir el derecho".*

De igual forma, la Contraloría General de la República en el Informe Final de Auditoría de Cumplimiento a las Autoridades Ambientales ANLA y CARs — PAS Ambiental vigencia 2017 (anexo 36, carpeta 04), aludió que:

> *"La Ley 1333 de 2009 no contempló la etapa de traslado para alegar, o el traslado de las pruebas aportadas con el recurso de reposición, etapas necesarias dentro del procedimiento, y sin las cuales el derecho de contradicción y defensa del investigado resulta menguado, o casi nulo, si se tiene en cuenta que la Autoridad Ambiental en la mayoría de los casos produce la prueba, y luego de plano, y sin dar traslado de estas pruebas al presunto infractor, adopta la decisión de fondo. No existe dentro del procedimiento mencionado la necesaria transición entre la recolección de la prueba —que en la mayoría de los casos son informes técnicos producidos al interior de la entidad investigadora a través de sus funcionarios-, y la decisión de fondo, de suerte que una vez creada la prueba se adopta la decisión sin mediar contradicción alguna. Por fortuna la Ley 1437 de 2011 vino a corregir esta insuficiencia legal, y consagró como etapas necesarias en cualquier procedimiento administrativo sancionatorio, el traslado para alegar y el traslado de las pruebas aportadas con el recurso de reposición, entre otras. En tal virtud y en concordancia con lo establecido en la Ley 489 de 1998 y en la Ley 1437 de 2011, la autoridad administrativa ambiental ha debido actuar bajo dicho principio, así como los de responsabilidad y eficacia, según los cuales las autoridades deben dar a conocer a los interesados sus actos mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordena la ley y deben buscar que los procedimientos logren su finalidad, saneando las irregularidades procedimentales que se presenten, situaciones que se encuentran en concordancia con lo establecido por la Corte Constitucional en Sentencia T-166 de 2012."*

Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo de Estado ha precisado que "no resulta dable inferir violación material de derechos sustanciales cuando con los alegatos de conclusión que se omitieron, se perseguía únicamente reiterar hechos o apreciaciones que fueron ampliamente formulados con anterioridad en el recurso de apelación, salvo que se hayan practicado pruebas nuevas en la

segunda instancia, evento en el cual tales alegaciones resultan ser la única oportunidad para controvertirlas y su omisión generaría nulidad, pero este no fue el caso."
[...]".

Por lo tanto, y de acuerdo con la jurisprudencia anteriormente anunciada se tiene que el procedimiento sancionatorio señalado en la Ley 1333 de 2009 está compuesto por las siguientes etapas, las cuales, como se ha indicado, no son concurrentes entre sí en un mismo acto procesal, y no pueden omitirse de acuerdo a la finalidad y el objeto que cumplen:

1) Indagación preliminar (art. 17).
2) **Iniciación del procedimiento sancionatorio** (art. 18).
3) Notificaciones (art. 19).
4) Intervenciones (art. 20).
5) Remisión a otras autoridades (art. 21).
6) Verificación de los hechos (art. 22).
7) Cesación de procedimiento (art. 23).
8) **Formulación de cargos** (art. 24).
9) Descargos (art. 25).
10) **Práctica de pruebas** (art. 26).
11) **Alegatos de conclusión** (art. 48, inc. 2 Ley 1437)
12) **Determinación de la responsabilidad y sanción** (art. 27).
13) Notificación (art. 28).
14) Publicidad (art. 29).
15) Recursos (art. 30).
16) Medidas compensatorias (art. 31)

CASO CONCRETO.

Resguardando los mecanismos y procedimientos del ordenamiento jurídico colombiano, especialmente el principio de Legalidad, y el derecho al debido proceso, que se deben mantener en toda actuación administrativa o judicial, indicamos que, en el caso que ocupa nuestro estudio, se observa la imperiosa necesidad de aplicar los principios rectores, y el debido proceso que regulan las actuaciones administrativas sancionatorias ambientales, de donde se tienen las etapas procesales que las integran contenidas en la Ley 1333 de 2009, porque, como se pudo verificar en el expediente se encuentra que, una vez se realizó la formulación de cargos se profirió decisión de fondo (fallo), por lo tanto, como quiera que se predeterminaron las etapas de pruebas y alegatos de conclusión, que son esenciales para que la parte investigada ejerciera su derecho de defensa, lo que atenta flagrantemente con el debido proceso y el derecho de defensa por la inobservancia procedimental y el deber de acatar las formas propias de cada juicio como enunciado del artículo 29 superior.

En ese entendido, al no aplicar el principio de integración normativa analizado previamente y, por lo tanto, omitir la etapa probatoria y el traslado para alegar, se está transgrediendo las garantías básicas del debido proceso, impidiendo la materialización del derecho de contradicción y defensa en desarrollo de la actuación sancionatoria ambiental.

Así las cosas, si bien es cierto, la autoridad ambiental tiene la obligación de investigar el incumplimiento a las disposiciones normativas ambientales, también lo es que su actuar, no puede pretender sacrificar injustamente los derechos fundamentales de los investigados y ponerlos en una condición de inseguridad jurídica; obviando etapas obligatorias en el procedimiento sancionatorio ambiental.

Conforme a lo anteriormente expuesto, esta Dirección observa que se vulneró el debido proceso y el derecho de defensa al omitirse la etapa probatoria y la de alegatos de conclusión dentro del proceso sancionatorio ambiental, por lo que es procedente revocar la Resolución núm. 800.32.7.19.221 del 29 de noviembre de 2019 que declaró ambientalmente responsable al señor José Alberto Poveda Céspedes, identificado con la cédula de ciudadanía núm. 3.226.250, de los cargos formulados mediante el auto núm.800.6.18.0980 del 6 de noviembre de 2018 y así se hará saber en la parte resolutiva de este acto administrativo.

Por último, se ordenará remitir el expediente sancionatorio núm. 800.32.7.18.0050 a la Unidad Ambiental de Cáqueza, para que se realice la notificación y los demás actos correspondientes señalados en esta resolución.

CORPORINOQUIA

200.36 23-1488

RESOLUCIÓN NÚM. FECHA 29 SEP 2023

En mérito de lo expuesto la directora general de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia – CORPORINOQUIA,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Revocar la Resolución núm. 800.36.19.221 del 29 de noviembre de 2019, proferida por la Unidad Ambiental de Cáqueza de Corporinoquia, por medio de la cual se declaró responsable al señor **JOSÉ ALBERTO POVEDA CÉSPEDES**, identificado con la cédula de ciudadanía núm. 3.226.250, de los cargos formulados mediante el auto núm.800.6.18.0980 del 6 de noviembre de 2018, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO: Remitir el presente expediente a la Unidad Ambiental de Cáqueza para que se surta la notificación personal del contenido de esta resolución al señor **JOSÉ ALBERTO POVEDA CÉSPEDES**, identificado con la cédula de ciudadanía núm. 3.226.250, haciéndole saber que contra la presente decisión no procede recurso alguno.

Parágrafo: Si no fuere posible efectuar la notificación personal dentro del término previsto, deberá hacerse conforme lo dispone el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO TERCERO: Ordenar comunicar el contenido del presente acto administrativo, al procurador delegado para asuntos ambientales y agrarios para lo de su competencia, enviándole copia del presente proveído, de conformidad con lo previsto en el artículo 56 de la Ley 1333 de 2009.

ARTÍCULO CUARTO: Ordenar la publicación del presente acto administrativo en la página web de CORPORINOQUIA y una vez surtido este trámite deberá allegar al expediente copia de la publicación que evidencie su cumplimiento.

ARTÍCULO QUINTO: Ordenar el archivo definitivo del proceso administrativo sancionatorio núm. 800.32.7.18.050, una vez ejecutoriada la presente resolución.

ARTÍCULO SÉXTO. - Contra la presente resolución no proceden recursos, de conformidad con lo establecido en el inciso 3° del artículo 95 de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

DORIS BERNAL CÁRDENAS
Directora General

Revisó: Eliana Muñoz Paredes
Secretaria general.

Revisó: Leydi Yohana Hernández Oviedo
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Adriana el Pilar Silva Cortes
CPSP Núm. 120-12-13-23-388.

Revisó: Ricardo León Rueda
Profesional Universitario- Coordinador SG

Proyectó: Jesús Barrera Blanco – SG/
CPSP Núm. 120-12-13-23-323 del 29 de marzo de 2022.