RESOLUCIÓN NÚM.: 200.36.23 2074 **FECHA.** 22 DIC 2023

CORPORINOQUIA

EXPEDIENTE NÚM.: 200.38.16.261

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN"

La Secretaría General de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia - CORPORINOQUIA, en uso de las facultades estatutarias, legales y en especial las conferidas mediante la Ley 99 de 1993, Ley 1333 de 2009, Ley 1437 de 2011, Decreto 2811 de 1974, Decreto 1076 de 2015, y en especial la Resolución de la Dirección General Núm. 400.36.22.1222 del 26 de agosto del año 2022 y la Resolución Núm.100.41.14.0995 del 08 de julio de 2014, procede a resolver un recurso de reposición presentado, previas los siguientes:

I. ANTECEDENTES

Mediante comunicación interna núm. 500.16.0679 del 7 de septiembre de 2016 (f. 1) se remitió una medida preventiva impuesta el día 5 de septiembre de 2016 contra la empresa Cascarillas de Colombia S.A.S. identificada con Nit. 900693038-7 consistente en *la suspensión inmediata de las actividades de quema de cascarilla de arroz realizadas en un horno quemador tipo artesanal, hasta tanto obtenga los permisos ambientales requeridos para ejecutar dicha actividad;* legalizada dicha medida mediante auto núm. 200.57.16.2153 del 8 de septiembre de 2016 y notificado el día 13 de septiembre de 2016 (f. 7 vto.).

Según Concepto Técnico Núm. 500.10.1.16.1674 de fecha 12 de diciembre de 2016 (ff. 13-21) se dispuso realizar apertura de la investigación administrativa sancionatoria de carácter ambiental, mediante auto núm. 200.57.17.1612 del 2 de junio de 2017 (ff. 22-25) notificada de manera personal al representante legal de la empresa Cascarillas de Colombia S.A. (f. 25 vto.).

En consecuencia, con el auto núm. 200.6.18.0351 del 19 de febrero de 2018 (ff. 36-41) se formularon cargos en contra de la empresa cascarillas de Colombia S.A.S. identificada con Nit. 900693038-7, según las regulaciones procedimentales de la ley 1333 de 2009 determinados así:

> *"[...]*
> ***CARGO ÚNICO:*** *De conformidad con el Concepto Técnico No. 500.10.1.16.1674 del 12 de Diciembre de 2016, por realizar actividades de quema de cascarilla de arroz, mediante un horno quemador tipo artesanal, compuesto por una coroza cilíndrica de acero, un transportador de tornillo sin fin, una unidad de motor, cámara de almacenamiento, cámara de combustión, ventilador, chimenea, y en la parte superior un tubo metálico para la evacuación de los gases de la combustión, sobre la margen izquierda del Rio Charte, en predio ubicado en el Sector de la Vega, Corregimiento de Santa Fe de Morichal, jurisdicción del Municipio de Yopal - Casanare, bajo las coordenadas geográficas Datum WGS84: Latitud: 05°12'56.49" y Longitud: 72°23'46.27", sin contar con el respectivo permiso de emisiones atmosféricas otorgado por parte de la autoridad ambiental competente.*
>
> *Con dicha actuación, el presunto infractor incumplió con la normatividad ambiental en especial con lo establecido los artículos 2.2.5.1.7.1 y 2.2.5.1.7.2., del Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Artículo 74 del Decreto - Ley 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.*
> *[. .]"* (Sic para todo el texto en cursiva).

Presentados los descargos en el término legal por parte del representante legal de la empresa investigada mediante YO 2018.03619 del 22 de marzo de 2018, mediante auto núm. 200.6.18.2582 del 3 de septiembre de 2018 (ff. 58-61), la Secretaría General de la Corporación ordenó la apertura de la etapa probatoria, decisión notificada el 25 de septiembre de 2018 (f. 62), según comprobante de entrega por la empresa de envíos vista a folios 62 vto.

Mediante auto núm. 200.6.20.1239 del 10 de noviembre de 2020 (ff. 63 -64), este Despacho ordenó correr traslado por el término de 10 días hábiles a la parte investigada para que presentara sus alegatos de conclusión, dicha actuación fue notificada debidamente vía electrónica el día 14 de diciembre de 2020. La parte investigada no se pronunció.

Con Resolución núm. 200.36.22.1902 del 19 de diciembre de 2022 la Secretaría General decidió de fondo el proceso sancionatorio ambiental, en la parte resolutiva se dispuso:

> *"[...]*
> ***ARTICULO PRIMERO:*** *DECLARAR AMBIENTALMENTE RESPONSABLE a la empresa CASCARILLAS DE COLOMBIA S.A.S. NIT 900693038-7 de los cargos formulados a través del*

Auto No. 200.6.18-0351 de fecha 19 de febrero de 2018. De conformidad a la parte motiva del presente fallo.

ARTICULO SEGUNDO: *Imponer como sanción MULTA a la empresa CASCARILLAS DE COLOMBIA S.A.S., NIT 900693038-7 y en favor de CORPORINOQUIA, consistente en el pago de* ***CUARENTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y UN PESOS M/CTE., ($ 44.958.481).***

2.-1. *- El valor de la multa impuesta en la Presente Resolución, deberá ser cancelada mediante consignación a nombre de CORPORINOQUIA con NIT. 832.000.283-6, en la Cuenta de ahorros No. 981570526 del Banco de BBVA COLOMBIA, dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria de la presente resolución.*

2.2. *- El incumplimiento en los términos y cuantías indicadas, dará lugar a su respectiva exigibilidad por la jurisdicción coactiva.*

2.3. *- El pago de la multa no exime al infractor del cumplimiento de las obligaciones impuestas, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009.*

ARTICULO TERCERO: *Por secretaría ordenar la inscripción de la sanción que se impone mediante el presente acto administrativo, en el Registro único de Infractores Ambientales -RUIA. conforme a lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 1333 de 2009, una vez se encuentre ejecutoriada la decisión.*

ARTICULO ACUARTO: *se advierte a la Empresa Cascarillas de Colombia S.A.S, identificada con NIT. 900693038-7, en caso de reincidencia en la comisión de la conducta aquí sancionada o cualquier otra que ocasione una afectación ambiental o se genere como consecuencia del uso y aprovechamiento inadecuado de los recursos naturales, en los términos del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009 - infracción ambiental, se tendrá como un agravante en nuevas investigaciones que surjan, de encontrarse que continúa incumpliendo las órdenes emitidas por la Corporación.*

ARTICULO QUINTO: *Ordenar a la Oficina de Sistemas de la Corporación, publicar el presente acto administrativo en la página web de CORPORINOQUIA conforme lo dispuesto en el artículo 7°, de la Ley 99 de 1993 y una vez surtido este trámite deberá allegar al expediente copia de la publicación que evidencie su cumplimiento.*

ARTICULO SEXTO: *Notifíquese por el medio más expedito, el contenido de esta decisión a Empresa Cascarillas de Colombia S.A.S, identificada con NIT. 900693038-7, en concordancia con los artículos 67, 68 y 69 de la Ley 1437 de 2011.*

ARTICULO SÉPTIMO: *Por secretaría, comunicar el contenido del presente acto administrativo, a la Procuraduría delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios del Departamento de Casanare, para lo de su competencia, de conformidad con lo previsto en el Artículo 56 de la Ley 1333 de 2009, enviándole copia del presente proveído.*

ARTICULO OCTAVO: *Contra la presente providencia sólo procede el recurso de reposición, que deberá interponerse por escrito dentro de los diez (10) días siguientes, según el caso y con plena observancia de los requisitos que establece el artículo 30 de la ley 1333 de 2009.*

Parágrafo. *- De conformidad con el artículo 5° numeral 1 de la Ley 1437 de 2011, el presunto infractor podrá presentar a través del correo electrónico atención usuarios@corporinoquia.gov.co, el recurso de reposición.*

ARTICULO NOVENO: *Ordenar el archivo definitivo del expediente 200.38.17.214 una vez ejecutoriada la presente resolución.*
[...]" (Sic para todo lo cursivo, negrilla y resaltado del mismo).

Decisión notificada, según lo manifestado por el representante legal en el escrito del recurso de reposición, el 1 de septiembre de 2023[1] (f. 100).

[1] Revisada la guía de entrega del oficio núm. 200.32.7.23.06785 del 26 d ejunio de 2023, el cual citaba al representante legal de la empresa investigada par aque se notificara de la resolución sanción, se encuentra que la misma se entregó al remitente el 28 de agosto de 2023 (f. 90).

RESOLUCIÓN NÚM.: 200.36.23 2074 **FECHA.** 22 DIC 2023

CORPORINOQUIA

EXPEDIENTE NÚM.: 200.38.16.261

Con oficio con radicado YO.2023.15088 del 14 de septiembre de 2023 (ff. 100 – 106), dentro del término legal, el representante legal de la empresa Cascarillas de Colombia S.A.S., señor Hernando Ali peña Ariza, identificado con la cédula de ciudadanía núm. 5.711.084 presentó recurso de reposición en contra de la Resolución 200.36.22.1902 del 19 de diciembre de 2022.

II. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR EL REPRESNETANTE LEGAL DE LA EMPRESA CASCARILLAS DE COLOMBIA S.A.S.

Los argumentos del recurso son:

"[...]

III. ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN EL RECURSO DE REPOSICIÓN

Decisión de fondo a través de la Resolución No. 200.36.22.1902 de fecha 19 de diciembre de 2022 con irregularidades procedimentales de legalidad dentro del proceso sancionatorio No. 200.38.16.261.

Conforme lo dispuesto en la Constitución Política de la República de Colombia, el Debido Proceso es un derecho fundamental consagrado constitucionalmente a la luz del Artículo 29, el cual reza al tenor literal que:

> *"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".*

Ahora bien, en lo que interesa a la causa, la Corte Constitucional ha reiterado jurisprudencialmente, tal y como lo colige mediante la Sentencia C-034 de 2014, en lo que respecta al debido proceso administrativo, que:

> *"(...)*
> *El debido proceso es un derecho fundamental. Posee una estructura compleja, en tanto se compone por un plexo de garantías que deben ser observadas en todo procedimiento administrativo o judicial, escenarios en los que operan como mecanismo de protección a la autonomía y libertad del ciudadano y límites al ejercicio del poder público. Por ese motivo, el debido proceso es también un principio inherente al Estado de Derecho, cuyas características esenciales son el ejercicio de funciones bajo parámetros normativos previamente establecidos y la erradicación de la arbitrariedad. Así lo ha explicado la Corte:*
>
> *"(...) el derecho al debido proceso se muestra como desarrollo del principio de legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del ius puniendi del Estado. **En virtud del citado derecho, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos**"(negrillas y subrayas fuera de texto)*

En ese contexto, la jurisprudencia constitucional ha definido el debido proceso como el conjunto de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concatenarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo.

*Entre estas se cuentan el principio de legalidad, el derecho al acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos, el principio del juez natural, **la garantía de los derechos de defensa y contradicción,** el principio de doble instancia, el derecho de la persona a ser escuchada y la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos. (NEGRILLAS PROPIAS)*

Esas garantías se encuentran relacionadas entre sí, de manera que a modo de ejemplo-el principio de publicidad ***y la notificación de las actuaciones constituyen condición para el ejercicio del derecho de defensa****, y la posibilidad de aportar y controvertir las pruebas, una herramienta indispensable para que las decisiones administrativas y judiciales se adopten sobre premisas fácticas plausibles. De esa forma se satisface también el principio de legalidad, pues solo a partir de una vigorosa discusión probatoria puede establecerse si en cada caso se configuran los supuestos de hecho previstos en las reglas legislativas y qué consecuencias jurídicas prevé el derecho para esas hipótesis. (Negrillas y subrayas propias)*

Así las cosas, y respecto al desarrollo del proceso sancionatorio ambiental iniciado por la Secretaria General de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia -Corporinoquia, en contra de la empresa que represento, y una vez revisado el expediente en su totalidad de manera digital, el mismo presentan vicios de trámite y desconocimiento al debido proceso y al derecho a la defensa, por lo tanto a continuación se da a conocer actuaciones o momentos procesales en los cuales se ha vulnerado.

A. Término establecido entre la apertura de indagación preliminar con la iniciación de la apertura de investigación administrativa de carácter ambiental.

Conforme a lo estipulado por la Ley 1333 de 2009 en su ***Artículo 17****, se determina lo siguiente:*

> ***ARTÍCULO 17****. Indagación preliminar. Con el objeto de establecer si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio se ordenará una indagación preliminar, cuando hubiere lugar a ello.*
>
> *La indagación preliminar tiene como finalidad verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximentes de responsabilidad.* ***El término de la indagación preliminar será máximo de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de la investigación****. Negrilla fuera del texto.*

Una vez revisado el expediente No. 200.38.16.261 dentro del cual obra este Recurso, estos plazos fueron incumplidos por la Autoridad Ambiental, generando el vencimiento de la indagación preliminar, dado que entre ambos actos administrativos (indagación preliminar y apertura de investigación), se excedió el plazo otorgado por lo cual no se cumplió con lo establecido en el Artículo 17 de la Ley 1333 de 2009, razón por la cual se genera una violación al debido proceso, como se puede evidenciar a continuación:

IMAGEN 1. INDAGACIÓN PRELIMINAR



IMAGEN 2. APERTURA DE INVESTIGACIÓN



RESOLUCIÓN NÚM.: 200.36.23.2074 **FECHA.** 22 DIC 2023

CORPORINOQUIA

EXPEDIENTE NÚM.: 200.38.16.261

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 peius, non bis in idem.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-763 de 2009, indicó que esa libertad de configuración del Legislador en materia procesal se encuentra limitada por las garantías constitucionales y debe ejercerse de acuerdo con los criterios de proporcionalidad y razonabilidad:

> *"La jurisprudencia de la corte constitucional ha precisado que la extensión del debido proceso a las actuaciones administrativas, tiene por Objeto garantizar la correcta producción de los actos administrativos, y extiende su cobertura al ejercicio de la administreción pública, en la realización de sus objetivos y fines estatales, cobijando todas sus manifestaciones, en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que realicen los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantizar la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular, que a través de ellas se hayan afectado sus intereses",*

La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia"

Bajo esos presupuestos, una vez vencido el término de la indagación preliminar, es decir los seis meses, la Corporación debió proceder a archivar el expediente, como reza en el artículo 17 arriba descrito, sin embargo opto por aperturar la investigación a sabiendas que se había superado el termino perentorio de los seis meses, lo cual viola ostensiblemente el principio del Debido Proceso.

B. <u>Indebida notificación del Auto No. 200.6.20.1239 de 10 de noviembre de 2020 "Por medio del cual se da traslado para alegatos de conclusión)</u>

Se dará a conocer las irregularidades que se presentaron en el proceso sancionatorio, las cuales, según la Constitución Nacional, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la Ley 1333 de 2009, traen como consecuencia la revocatoria del acto administrativo y la nulidad de las (sic) actuaciones adelantadas por violación al debido proceso a raíz de una indebida notificación.

La Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia, corre traslado para alegatos de conclusión con la expedición del Auto No. 200.6.20.1239 de 10 de noviembre de 2020, en el cual a través de los artículos primero y segundo dispuso lo siguiente:

> *(...)*
> ***ARTICULO PRIMERO.** - Ordenar el término de 10días hábiles, contados a partir de la firmeza del presente acto administrativo, para que la parte investigada presente sus alegatos de conclusión.*
>
> *Parágrafo. - De conformidad con el artículo 5° numeral 1 de la Ley 1437 de 2011, el presunto infractor podrá presentar SUS escritos, a través del correo electrónico atencionusuarios@corporinoquia.gov.co.*
>
> ***ARTICULO SEGUNDO.-** Notificar el contenido de esta decisión al representante legal de la empresa CASCARILLAS DE COLOMBIA S.A.S., al correo electrónico cascarillasdecolombia@yahoo.com, o a quien en forma expresa este autorice, conforme las reglas prescritas en el artículo 4 del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, **<u>en concordancia con los artículos 67 y ss de la ley 1437 de 2011.</u>** (Negrillas y subrayas fuera de texto).*
> *(...)*

Desde el punto de vista normativo, la Ley 1333 de 2009 consagra lo siguiente frente a las notificaciones de los actos administrativos, así:

> *(...)*
> ***ARTICULO 19.** Notificaciones. En las actuaciones sancionatorias ambientales las notificaciones se surtirán en los términos del Código Contencioso Administrativo.*
> *(...)*

Conforme a lo anterior, para efectuar la respectiva notificación la Corporación se debía remitir a los artículos 67, 68 y 69 de la Ley 1437 de 2011, los cuales disponen lo siguiente:

> *(...)*

*ARTICULO 67. NOTIFICACIÓN PERSONAL. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa **se notificarán personalmente al interesado,** a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.*

En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.

El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación.

La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades:

1. Por medio electrónico. Procederá siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera.

La administración podrá establecer este tipo de notificación para determinados actos administrativos de carácter masivo que tengan origen en convocatorias públicas. En la reglamentación de la convocatoria impartirá a los interesados las instrucciones pertinentes, y establecerá modalidades alternativas de notificación personal para quienes no cuenten con acceso al medio electrónico.

2. En estrados. Toda decisión que se adopte en audiencia pública será notificada verbalmente en estrados, debiéndose dejar precisa constancia de las decisiones adoptadas y de la circunstancia de que dichas decisiones quedaron notificadas. A partir del día siguiente a la notificación se contarán los términos para la interposición de recursos.

(...)

*ARTICULO 68. CITACIONES PARA NOTIFICACIÓN PERSONAL. Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente **o puedan obtenerse del registro mercantil,** para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente.*

***Cuando se desconozca la información sobre el destinatario señalada en el inciso anterior, la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días.** (...)*

*Como se puede apreciar a folio 63 al 64 del expediente No. 200.38.16.261, una vez expedido el Auto No. 200.6.20.1239 de 10 de noviembre de 2020, por medio del cual se da traslado para alegatos de conclusión a la empresa que represento, **no se evidencia citación para notificación personal,** sin embargo, a folio 65 registra **una notificación electrónica sin previa autorización y no cuenta con el acuse de recibido de la notificación,** toda vez que de acuerdo con el numeral 1° del artículo 67 del CPACA la notificación personal procederá por medio electrónico siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera y en consecuencia, en el presente caso se encuentra configurada una nulidad procesal en sede administrativa por indebida notificación del acto administrativo de traslado de alegatos, de acuerdo con la Ley 1437 de 2011. (Negrillas y subrayas propias).*

De igual forma, la Ley 1437 de 2011 introduce varias disposiciones frente a la utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo, en el artículo 56 establece la notificación electrónica. Esta norma faculta a las autoridades para notificar sus actos empleando medios electrónicos, pero con el requisito previo de que el administrado haya aceptado este medio de notificación.

Además, con la posición planteada por el Consejo de Estado para que la notificación electrónica se considere válidamente realizada se deben cumplir los siguientes requisitos: 1. Que el administrado haya aceptado en forma expresa este medio de desarrollo de la actuación administrativa no haya solicitado otra forma de notificación, y 3. Que la administración certifique el acuse de recibo del mensaje electrónico, para efectos de establecer la fecha y hora en la cual el administrado tuvo acceso al acto administrativo.

Respecto al último requisito, y revisado el expediente 200.38.16.261 es claro que la notificación electrónica del Auto No. 200.6.20.1239 de 10 de noviembre de 2020 no cuenta con soporte que certifique el acuse de recibo del mensaje electrónico con el cual se envió el acto administrativo que se pretendía notificar, por ende, no se cuenta con la fecha y hora exacta en la cual determine cuando quedo surtida la debida notificación electrónica conforme lo dispuesto en la norma.

La sentencia T-276 de 2020, dispuso que la indebida notificación Configura un defecto procedimental absoluto que lleva a la nulidad del proceso.

RESOLUCIÓN NÚM.: 200.36.23 2074 **FECHA.** 22 DIC 2023

CORPORINOQUIA

EXPEDIENTE NÚM.: 200.38.16.261

(...)
La indebida notificación vicia el debido proceso y, cuando es consecuencia de la conducta omisiva de la autoridad, es un defecto procedimental absoluto porque: (i) concurre cuando el juez actúa inobservando el procedimiento establecido en la ley; (ii) se entiende como un defecto de naturaleza calificada que requiere para su configuración que el operador jurídico haya desatendido el procedimiento establecido por la norma; y, además, (iii) implica una evidente vulneración al debido proceso del accionante. (...)

Ahora bien, con la indebida notificación del acto administrativo que dio traslado de alegatos, también, se me vulnero mi derecho de contradicción y defensa, a que tenía derecho, ya que solo hasta la etapa probatoria, tuve conocimiento del proceso sancionatorio en contra de la empresa que represento por la cual no tuve la oportunidad de presentar escrito de alegatos de conclusión a la que por ley tenía derecho, conforme lo establece el auto que reposa en el expediente, dado que tuve conocimiento por la notificación personal de la Resolución No. 200.36.22.1902 de fecha 19 de diciembre de 2022.

(...)
Ahora bien, frente al vacío normativo de ausencia de etapa de alegatos de conclusión que presenta la Ley 1333 de 2009, la sección primera del Consejo de Estado, al resolver un recurso de apelación sobre la medida de suspensión provisional de acto administrativo de la CAR CVS, mediante el cual se impuso sanción en proceso sancionatorio ambiental, llevo a cabo el análisis de la siguiente forma:

"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 [...]".

Conforme a lo expuesto en la Ley 1333 de 2009, en virtud de lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011 y por remisión expresa del artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se ordena correr traslado a la parte investigada, por un término común de diez (10) días hábiles para que formule sus alegatos de conclusión, en razón a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1333 de 2009. (...)

C. Consideraciones frente a la Multa:

Mediante el artículo 2 de la Resolución No. 200.36.22.1902 de fecha 19 de diciembre de 2022, Corporinoquia impuso una multa a la empresa CASCARILLAS DE COLOMBIA SAS en los siguientes términos:

"(...) Imponer como sanción MULTA a la empresa CASCARILLAS DE COLOMBIA SAS, identificada con el Nit. 900.693.038-7, y en favor de CORPORINOQUIA, consistente en el pago de CUARENTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y UN PESOS M/CTE ($ 44.958.481)."

Según se evidencia a continuación, esta infracción debe ser revocada debido a que: carece de una función a la luz de la Ley 1333 de 2009, su imposición carece de motivación y se tasó sin aplicar los criterios de la Resolución 2086 de 2010.

Ausencia de motivación de las funciones de la multa:

El artículo 4 de la Ley 1333 de 2009 establece las funciones de las sanciones en materia ambiental en los siguientes términos:
"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".

La Corporación tenía el deber de comprobar que la Multa cumplirá con las funciones anteriormente mencionadas. Sin embargo, en la Resolución y en el Concepto Técnico de tasación de la multa, la Corporación no presentó una motivación detallada que evidencie que la Multa cumplirá con alguno de los criterios consagrados en el artículo 4 de la Ley 1333 de 2009. Puesto que, el presunto hecho por el cual se declaró la responsabilidad ambiental no ocurrió y, por ende, no había necesidad de corregir, prevenir o compensar.

Ahora bien, se observa desde ya que en el concepto técnico No. 500.8.2.22.0101 del 09 de marzo de 2022, por medio del cual se realiza la tasación de la multa, no se evidencia un análisis de proporcionalidad detallado, mediante el cual la Corporación haya llegado a la conclusión de que la sanción impuesta es proporcional a las conductas imputadas a la empresa en el auto de formulación del cargo único, toda vez que la multa obedece es a un presunto incumplimiento normativo, al no contar con el permiso de emisiones atmosféricas, y no a una sanción por riesgo sin agentes de peligro, como equivocamente se tasó, cuando es bien sabido que una multa por incumplimiento normativo, es mucho menor a una multa por riesgo sin agentes de peligro, por posibles afectaciones ambientales, como se tasó en el presente caso, y desde ya se solicita en caso de no acceder a la pretensión principal se recalcule la multa teniendo en cuenta un análisis de proporcionalidad y que lo que se discute en el cargo formulado era que no se contaba con un permiso de emisiones atmosféricas, pese a que se haya demostrado que el día de la visita el horno no se encontraba en funcionamiento.

Respecto al factor de temporalidad, la Corporación da por cierto que la presunta infracción duro 7 meses y no 7 días como en efecto ocurrió, ya que se estaban haciendo pruebas de funcionamiento del horno durante una semana, en donde se prendió el horno tres (3) veces durante la semana que duraron las pruebas, luego no se puede afirmar que la duración del hecho se considera instantánea, pues el mismo concepto que sirve de prueba reconoce que: "la actividad no se realizaba aun en escala comercial, en razón a que ***el horno estaba en prueba y no en producción*** *" (negrillas fuera de texto) Luego el factor de temporalidad esta dado en el presente caso en días (7) LO CUAL DE APLICARSE correctamente la sanción debe ser mucho menor a la impuesta.*

La Multa fue indebidamente motivada y tasada, al no haber trazabilidad de la aplicación de los criterios previstos en el artículo 8 de la Resolución 2086 de 2010. En los ejercicios de tasación de la Resolución y del Concepto Técnico 500.8.2.22.0101 del 09 de marzo de 2022, Corporinoquia ignoró el procedimiento previsto para calcular el grado de afectación ambiental.

El Concepto 500.8.2.22.0101 del 09 de marzo de 2022, se limitó a incluir un valor por riesgo sin explicar y motivar cómo se calculó el valor de intensidad, extensión, persistencia, reversibilidad y recuperabilidad, esto para el cálculo de la variable magnitud, como tampoco de la variable probabilidad de ocurrencia, de forma que se pudiere calcular el valor del riesgo al multiplicar ocurrencia por magnitud y de ahí despejar la ecuación matemática de que trata el artículo 8 de la Resolución 2086 de 2010.

Por lo cual, hubo un claro desconocimiento del deber de motivar y analizar estos criterios al momento de determinar el grado de afectación.

Falsa motivación y desviación de poder.

En el caso del artículo 2 de la Resolución se configura falsa motivación y desviación de poder, debido a la ausencia de: una motivación de la elección y de la individualización de la infracción impuesta, una motivación de las funciones de la multa y un análisis de los criterios de la Resolución 2086 de 2010 en la tasación de la multa, toda vez que tal como consta en el concepto técnico No. 500.10.1.16.1674 del 12 de diciembre de 2016, el horno el momento de la visita no se encontraba en funcionamiento, adicional a ello si se había solicitado el permiso de emisiones atmosféricas con el radicado YO.2015-05939,del 05 de junio de 2015, sin que al momento de la visita, se hubiera otorgado el permiso por parte de la autoridad ambiental, de igual manera está probado que no hubo afectación a ningún recurso natural y por el contrario, se cumplieron todas las medidas contempladas para prevenir, corregir, mitigar y compensar los posibles impactos que se pudieran generar por el desarrollo de la actividad realizada por la empresa CASCARILLAS DE COLOMBIA SAS.

De acuerdo con el artículo 6 de la Constitución Política: "Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones".

RESOLUCIÓN NÚM.: 200.36.23 2074 FECHA. 22 DIC 2023

CORPORINOQUIA

EXPEDIENTE NÚM.: 200.38.16.261

A su turno, el artículo 121 de la Constitución Política señala que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley

IV. ALEGACIONES FINALES

Luego de efectuar los anteriores razonamientos respecto de cada una de las falencias procedimentales y sustanciales ocurridas dentro del trámite del proceso sancionatorio ambiental No. 200.38.16.261, se concluye lo siguiente:

- ✓ *Se incurrió en una violación al debido proceso generando el vencimiento de la indagación preliminar, se excedió el plazo otorgado para dar inicio al proceso sancionatorio.*
- ✓ *Se incurrió en una violación al debido proceso, por la indebida notificación del auto de alegatos de conclusión, tal como se expuso en líneas anteriores.*
- ✓ *Al no notificarse de forma correcta el auto de alegatos de conclusión, se vulnero el derecho de contradicción y defensa.*
- ✓ *Se incurrió en una violación al debido proceso, por ausencia de aplicación de los criterios del artículo 8 de la Resolución 2086 de 2010, en la tasación de la multa en consideración a que se trata de una investigación por asuntos asociados a supuestos incumplimientos.*
- ✓ *Se presenta una falsa motivación y desviación de poder en la Resolución 200.36.22.1902 de fecha 19 de diciembre de 2022. Toda vez que la Ley 1437 de 2011, reconoce que es deber de las autoridades extender la jurisprudencia del Consejo de Estado en sus actuaciones. De manera que la jurisprudencia del Consejo de Estado no puede ser desconocida por las autoridades ambientales al momento de adoptar y tomar sus decisiones. En este caso, el Consejo de Estado se ha referado en múltiples sentencias sobre la debida motivación de los actos administrativos y sobre la desviación del poder; de manera que Corporinoquia no puede desconocer los lineamientos que se han dado desde el Consejo de Estado, y por ende, la Corporación está obligada a motivar en debida forma sus actos administrativos y a no extralimitarse en sus funciones, facultades y competencias*

V. PETICIÓN

De acuerdo a todo lo expuesto, solicitó lo siguiente:

- ➢ *Principal: Revocar en su integridad la Resolución 200.36.22.1902 de fecha 19 de diciembre de 2022 y exonerar de responsabilidad a la empresa CASCARILLAS DE COLOMBIA S.A.S., NIT 900683038-7 de los cargos formulados a través del Auto No. 200.6.18-0351 de fecha 19 de febrero de 2018*
- ➢ *Principal: Dejar sin ningún efecto el Acto Administrativo contenido en la Resolución 200.36.22.1902 del 19 de diciembre de 2022, por medio de la cual Corporinoquia impone a la empresa que represento sanción de multa consistente en $44.958.481, de conformidad a las razones de hecho y de derecho previamente sustentadas en este recurso y a lo largo del expediente de la referencia.*
- ➢ *Principal: Se ordene el cierre y archivo del Expediente No. 200.38.16.261.*
- ➢ *Secundaria: De no accederse a las peticiones principales, se reformule la multa impuesta, teniendo en cuenta los criterios del artículo 8 de la Resolución 2086 de 2010, en la tasación de la multa en consideración a que se trata de una investigación por asuntos asociados a supuestos incumplimientos.*

[...]" (Sic para todo el texto, resaltado y subrayado del mismo).

III. CONSIDERACIONES GENERALES

Del recurso de reposición

El recurso de reposición es un mecanismo de defensa mediante el cual las partes interesadas tienen la oportunidad de **ejercer el derecho de controvertir** una decisión de la administración. Para que esta, previa evaluación confirme, aclare, modifique, adicione o revoque la decisión, con lo cual se da la oportunidad para que esta, enmiende, aclare, modifique o corrija un error, o los posibles errores que se hayan podido presentar en el acto administrativo por ella expedido, en ejercicio de sus funciones.

Que para que se pueda proponer el recurso de reposición, el mismo acto administrativo que tomó la decisión deberá expresar los recursos que proceden contra dicho acto administrativo y dentro del término legal tal y como quedó consagrado en el ARTÍCULO OCTAVO de la recurrida resolución.

RESOLUCIÓN NÚM.: 200.38.23 2074 **FECHA.** 22 DIC 2023

CORPORINOQUIA

EXPEDIENTE NÚM.: 200.38.16.261

En el capitulo VI de la Ley 1437 de 2011, se establecen las normas para la presentación, oportunidad y trámite de los recursos de reposición contra los actos administrativos, así:

> *"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".*

La oportunidad y presentación del recurso de reposición se señala en el artículo 76 del mismo Código, así:

> *"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.*
>
> *Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión (...)"*

Además del plazo para el ejercicio de los recursos, el artículo 77 del precitado Código fija los requisitos que deben cumplir para su interposición, así:

> *"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.*
>
> *Solo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados. Si el recurrente obra como agente oficioso, deberá acreditar la calidad de abogado en ejercicio, y prestar la caución que se le señale para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de dos (2) meses.*
>
> *Si no hay ratificación se hará efectiva la caución y se archivará el expediente. Para el trámite del recurso el recurrente no está en la obligación de pagar la suma que el acto recurrido le exija. Con todo, podrá pagar lo que reconoce deber".*

Que los requisitos establecidos por la norma para la procedencia de los recursos tienen por finalidad hacer posible y eficaz el control de legalidad por parte de la Administración Pública ante quien se interponen, el incumplimiento de alguno de los requisitos legales dará lugar al rechazo de este.

De otra parte, el artículo 80 del citado código establece el alcance del contenido de la decisión que resuelve el recurso:

> *"Artículo 80. Decisión de los recursos. Vencido el periodo probatorio, si a ello hubiere lugar, y sin necesidad de acto que así lo declare, deberá proferirse la decisión motivada que resuelva el recurso.*
>
> *La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso".*

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, 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.*

Así mismo, y, en concordancia con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, preceptúa que el recurso de reposición siempre deberá resolverse de plano, razón por la cual el funcionario de la administración a quien corresponda tomar la decisión definitiva, deberá hacerlo con base en la información de que disponga.

El artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones, intereses que van en caminados entre otras cosas al disfrute del medio ambiente sano a través de los respectivos mecanismos de prevención, control y/o mitigación.

En nuestra legislación existe un importante mecanismo de protección del medio ambiente, en cuanto otorga a los Entes Públicos responsables del control Ambiental, la facultad de tomar medidas e imponer las sanciones que consideren pertinentes, y así cumplir con el precepto constitucional y legal de hacer prevalecer el interés general sobre el particular que debe regir dentro de nuestro estado social de derecho.

En concordancia con lo anterior y en relación con el proceso sancionatorio ambiental, el artículo 30 de la Ley 1333 de 2009 señala:

> ***"RECURSOS.*** *Contra el acto administrativo que ponga fin a una investigación sancionatoria ambiental procede el recurso de reposición y siempre que exista superior jerárquico, el de apelación, los cuales deberán ser interpuestos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo.*
>
> ***PARÁGRAFO.*** *Los actos administrativos proferidos en desarrollo del procedimiento sancionatorio ambiental quedarán en firme de conformidad con el artículo 62 del Código Contencioso Administrativo".*

DEL DEBIDO PROCESO Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS. – SANEAMIENTO DEL PROCESO

Previo a resolver el recurso de apelación, está Corporación procederá a revisar si el procedimiento señalado en la Ley 1333 de 2009, está conforme a los lineamientos dados por la Constitución y la Ley, esto de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011.

Al respecto, 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".*

Por su parte, la Ley 1437 de 2011, en relación con el principio del debido proceso, señala que:

> *"**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.*

RESOLUCIÓN NÚM.: 200.36.23 2074 **FECHA.** 22 DIC 2023

CORPORINOQUIA

EXPEDIENTE NÚM.: 200.38.16.261

> *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"[2]*

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.

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[3]. 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[4] 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[5].

---

[2] Corte Constitucional. Sentencia T-051 de 2016. m.p. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
[3] José Muga Muñoz. "El procedimiento debido en Derecho", y Elcia Carbonell, Madrid, marcial Pons, 1996, pág. 93 y ss.
[4] 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.
[5] Reinaldo Bustamante Alarcón. Derechos fundamentales y proceso Justo. Lima Ara 2011. p. 228.

RESOLUCIÓN NÚM.: 200.36.23 2074 **FECHA.** 22 DIC 2023

CORPORINOQUIA

EXPEDIENTE NÚM.: 200.38.16.261

> *"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..."*[6]

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"*[7].

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.

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, esta Corporación debe velar porque las actuaciones sancionatorias se ajusten a derecho.

Por su parte, el Consejo de Estado, en relación con el debido proceso, 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)"*

[6] Corte Constitucional sala de Revisión, Sentencia T- 516 del 05 de septiembre de 1992.
[7] Corte Constitucional Sentencia T- 195 del 06 de abril de 1999 M.P. José Gregorio Hernández.

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, el proceso sancionatorio ambiental está regulado en la Ley 1333 de 2009, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones, 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).

Por su parte, el artículo 17 de la Ley 1333 de 2009, señala el término legal para adelantar la indagación preliminar, luego de la cual se dará inicio a un procedimiento sancionatorio de ser el caso o se procederá a su archivo definitivo, al no existir mérito para iniciar procedimiento sancionatorio, el texto enunciado es el que a continuación se transcribe:

> *"...Con el objeto de establecer si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio se ordenará una indagación preliminar, cuando hubiere lugar a ello. La indagación preliminar tiene como finalidad verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximentes de responsabilidad. **El término de la indagación preliminar será máximo de seis (6) meses** y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de la investigación.*
>
> *La indagación preliminar no podrá extenderse a hechos distintos del que fue objeto de denuncia, queja o iniciación oficiosa y los que le sean conexos. ..." (Resaltado y subrayado fuera de texto).*

DEL 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.

RESOLUCIÓN NÚM.: 200.36.23 2074 *FECHA.* 22 DIC 2023

CORPORINOQUIA

EXPEDIENTE NÚM.: 200.38.16.261

En este escenario, siendo esta Corporación una autoridad administrativa, le corresponde en todas sus actuaciones garantizar la aplicación del debido proceso, el cual no puede ser obviado por cuanto se vulnerarían principios fundamentales de orden Constitucional y legal, en tanto imposibilita que la actuación sea oponible a quien ha sido señalado como presunto infractor. De ahí que el legislador prevea en el evento de que se susciten situaciones irregulares y que puedan afectar derechos materiales, le sea dado permitir a la autoridad surtir las acciones fijadas por la ley, necesarias para evitar decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos.

En primer lugar, revisadas las diligencias que integran el plenario, se tiene que el 8 de septiembre de 2016 se legalizó una medida preventiva consistente en la suspensión inmediata de las actividades de quema de cascarilla de arroz realizadas en un horno tipo artesanal en la vereda La Vega, corregimiento de Morichal del municipio de Yopal, decisión comunicada al representante legal el 12 de septiembre de 2016 (f. 7).

Posteriormente, mediante auto núm. 500.46.1.16.0305 del 30 de agosto de 2016 se ordenó una indagación preliminar, ordenando además la práctica de una visita técnica al lugar de los hechos; el informe técnico núm. 500.10.1.16.1675 del 12 de diciembre de 2016 que se presentó como consecuencia de la visita realizada el 5 de septiembre de 2016 fue radicado ante esta Secretaría, según sello visto en la parte inferior del mismo, el 7 de febrero de 2017.

Ahora bien, es de anotar que durante el término de la etapa establecida en el artículo 17 de la Ley 1333 de 2009, si bien se logró establecer circunstancias de tiempo, modo y lugar que denotan una presunta responsabilidad por impactos ambientales negativos al recurso aire por emisiones atmosférica, pero como tal, desde la indagación preliminar hasta la apertura del proceso sancionatorio ambiental transcurrió más de nueve meses, es decir, que al no haber dado apertura al proceso sancionatorio dentro del término legal ,es decir, dentro de los seis (6) meses del inicio de la indagación preliminar, la práctica de nuevas diligencias administrativas se encontraba vencido, y por lo tanto las actuaciones posteriores no tendrían validez, ya que se estaría vulnerando el debido proceso.

Como quiera que el primer argumento del recurrente se basa precisamente en que esta Autoridad no cumplió los términos señalados en el artículo 17 de la Ley 1333 de 2009 dado que entre la indagación preliminar y la apertura de la investigación se excedió el plazo otorgado en la norma en cita, se estaría generando una vulneración al debido proceso, esta secretaria no tiene más salida que acceder a revocar la Resolución núm. 200.36.22.1902 del 19 de diciembre de 2022.

En ese entendido, al no aplicar el principio de integración normativa analizado previamente y, por lo tanto, omitir el término señalado en el artículo 17 de la Ley 1333 de 2009 se está transgrediendo las garantías básicas del debido proceso.

Así las cosas, si bien es cierto, la autoridad administrativa tiene la obligación de investigar el incumplimiento a las disposiciones normativas sanitarias, 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 administrativo sancionatorio.

Por lo tanto, es deber de la administración decidir en derecho el acto impugnado, habiéndose ejercido en oportunidad legal el derecho de contradicción, para garantizar el debido proceso y sujeción al principio de legalidad consagrado en nuestro ordenamiento jurídico.

El procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009, al igual que todos los procedimientos establecidos en las legislaciones de los países que prima el Estado Social de Derecho, está sometido a las reglas especiales de obligatoria observancia para este Despacho y para la parte investigada, dentro de las cuales destacamos, para el caso específico, la perentoriedad de los términos y oportunidades procesales.

Desde el anterior punto de vista, a la parte investigada se le debe garantizar el derecho fundamental al debido proceso lo que traduce en que la actuación que se adelanta está sujeta al proceso y procedimiento establecido por la ley.

Al hilo de las anteriores consideraciones fácticas, probatorias y jurídicas el recurso de reposición interpuesto será resuelto de manera favorable al investigado.

RESOLUCIÓN NÚM.: 200.36.23 2074 *FECHA.* 22 DIC 2023

CORPORINOQUIA

EXPEDIENTE NÚM.: 200.38.16.261

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

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: **REPONER** la RESOLUCIÓN NÚM. 200.36.22.1902 del 19 de diciembre de 2022 por medio de la cual se decidió de fondo el proceso sancionatorio ambiental, dentro del expediente núm. 200.38.16.261 que accedió a las peticiones presentadas por el señor Hernando Alí Peña Ariza, identificado con la cédula de ciudadanía núm. 5.711.084, a través del recurso de reposición radicado en esta Corporación bajo el núm. YO.2023.15088 del 14 de septiembre de 2023, por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

ARTICULO SEGUNDO: **REVOCAR** en todas sus partes la RESOLUCIÓN NÚM. 200.36.22.1902 del 19 de diciembre de 2022, por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

ARTICULO TERCERO: **REVOCAR** todas las actuaciones administrativas adelantadas en el expediente sancionatorio ambiental identificado con el núm. 200.38.16.261, y como consecuencia ordenar el archivo una vez quede ejecutoriado y en firme.

ARTÍCULO CUARTO. – Notificar el contenido del presente acto administrativo al señor **HERNANDO ALÍ PEÑA ARIZA**, en su calidad de representante legal de la empresa Cascarillas de Colombia S.A.S. y/o quien haga sus veces, conforme las reglas prescritas en el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009, en concordancia con los artículos 67 y ss de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO QUINTO. – Publicar el presente acto administrativo en la página web de CORPORINOQUIA conforme lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993 y una vez surtido este trámite deberá allegar al expediente copia de la publicación que evidencie su cumplimiento.

ARTÍCULO SEXTO. – Comunicar el contenido del presente acto administrativo, a la Procuraduría delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios del Departamento de Casanare para lo de su competencia, de conformidad con lo previsto en el Artículo 56 de la Ley 1333 de 2009, con sede en la ciudad de Yopal, enviándole copia del presente proveído.

ARTÍCULO SÉPTIMO. – Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno y se considera agotada la actuación administrativa.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

ELIANA MUÑOZ PAREDES
Secretaria General

Proyectó: Jesús Barrera Blanco – SG/
CPS/ Núm. 120-12-13-23-607 del 6 de octubre de 2023.