



Universidad Internacional de La Rioja

Facultad de Derecho

Máster Universitario en Derecho Ambiental

Colisión de Principios en el Régimen  
Sancionatorio Ambiental Colombiano

Trabajo fin de estudio presentado por:	Daniel Ricardo Páez Delgado y Rocío Quintero Ruiz.
Tipo de trabajo:	Trabajo Final de Maestría
Directora:	Yaisa Córdoba Zabala
Fecha:	23 de julio de 2025

## Resumen

El Trabajo de Fin de Máster tiene como objetivo principal analizar la colisión de principios jurídicos en el marco del procedimiento sancionatorio ambiental (PSA) colombiano, como un mecanismo fundamental para el cumplimiento de los deberes constitucionales de protección ambiental, utilizando la ponderación como herramienta para resolver la referida colisión de principios. El problema jurídico central abordado examina los conflictos surgidos entre la protección ambiental y el derecho fundamental al debido proceso, ejemplificados por la presunción de culpa o dolo y la inicial ausencia de la etapa de alegatos de conclusión en la Ley 1333 de 2009. La metodología se fundamenta en la Teoría de la Argumentación Jurídica de Alexy, que conceptualiza los principios como "mandatos de optimización" susceptibles de ponderación.

Las principales conclusiones del estudio resaltan que el procedimiento sancionatorio ambiental es una herramienta jurídica indispensable para la protección ambiental en Colombia. La presunción de culpa o dolo es constitucionalmente admisible al ser una presunción de culpabilidad, no de responsabilidad objetiva, que requiere la demostración de los elementos objetivos de la infracción y permite al presunto infractor desvirtuarla. Asimismo, se concluye que la ausencia original de la etapa de alegatos de conclusión en la Ley 1333 de 2009 no representaba un vacío normativo, sino una decisión consciente del legislador para configurar un procedimiento especial y ágil; su reciente incorporación en la Ley 2387 de 2024 busca unificar criterios y brindar seguridad jurídica a las autoridades y administrados. Finalmente, se destaca que las sanciones ambientales cumplen principalmente funciones preventivas y correctivas, y no solo compensatorias, lo que subraya la trascendencia de los derechos colectivos a un ambiente sano.

## Abstract

El Trabajo de Fin de Máster analiza la teoría de la ponderación de Alexy para resolver colisiones de principios en marco del procedimiento sancionatorio ambiental colombiano. Aborda el problema jurídico de equilibrar la protección ambiental con el debido proceso, particularmente la presunción de culpa o dolo y la ausencia inicial de alegatos de conclusión en la Ley 1333 de 2009. El estudio concluye que la presunción de culpa es constitucionalmente admisible como presunción de culpabilidad que admite prueba en contrario. Además, la estructura procedimental original fue una decisión legislativa consciente, y la incorporación de alegatos de conclusión efectuada por la Ley 2387/2024 busca unificar criterios y seguridad jurídica entre autoridades ambientales. Las sanciones ambientales cumplen funciones preventivas y correctivas esenciales, subrayando la trascendencia de los derechos colectivos a un ambiente sano.

The Master's Thesis analyzes Alexy's theory of balancing as a means to resolve conflicts between principles within the framework of the Colombian environmental sanctioning procedure. It addresses the legal issue of balancing environmental protection with due process, particularly concerning the presumption of intent or negligence and the initial absence of a concluding arguments stage in Law 1333 of 2009. The study concludes that the presumption of fault is constitutionally admissible as a rebuttable presumption. Furthermore, the original procedural structure was a deliberate legislative decision, and the introduction of the concluding arguments stage by Law 2387 of 2024 aims to unify legal standards and ensure legal certainty among environmental authorities. Environmental sanctions serve essential preventive and corrective functions, highlighting the importance of collective rights to a healthy environment.

## Índice de contenidos

1.	Introducción	9
1.1.	Justificación del tema elegido	9
1.2.	Problema y finalidad del trabajo	12
1.3.	Objetivos	13
2.	Marco teórico y desarrollo	15
2.1	Principios jurídicos como mandatos de optimización	15
2.1.1.	Identificación de los Principios de Derecho Ambiental Internacional Aplicables al Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental Colombiano.	16
2.1.2.	Garantías Procesales en el Procedimiento Sancionatorio Ambiental Colombiano	18
2.2.	Potestad sancionatoria ambiental como mecanismo de cumplimiento de deberes constitucionales de protección ambiental. Etapas del procedimiento sancionatorio ambiental	20
2.2.1.	Medidas Preventivas	20
2.2.2.	Etapas de Indagación Preliminar	20
2.2.3.	Investigación	20
2.2.4.	Formulación de cargos	20
2.2.5.	Pruebas	20
2.2.6.	Alegatos de conclusión	20
2.2.7.	Decisión de fondo	20
2.2.8.	Medidas compensatorias y restaurativas	
2.2.9.	Recurso de reposición	
2.2.8.	Recurso de reposición	20
2.3.	Colisión de principios en el procedimiento sancionatorio ambiental	21

2.3.1.	Presunción de culpa o dolo: presunción de inocencia (debido proceso) vs. derecho a un ambiente sano	21
2.3.2.	Alegatos de conclusión: Protección ambiental vs Debido proceso	21
2.4.	Procedimiento Sancionatorio Ambiental para la Protección de Derechos Colectivo	52
2.4.1.	Breve mención: Las acciones populares para la defensa del derecho a un ambiente sano y al equilibrio ecológico	21
2.4.2.	Procedimiento sancionatorio Ambiental más allá del principio “El que contamina paga”	21
2.4.3.	Síntesis: Importancia del procedimiento sancionatorio ambiental como mecanismo de protección de derechos colectivos	21
2.5.	Incorporación de Alegatos de Conclusión en la Ley Sancionatoria Ambiental	21
2.5.1.	Libertad de configuración normativa / Vacío normativo Ley 1333 de 2009	
2.5.2.	Entre el principio de especialidad y el principio de integración normativa	21
2.5.3.	La nueva incorporación de la Ley 2387 de 2024	21
3.	Conclusiones	21
	Referencias bibliográficas	22
	Listado de abreviaturas	23
Anexo A.	Título del anexo	24

## Índice de figuras

Figura 1. Etapas del procedimiento sancionatorio ambiental Colombiano(Elaboración propia)

9



## 1. Introducción

Colombia es un país reconocido por su diversidad ambiental a nivel internacional y la posibilidad de utilizar estos recursos para su desarrollo ha generado un desafío permanente para equilibrar estos presupuestos. En ese contexto, el procedimiento sancionatorio ambiental es una herramienta jurídica necesaria para garantizar el cumplimiento de las normas ambientales y la consecuente sanción de conductas que atentan contra los recursos naturales. En este marco, el desarrollo del derecho ambiental proviene desde las etapas tempranas de sus inicios como República (REYES BASTIDAS, 2007 pág. 65), pasando por un importante desarrollo normativo a partir de 1959 y, principalmente, en la década de los 70's del siglo XX (REYES BASTIDAS, 2007 pág. 74).

La expedición en la Ley 99 de 1993 marcó un hito regulatorio en Colombia en materia de protección ambiental. De ella se destacan para efectos de este escrito, los principios generales ambientales que constituyen el fundamento de la política ambiental colombiana, incorporando, entre otros, los principios ambientales de la Declaración de Río de 1992.

Y no podría ser la Ley 99 de 1993 inferior al reto que le puso al legislador colombiano la Constitución Política de Colombia de 1991, que no en vano ha sido llamada por la misma Corte Constitucional Colombiana, la Constitución Ecológica (Corte Constitucional Colombiana, 1992) y estableció a lo largo de su texto varios deberes constitucionales de protección ambiental a cargo tanto del Estado como de los particulares.

En la década de los 80's del siglo XX, la regulación ambiental tuvo un importante apoyo en el componente sanitario<sup>1</sup>, por ello, entre otras razones de racionalización del esfuerzo legislativo, los artículos 83 a 86 de la Ley 99 de 1993<sup>2</sup>, si bien crearon un corto esquema de tipos de sanciones ambientales, de medidas preventivas, establecieron que el procedimiento sancionatorio ambiental se regiría por el procedimiento sancionatorio sanitario previsto en el Decreto 1594 de 1984. En aquello que no estuviera regulado en dicho procedimiento especial, era necesario acudir a aplicar el Código Contencioso Administrativo (Decreto-ley 01 de 1984).

---

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, la Ley 9 de 1979 (Código Sanitario) y el Decreto 1594 de 1984.

<sup>2</sup> “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.”

Además, la Ley 99 de 1993 creó varios instrumentos administrativos para cumplir esos deberes, entre ellos, las licencias ambientales<sup>3</sup> (GONZÁLEZ VILLA, 2006 pág. 369).

Dado que el párrafo 3 del artículo 85 de la Ley 99 de 1993 establecía, como se mencionó, que el procedimiento para la imposición de sanciones por la comisión de infracciones ambientales y que en Colombia los procedimientos administrativos, especialmente si son sancionatorios, sólo pueden expedirse mediante una norma con fuerza de ley, la Corte Constitucional declaró exequible dicho párrafo de forma condicionada, en el entendido de que el estatuto que modifique o sustituya el Decreto 1594 de 1984 para regular el procedimiento sancionatorio ambiental debería ser una norma expedida únicamente por el legislador<sup>4</sup>. En el artículo 3°, modificado por el artículo 3° de la Ley 2387 de 2024, se establece que <<Son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas, y los principios ambientales prescritos en el artículo 9 del Código de Recursos Naturales Renovables Decreto Ley 2811 de 1974, 1 de la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994, la Ley 388 de 1997 y los demás principios contenidos en las disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen.>>.

De acuerdo con lo anterior hay una amplia gama de principios que aplican al régimen sancionatorio ambiental colombiano. En este escrito analizaremos cómo el procedimiento sancionatorio ambiental previsto en la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024 es un mecanismo para el cumplimiento de deberes constitucionales de protección ambiental, para el efecto, describiremos las distintas etapas del procedimiento, su finalidad y función.

Los principios ambientales, según (GONZÁLEZ VILLA, 2006 pág. 183), <<Son el punto de partida y el punto de llegada del derecho del medio ambiente, ya que su función es integradora, supletiva e interpretativa de las normas ambientales. Ante los vacíos de la norma ambiental debe acudir a los principios del derecho ambiental, ante la indefinición de la norma

---

<sup>3</sup> Aunque existía una Declaración de Efecto Ambiental en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto-ley 2811 de 1974), no era un instrumento estructurado y reglamentado como la licencia ambiental

<sup>4</sup> Valga precisar que si bien el título de la Ley es *“por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”*, no es una ley meramente procedimental porque, como lo veremos más adelante, además consagra las infracciones, las sanciones, medidas preventivas, medidas compensatorias, causales de agravación y de atenuación, caducidad, entre otros aspectos que trascienden el procedimiento.

ambiental debe acudir a ellos para atender a una adecuada interpretación, ante la aparente contradicción entre diversas normas ambientales se debe ir a los principios para hacer una lógica integración y armonización.>>. En este orden, bien pueden tanto los principios ambientales como los principios constitucionales aplicables a las actuaciones administrativas sancionatorias, tener una función integradora o supletoria dentro del ordenamiento jurídico ambiental, pero ¿qué pasa cuando en el trasfondo de la aplicación de una norma ambiental subyace una colisión entre dos principios? De ahí surge la relevancia jurídica del tema que se abordará, toda vez que, el operador jurídico debe contar con herramientas propias de la argumentación jurídica para adoptar una decisión razonablemente fundada.

### 1.1.JUSTIFICACIÓN DEL TEMA ELEGIDO

En este escrito analizaremos cómo funciona el procedimiento sancionatorio ambiental colombiano como un instrumento administrativo para el cumplimiento de deberes constitucionales de protección ambiental y para analizar dichos deberes, es necesario hacer una distinción conceptual, debido a que, entre las normas jurídicas, hay una importante clasificación: a) Normas con estructura de regla y b) Normas con estructura de principio. Para atender dicha distinción aplicaremos la jurídica del profesor Alexy, para clarificar dicha distinción conceptual (ALEXY, 2009).

Luego analizaremos cómo se deben resolver las colisiones entre principios ambientales y otros principios constitucionales, en aplicación del procedimiento sancionatorio ambiental, para el efecto, abordaremos dos situaciones: la omisión legislativa de la etapa de alegatos de conclusión y la presunción de culpa o dolo frente al derecho fundamental al debido proceso del presunto infractor.

### 1.2.PROBLEMA Y FINALIDAD DEL TRABAJO

En la aplicación del procedimiento sancionatorio ambiental en Colombia existen normas con estructura de regla que buscan garantizar el derecho fundamental al debido proceso de las personas investigadas, también existen normas con estructura de regla que buscan materializar los deberes a cargo del Estado colombiano en materia de protección ambiental.

A su vez, existe un catálogo de normas con estructura de principios rectores aplicables que cumplen varias funciones, entre ellas integración normativa, suplir vacíos regulatorios, armonizar las normas con estructura de reglas entre sí, cuando se presentan contradicciones. Pero ¿Qué sucede cuando, más allá de los conflictos entre normas con estructura de reglas, se presentan al interior del régimen sancionatorio ambiental colombiano colisiones entre principios? Un ejemplo podría suceder que para aplicar la presunción de culpa a dolo prevista en el artículo 1° y 5° de la Ley 1333 de 2009 una autoridad ambiental considere que no es necesario demostrar los elementos constitutivos de la infracción, entre ellos, el nexo causal entre la infracción y la conducta del presunto infractor, bajo la premisa de que la presunción legal es un mecanismo de protección del derecho, ¿Sería esta una limitación constitucionalmente inadmisibles al derecho al debido proceso, en su garantía de la presunción de inocencia? Otro de los ejemplos es el caso de la etapa de alegatos de conclusión que, en la versión inicial de la Ley 1333 de 2009, como norma especial aplicable al procedimiento sancionatorio ambiental, no está prevista, ¿Sería una limitación constitucionalmente inadmisibles no conceder la etapa de alegatos de conclusión en el procedimiento especial de la Ley 1333 de 2009 (antes de su modificación por la Ley 2387 de 2024), a pesar de que dicha etapa sí está contemplada en el procedimiento administrativo general (Ley 1437 de 2011)?

### 1.3.OBJETIVOS

#### **Objetivo General:**

Analizar el procedimiento sancionatorio ambiental como un mecanismo de cumplimiento de deberes constitucionales de protección ambiental por medio de la ponderación como herramienta para resolver colisiones de normas con estructura de principio.

#### **Objetivos específicos:**

- Analizar el procedimiento sancionatorio ambiental colombiano como un mecanismo de cumplimiento de deberes constitucionales en materia de protección ambiental, explicando sus etapas, finalidades y funciones.
- Ilustrar la colisión entre principios ambientales y otros principios constitucionales no ambientales aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental colombiano.

- Analizar la presunción de culpa o dolo del procedimiento sancionatorio ambiental colombiano como un mecanismo de aplicación de principios ambientales que justifica la limitación a otros principios constitucionales como el derecho fundamental al debido proceso.
- Explicar la ausencia de la etapa de alegatos de conclusión como una limitación constitucionalmente admisible del derecho al debido proceso en el procedimiento sancionatorio ambiental colombiano.

## 2. Marco teórico y desarrollo

### 2.1 PRINCIPIOS JURÍDICOS COMO MANDATOS DE OPTIMIZACIÓN

En relación con la clasificación de las distintas normas que componen el sistema jurídico, a efectos de identificar normas con carácter de principios, nos basaremos en la Teoría de la Argumentación Jurídica (ALEXY, 2018) según la cual, un sistema jurídico de reglas que se pueden identificar como tales a través de la validez y la eficacia, resulta ser siempre un sistema abierto, a causa principalmente de la vaguedad del lenguaje, que genera en muchos casos la existencia de vacíos de regulación que desdice de la tesis positivista según la cual el sistema proporciona una única respuesta correcta para un caso determinado.

Dada esta situación, recogiendo en parte la teoría planteada por DWORKIN, ALEXY acepta y desarrolla a fondo la idea de que un sistema jurídico está compuesto además de reglas, por principios, para lograr que el vacío del que adolece el sistema de reglas sea cubierto, para lograr la respuesta correcta buscada<sup>5</sup>.

La teoría de Alexy pasa necesariamente por explicar desde uno de los enfoques posibles, la diferencia esencial entre reglas y principios, la cual define así: <El punto decisivo para la distinción entre reglas y principios es que los principios son normas que ordenan que se realice algo en la mayor medida posible, en relación con las posibilidades jurídicas y fácticas. Los principios son, por consiguiente, mandatos de optimización que se caracterizan porque pueden ser cumplidos en diversos grados. En cambio, las reglas son normas que exigen un cumplimiento pleno y, en esa medida, pueden siempre ser sólo o cumplidas o incumplidas.>> (ALEXY, 1988 págs. 143-144).

Otro sector de la doctrina señala que la identificación de los principios como mandatos de optimización, posibilita usarlos como modelos argumentativos determinantes en la práctica jurídica, específicamente cuando estos juegan un papel operativo en contextos constitucionales frente a la aplicación de derechos fundamentales. De esta manera, la optimización de los principios jurídicos implica un ejercicio racional y contextual de ponderación, lo cual resulta determinante en escenarios donde concurren valores y derechos

---

<sup>5</sup> En ocasiones será necesario acudir, o explicar la forma en que la jurisprudencia ha acudido a la técnica de la ponderación para solucionar colisiones de principios.

con la misma jerarquía constitucional (LOZADA, A., 2016, págs. 227–252). De tal suerte que, en casos ambientales, son los principios jurídicos el marco jurídico de referencia y a su vez el mecanismo que permite equilibrar su protección vs. el desarrollo económico y el uso del suelo, entre otros (LOZADA, A., 2016) Dicha posición es reforzada por quienes sostienen que los principios jurídicos como mandatos de optimización no son simplemente guías morales, por el contrario, son pilares del derecho con capacidad de incidir en la solución de conflictos o simplemente en casos de difícil solución. (RESTREPO OSPINA, 2017)

A modo de ejemplo, es posible señalar que en el ámbito del derecho ambiental, el principio de precaución podría considerarse un mandato de optimización, dado que su aplicación no requiere certeza científica absoluta, sino que es la ponderación del riesgo la que determina su aplicabilidad y prevalencia en contextos de incertidumbre, pero también es dable considerarlo una norma con estructura de regla, porque establece un supuesto jurídico y un contenido de deber, consistente en una obligación de hacer o de no hacer. Al respecto no es pacífica la discusión (BRICEÑO CHAVES, 2017 pág. 61)<sup>6</sup>.

Retornando a la distinción teórica entre reglas y principios y entendiendo éstos como mandatos de optimización del cumplimiento de aquellas, el presente trabajo abordará el estudio de los principios como mecanismos para lograr, por un lado, dinamizar las reglas de protección ambiental y, por otro lado, instrumentalizar dichas reglas para el cumplimiento de los deberes y fines constitucionales del Estado colombiano en materia ambiental.

### 2.1.1. Identificación de los Principios de Derecho Ambiental Internacional Aplicables al Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental Colombiano.

Es preciso señalar que los principios de derecho internacional son directrices generales, pautas o criterios de interpretación para el desarrollo y aplicación de normas jurídicas de protección al medio ambiente por parte de la comunidad internacional. Son una especie de hoja de ruta

---

<sup>6</sup> En palabras de Briceño, <<Cuando se aborda el principio de precaución se producen diversos temores por la dificultad que su tratamiento jurídico produce, no solo por su encuadramiento como regla jurídica, como principio programático o político, como principio jurídico, o como simple estándar de comportamiento, sino porque esencialmente invita a considerar las concepciones que hasta la fecha ha imperado acerca del concepto de riesgo, de gestión del riesgo y de incertidumbre con presupuestos que van desde lo científico, técnico, tecnológico, hasta lo social (dentro de una sociedad global), económico, político y jurídico, y con los que se defiende la acción positiva, la materialización del hacer, la consolidación de la anticipación en esencia.>>

por parte de los Estados, buscando que la aplicación de normas jurídicas en sus territorios tenga como techo aquellos lineamientos que resultan adecuados por la comunidad internacional.

De esta manera, es posible entender que estos principios fundamentales para el conglomerado global hayan sido incorporados en diferentes materias y en mayor o en menor medida dentro del ordenamiento jurídico de los países. En ordenamiento jurídico colombiano se destacan el principio de prevención, el principio de precaución, el principio de participación ciudadana, el principio de responsabilidad (el que contamina paga), el principio de no regresión, el principio de desarrollo sostenible, el principio de racionalidad y el principio de evaluación de impacto ambiental, entre otros.

Con la incorporación de tales directrices jurídicas en la legislación nacional, o bien través de la suscripción de tratados internacionales, determina que lo que en principio fueran postulados o guías de interpretación se convirtieron en fuentes normativas directas, permeando la formulación de la política ambiental colombiana, a través de documentos fundamentales internacionales como la Declaración de Río de Janeiro (1992), y el Acuerdo de Escazú (2018), generando un marco normativo que obliga a las autoridades nacionales a ajustar su actuación a estándares globales. (Arévalo Mutiz, P. L., Hoyos, J., Matamoros, P. N., & Patiño, J., 2014).

La ley 99 de 1993, señala que son fundamentos de la política ambiental colombiana, los principios universales y de desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, señalando además que los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial y manifestando de manera expresa las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución cuando exista peligro de daño grave e irreversible, donde la falta de certeza científica absoluta no será razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

Podemos encontrar entonces que el principio de prevención exige evitar el daño ambiental antes de que ocurra, en ese sentido se constituye en uno de los criterios orientadores a través del cual se confiere autorización a aquellos proyectos, obras o actividades que, por causar

impactos considerables, al medio ambiente, los recursos naturales y el paisaje, de acuerdo con la Ley y los reglamentos requieren obtener una Licencia Ambiental.

En contraste, el principio de precaución se activa en contextos donde existe riesgo de daño ambiental, aunque no se tenga evidencia científica concluyente, dando prevalencia a un criterio proteccionista<sup>7</sup>. Su inclusión en la Ley 1333 de 2009 justifica la imposición de medidas preventivas por parte de las autoridades ambientales sin necesidad de daño comprobado, ya que permite, 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.

De otra parte, la participación ciudadana se destaca como uno de los principios fundamentales de la política ambiental colombiana, así lo señala el numeral 10 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993. De manera consecuente, el artículo 72 de la referida norma establece las audiencias públicas ambientales en el proceso de licenciamiento ambiental para proyectos que puedan tener impactos significativos y en esa misma línea, los artículos 69 y 70 reconocen el derecho de las personas a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales y a ser informados sobre el estado de estos. A su vez la Ley 1333 de 2009 establece que debe el acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental debe ser notificado a los terceros intervinientes debidamente reconocidos.

Los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la normativa ambiental se encuentran fortalecidos por el Acuerdo de Escazú, ya que obliga a los Estados parte a garantizar el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

Por su parte, el principio de responsabilidad impone a los infractores la obligación de reparar o compensar los daños causados al ambiente. Ello considerando no solo que el ambiente es un bien escaso y finito, necesario para el ciclo productivo y las condiciones de vida de la humanidad sino, además, porque la única forma de lograr la renovabilidad de los recursos, sabiendo que debe admitirse cierto grado de impacto en los mismos, es ayudar a la naturaleza

---

<sup>7</sup> El numeral 6 del artículo 1° de la Ley 99 de 1993 define el principio de precaución así: La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

a través de inversiones necesarias a neutralizar los efectos derivados de las actividades antrópicas (GONZÁLEZ VILLA, 2006).

El anterior planteamiento sustenta la imposición de sanciones pecuniarias o compensatorias buscando que en la mayor medida tengan un enfoque resarcitorio y persuasivo más que de índole punitivo.

### 2.1.2. Garantías Procesales en el Procedimiento Sancionatorio Ambiental Colombiano

El procedimiento sancionatorio ambiental colombiano se encuentra regulado por la Ley 1333 de 2009 y su modificatoria, la Ley 2387 de 2024, donde se señalan una serie de garantías procedimentales de carácter fundamental para garantizar los derechos de los presuntos infractores en andamiaje jurídico del estado social y democrático de derecho.

Dentro de lo que se ha denominado garantías procesales encontramos entre otros, el derecho al debido proceso, a la defensa, a la presunción de inocencia, a la contradicción, al principio de legalidad, de tipicidad, al non bis in ídem. La existencia y aplicación de dichas garantías no solo son el desarrollo de fundamentos constitucionales esenciales, sino que además se encuentran vinculadas al acceso efectivo a la justicia ambiental, dentro de los estándares establecidos por el Acuerdo de Escazú (SALAZAR ORTUÑO, 2018 pág. 17).

Las garantías procesales no son entonces requisitos meramente formales, su carácter es sustancial, por tanto, lo relevante en sí, no es la verificación del trámite, el cual de contera debe cumplir con unos propósitos de eficacia y celeridad, su importancia radica en la contribución en el acierto de la decisión (SÁNCHEZ MORÓN, 1994 pág. 472).

Por su parte, Parra Martínez y Jiménez Benítez (2016 pág. 139) argumentan que las garantías procesales no son simples formalidades, sino condiciones esenciales para la legitimidad del poder sancionador del estado. Señala que su cumplimiento asegura que las decisiones administrativas no se conviertan en instrumentos arbitrarios, sino en expresiones legítimas de la autoridad.

En este orden, la Ley 2387 de 2024 introdujo reformas que promueven la protección de estas garantías. Por ejemplo, es posible terminar anticipadamente el procedimiento cuando el infractor acepta responsabilidad y ejecuta medidas de corrección, buscando con ello una vía una que optimiza los recursos administrativos y promueve la reparación efectiva causada por

las afectaciones de la intervención. Adicionalmente la figura de alegatos de conclusión es un reforzamiento expreso al derecho de contradicción defensa.

Otro aspecto que desarrolla la disposición modificatoria de la ley 1333 de 2009, es la confesión como mecanismo de reducción de sanciones, buscando que ello promueva la cooperación del infractor, permita identificar rápidamente las medidas de protección necesarias ante la ocurrencia de impactos en el ambiente y agilice trámites y conflictos ambientales. Lo cual adicionalmente se encuentra en consonancia con el principio de economía procesal y con una visión restaurativa del derecho ambiental sancionador.

## 2.2.POTESTAD SANCIONATORIA AMBIENTAL COMO MECANISMO DE CUMPLIMIENTO DE DEBERES CONSTITUCIONALES DE PROTECCIÓN AMBIENTAL. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL

A continuación, describiremos las etapas del procedimiento sancionatorio ambiental colombiano. En primer lugar, presentamos el siguiente esquema gráfico de las mismas:



Figura 1. Etapas del procedimiento sancionatorio ambiental Colombiano.

La Constitución Política de Colombia, también llamada Constitución Ecológica (Corte Constitucional Colombiana, 1992) reconoce la protección de ambiente y los recursos naturales como un deber a cargo del Estado, todas las personas y empresas, y todas las demás formas de cooperación entre las personas. Este deber es correlativo al derecho a un ambiente sano, reconocido como un derecho fundamental. Uno de los mecanismos para materializar este derecho es exigir licencia o permiso ambiental previo para ciertos proyectos, obras o actividades, limitando legítimamente la libertad de empresa y la propiedad privada, para garantizar su función ecológica (Corte Constitucional Colombiana, 2012).

Por otro lado, la Constitución también reconoce un catálogo importante de derechos subjetivos (algunos individuales, otros colectivos) como es el caso de la propiedad privada y la libertad de empresa. De igual forma, en las relaciones jurídicas y materiales entre el Estado y las personas, hay un amplio catálogo de derechos fundamentales que debe ser garantizados a las personas, uno de ellos es el derecho fundamental al debido proceso, que incorpora una serie de garantías para hacerlo efectivo.

Dentro de los mecanismos administrativos por medio de los cuales el Estado colombiano cumple su deber de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, así como la sanción y exigencia de reparación de los daños ambientales, se encuentran, entre otros, las licencias y permisos ambientales que, como manifestaciones del principio de prevención, demandan del Estado y de los particulares el análisis juicioso y previo de los posibles impactos ambientales de una actividad productiva, con el fin de evaluarlos y adoptar las medidas necesarias para prevenirlos, mitigarlos, corregirlos o compensarlos.

Entonces, las licencias y permisos ambientales, como instrumentos de manejo y control ambiental son mecanismos que limitan legítimamente la libertad de empresa y la propiedad privada, a las cuales, en todo caso, les es inherente una función social y ecológica<sup>8</sup> por cuanto las mismas, si requieren una autorización ambiental y se han de ejecutar de forma lícita, deben obtenerla previamente a su inicio. Dichos instrumentos de manejo y control ambiental prevén obligaciones, términos y condiciones a las cuales estará sujeta el proyecto, obra o actividad respectiva, las cuales son objeto de control y seguimiento ambiental por parte de la

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-746 de 2012.

autoridad ambiental, con el fin, entre otras, de verificar el cumplimiento de la licencia o permiso ambiental.

En caso de detectar incumplimientos de dichos instrumentos o de la normativa ambiental que ameriten el ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental, se activa este ámbito de competencia de la autoridad, que también es un mecanismo administrativo para prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, pero, especialmente, para imponer las sanciones a que haya lugar y exigir la reparación de los daños ambientales. Sin embargo, existen múltiples mecanismos por medio de los cuales se constata que el procedimiento sancionatorio ambiental es una herramienta con la que cuenta el Estado colombiano para cumplir sus deberes constitucionales de protección ambiental, entre ellos, el de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, exigir la reparación de los daños ambientales e imponer las sanciones a que haya lugar.

Dichos deberes constitucionales se cumplen, por medio, entre otros, de la imposición de medidas preventivas, pero también de la imposición de sanciones y medidas compensatorias. Sin embargo, la eficacia de dichas medidas administrativas sería inocua si no se garantizara su imposición agotando el procedimiento establecido en la ley. A continuación, haremos una breve descripción del objeto de cada una de las etapas del procedimiento para enunciar de qué forma contribuyen al cumplimiento de los deberes mencionados.

#### 2.2.1. Medidas Preventivas

Una de las herramientas más drásticas previstas en el régimen sancionatorio ambiental colombiano son las medidas preventivas, pues comportan la posibilidad, por ejemplo, de suspender de forma inmediata una obra o actividad que ponga en peligro el ambiente, los recursos naturales renovables o la salud humana. Esta medida además de su inmediatez no permite oponerse a ella por medio de recursos administrativos.

Las medidas preventivas son el mejor ejemplo de la aplicación de la discrecionalidad administrativa (citar libro de proporcionalidad), cuya descripción más sucinta y clara está prevista en el artículo 44 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, promulgado en la Ley 1437 de 2011 (CPACA), así: «Decisiones discrecionales. En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los

hechos que le sirven de causa>>. Establece el artículo 13 de la Ley 1333 de 2009 que, una vez conocido el hecho por parte de la autoridad ambiental, procederá a comprobarlo y a establecer la necesidad de imponer una medida preventiva. Esta actuación se puede realizar de forma oficiosa o a petición de parte.

La imposición de una medida preventiva, no obstante, su inmediatez tiene un alto contenido técnico, que demanda una experticia por parte de la autoridad ambiental, para detectar cuáles son aquellos hechos que ameritan una drástica e inmediata intervención para proteger el ambiente de riesgos inminentes.

Lo anterior, debido a que, para determinar la proporcionalidad de una medida preventiva, es necesario tener una valoración adecuada de los hechos. Por ejemplo, una autoridad ambiental evidencia que, en una instalación industrial dedicada a la explotación petrolera, cuya extensión es de 10 hectáreas, se están generando vertimientos de aguas residuales industriales no amparadas en un permiso. En ese caso, es posible que bajo una aplicación literal de la norma (artículo 39 de la Ley 1333 de 2009), según el cual, la medida preventiva de suspensión de actividades procede, entre otras hipótesis, cuando se adelanta un proyecto, obra o actividad sin contar con la autorización ambiental requerida.

Sin embargo, para justificar la imposición de una medida preventiva de suspensión de actividades, el equipo técnico de la autoridad ambiental debe analizar cuáles son los contaminantes que típicamente contienen las aguas residuales industriales en la producción de hidrocarburos, a partir de dicho análisis, es posible determinar que tienen la capacidad de generar contaminación al recurso hídrico y de esta forma motivar administrativamente cuál es la finalidad de la medida preventiva, es decir, impedir la continuación de una situación que atenta contra el ambiente y los recursos naturales renovables.

Hasta ese punto, la autoridad ambiental ha detectado la necesidad de imponer la medida preventiva de suspensión de actividades, pero: ¿cuál es el alcance proporcional de dicha medida preventiva? ¿Es necesario suspender la totalidad de la instalación industrial de producción de hidrocarburos? ¿O bastará con suspender el vertimiento puntual que fue detectado sin permiso ambiental? Pues bien, en casos como estos la motivación técnica adecuada es el camino correcto hacia una decisión proporcional, en los términos del artículo 44 del CPACA, de manera que sólo se suspenderá aquella parte de la instalación que está generando el vertimiento puntual no autorizado.

La Corte Constitucional colombiana analizó la constitucionalidad de las medidas preventivas en materia ambiental (C-703 de 2010) y justamente la característica fundamental de las medidas preventivas para que se consideren constitucionalmente admisibles es su proporcionalidad, dada la importancia de los bienes de protección que están bajo la tutela de la autoridad ambiental mediante el uso de esta herramienta<sup>9</sup>.

Dicho lo anterior, tenemos que la autoridad ambiental puede imponer los siguientes tipos de medidas preventivas:

- Suspensión de actividades.
- Decomiso preventivo.
- Aprehensión preventiva de especímenes
- Elaboración de estudios para determinar la magnitud del daño ambiental.

Las modalidades de imposición de medidas preventivas son las siguientes:

- En Flagrancia (Artículos 14 y siguientes de la Ley 1333 de 2009), mediante un acta que se levanta en el lugar de los hechos, cuando el funcionario de la autoridad competente sorprende al agente cometiendo la presunta infracción o la conducta que pone en riesgo el ambiente o los recursos naturales. Esta medida es de ejecución inmediata y en el acta de imposición se consignan brevemente los motivos de su imposición. Dentro de los 3 días hábiles siguientes, la autoridad ambiental debe legalizar la medida preventiva impuesta en flagrancia, mediante un acto administrativo debidamente motivado técnica y jurídicamente.
- Mediante acto administrativo previo, el cual se emite luego de que un equipo técnico verificó en campo los hechos que ameritan la imposición de la medida preventiva, levanta la información y las evidencias necesarias que es recogida en un informe o concepto técnico que es el insumo para que, mediante acto administrativo motivado, se imponga la medida preventiva respectiva. Luego de que se expide el acto administrativo y una vez es puesto en conocimiento de su destinatario, se debe dar cumplimiento a la medida preventiva impuesta.

---

<sup>9</sup> Molina Roa, Javier Alfredo. “Las Medidas Preventivas En Materia Ambiental. Exceso En La Facultad Discrecional o Efectiva Protección Del Medio Ambiente.” En Procedimiento Sancionatorio Ambiental. 10 Años de La Ley 1333 de 2009, editado por María del Pilar García Pachón, 321–60. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019.

Además, es importante resaltar que la medida preventiva puede ser impuesta por la autoridad ambiental competente o por otra autoridad a prevención. Pues bien, el parágrafo del artículo primero de la Ley 1333 de 2009 establece la regla general de competencia para el ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental, así:

<<Parágrafo 1. En todo caso las sanciones deberán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, o por la autoridad ambiental con jurisdicción en donde ocurrió la infracción ambiental cuando el proyecto, obra o actividad no esté sometido a un instrumento de control y manejo ambiental, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio>>

Pero ¿qué sucede si, sea en flagrancia o no, otra autoridad administrativa o de la fuerza pública se percata de una situación que amerita una acción inmediata consistente en la imposición de una medida preventiva? En tal caso, debe hacer uso de la facultad a prevención, de la cual están investidas las siguientes autoridades en Colombia:

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Parques Nacionales Naturales de Colombia.
- Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible.
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.
- Entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) y demás centros urbanos de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 55 y 66 de la Ley 99 de 1993.
- Las delegaciones de asuntos ambientales de la Armada Nacional, el Ejército Nacional, la Fuerza Área Colombiana y la Policía Nacional.

Una vez impuesta la medida preventiva a prevención, la actuación debe remitirse a la autoridad ambiental que sea competente para decidir si se prosigue o no con el procedimiento sancionatorio ambiental.

Finalmente, una de las formas de garantizar la proporcionalidad de las medidas preventivas es su carácter temporal, el cual es determinable a partir del cumplimiento de unas condiciones que se deben cumplir para su levantamiento (artículo 35 de la Ley 1333 de 2009). Las condiciones que impone una autoridad ambiental para levantar una medida preventiva están

ligadas a la causa que motivó la medida. Por ejemplo, si una medida preventiva se impuso por efectuar vertimientos sin contar con permiso de la autoridad ambiental competente, la forma de subsanar dicha causa es obtener el permiso de vertimientos, de manera que esa será la condición que imponga la autoridad ambiental para levantar la medida.

### 2.2.2. Etapa de Indagación Preliminar

La indagación preliminar, juega un papel crucial a la hora de establecer la legitimidad del *ius puniendi* del Estado, como esa potestad que le permite mantener el orden y la integridad del ordenamiento jurídico, además del cumplimiento de los fines estatales establecidos en la Constitución (BEJARANO RAMOS pág. 4). En una lectura desprevenida del artículo 17 de la Ley 1333 de 2009<sup>10</sup>, podría afirmarse que se trata de una instancia facultativa para la administración, cuando señala que su objeto es establecer si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio, sin embargo, a renglón seguido establece que su finalidad se centra en verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si esta constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximente de responsabilidad.

En ese contexto, la discrecionalidad<sup>11</sup>, termina convirtiéndose en un ejercicio de ponderación al determinar que los elementos existentes para iniciar un proceso sancionatorio ambiental en realidad son insuficientes en cuanto a identidad y claridad en la ocurrencia de la conducta que merece algún grado de reproche.

Lo anterior trae consigo, que, pese a tratarse de una etapa que solo hace parte del procedimiento sancionatorio ambiental cuando las indagaciones efectuadas arrojan como resultado la apertura formal del proceso, las garantías procesales forman parte estructural de su desarrollo. Autores como Ossa Arbeláez (2009 págs. 437-440) señalan que la ocurrencia de las etapas elementales del procedimiento y la plenitud del ejercicio del derecho defensa y de

---

<sup>10</sup> “ARTÍCULO 17. Indagación preliminar. Con el objeto de establecer si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio se ordenará una indagación preliminar, cuando hubiere lugar a ello.

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

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

<sup>11</sup> ARTÍCULO 44. Decisiones discrecionales. En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa.

audiencia del encartado, permiten cumplir la función para la cual fue diseñado, ya que ello garantiza el equilibrio de la decisión y la neutralidad de esta. De esta manera la omisión de las etapas y de las debidas formas procedimentales pueden traer consigo la ilegalidad de los actos administrativos y por ende la declaratoria de nulidad de estos.

Por otra parte, algún sector de la doctrina señala que la indagación preliminar permite a la autoridad ambiental actuar sin necesidad de cargar inicialmente con la formalidad del proceso sancionatorio, pero en todo caso, deben garantizarse los principios de legalidad, proporcionalidad y contradicción desde su inicio. Señalando adicionalmente que la etapa sirve para recolectar indicios, realizar visitas técnicas o requerimientos documentales, que servirán para fundamentar una posible apertura formal (GARCÍA RESTREPO, 2021 págs. 101-125).

Podría afirmarse que la indagación preliminar no es una etapa accesoria al procedimiento sancionatorio ambiental, sino que se trata de una instancia que permite a la administración una identificación plena de la existencia o no de una conducta infractora y a su vez viabiliza el inicio del procedimiento a través de un auto de inicio o determina el archivo de instancia. Al respecto, Prieto González (2019, págs. 145-168) destaca que esta etapa procesal funciona como un "filtro preventivo" que evita procesos innecesarios y protege derechos fundamentales impidiendo la apertura de investigación sin un sustento que así lo respalde. Cumpliendo una doble función, garantía procesal y eficiencia administrativa.

Es preciso mencionar un aspecto que pone techo al desarrollo de la referida indagación, esto es, un tiempo máximo de 6 meses, a cuya finalización la administración archivará de manera definitiva o iniciará la apertura de investigación, lo cual se traduce en un llamado estricto al respeto por las debidas formas procesales y la clara imposibilidad de ampliar o prorrogar dicho término. Finalmente, la norma establece que la etapa no podría extenderse a hechos distintos de los que fue objeto vía queja, denuncia o iniciación oficiosa, o aquellos que le sean conexos, lo cual, se convierte en una garantía para el presunto infractor de que la administración se centrará en la identificación del hecho si este existiere y las circunstancias que rodearon la ocurrencia de este.

En ese sentido, autores como Suárez Franco (2017 págs. 59-92) señalan que la indagación preliminar permite a las autoridades ambientales actuar con mayor flexibilidad, pero también con responsabilidad, al tratarse de un espacio de evaluación técnica y legal que precede al ejercicio formal de la potestad sancionatoria. De igual manera es indispensable desarrollar y

documentar de manera adecuada cada actuación, de tal forma que ello prevenga nulidades posteriores de los actos administrativos (MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, 2015 págs. 141-160).

Podría afirmarse que la indagación preliminar no es una simple etapa informal, por el contrario, cuando se acciona dicha etapa, inicia también una fase para salvaguardar el debido proceso, racionalizar el actuar de la administración pública proteger el medio ambiente de manera eficaz.

### 2.2.3. Investigación

Esta etapa resulta de relevancia en el marco del procedimiento ambiental sancionatorio, dado que resguarda varios hitos que, en conjunto, cierran una instancia procedimental cuyo resultado bien puede ser la cesación de procedimiento o la formulación de cargos al haber encontrado probado el elemento objetivo de la infracción, esto es la ocurrencia de la conducta.

La primera de las actuaciones de esta etapa es la apertura de investigación, a partir de la cual se entiende formalmente iniciado el procedimiento sancionatorio ambiental; ello puede ocurrir bien como consecuencia de una indagación preliminar cuyo resultado permitió esclarecer la ocurrencia de la conducta de reproche o porque sin acudir a la referida instancia preliminar, la administración pudo clarificar de mejor manera los hechos que dan lugar a la existencia de una infracción.

El artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, modificado por el artículo 6 de la Ley 2387 de 2024<sup>12</sup>, señala que se considera infracción en materia toda acción u omisión que implica violación de las normas ambientales vigentes o de los actos administrativos emanados de autoridad competente. Así como la comisión de un daño al medio ambiente, en los términos de la responsabilidad civil extracontractual.

---

<sup>12</sup> **“ARTÍCULO 5º. Infracciones.** Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto Ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994, las demás normas ambientales vigentes y en los actos administrativos con contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.

**PARÁGRAFO 1º.** En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla, en los términos establecidos en la presente Ley”.

Adicionalmente es importante señalar que la infracción ambiental puede darse a partir de las diferentes hipótesis señaladas por el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, sin embargo, la determinación de la infracción se realiza de manera precisa a través de la formulación de cargos, donde se idéntica la imputación fáctica y jurídica de los hechos que configuran la misma, en los términos del artículo 24<sup>13</sup> de la norma ibidem.

De esta manera, es claro que la infracción ambiental es el elemento estructural que justifica la apertura de investigación del proceso sancionatorio y permite dar curso e impulso al mismo; sin embargo, el hecho de haber identificado una presunta conducta infractora es solo el punto de partida; a partir de allí, la administración pública cuenta con la responsabilidad y carga probatoria de demostrar la ocurrencia de la misma.

En consonancia con lo anterior, la ley 1333 de 2009, establece en el artículo 22<sup>14</sup>, que la autoridad ambiental puede realizar todo tipo de diligencias administrativas que considere necesarias y pertinentes para establecer con certeza los hechos constitutivos de infracción ambiental y completar los elementos probatorios. García Restrepo (2021 págs. 147–172) señala que las infracciones ambientales no pueden presumirse, por el contrario, debe ser acreditadas con claridad y suficiencia, lo cual implica la identificación de la norma transgredida y el nexo causal entre la conducta y el daño o riesgo ambiental y que además se encuentra ligado al principio de tipicidad lo cual implica correspondencia entre la descripción normativa y la conducta.

Por su parte, autores como Pérez Medina y Espinosa Camargo (2021, págs. 80–92) consideran que la infracción se encuentra directamente enmarcada en el principio de tipicidad de tal manera, que la administración pública debe señalar con precisión la norma vulnerada y

---

<sup>13</sup>**ARTÍCULO 24.** *Formulación de cargos. Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental. En el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado. El acto administrativo que contenga el pliego de cargos deberá ser notificado al presunto infractor y en caso de que haya riesgo o afectación ambiental, estas circunstancias se deberán indicar en la motivación del pliego de cargos, así como indicar y explicar los tipos de agravantes. Contra el acto administrativo que formula cargos no procede recurso alguno.*

<sup>14</sup> **“ARTÍCULO 22.** *Verificación de los hechos. La autoridad ambiental competente podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios”.*

demostrar que la conducta del investigado se encuadra en hipótesis señalada por la norma. Resulta entonces la investigación de los hechos materia de infracción, una etapa que le permite llegar a la formulación de cargos, siempre que se haya logrado establecer la relación clara entre el hecho investigado, la norma vulnerada y la prueba objetiva de dicha transgresión, sumado a la prevalencia de las garantías procesales.

#### 2.2.4. Formulación de cargos

La formulación de cargos es una etapa crucial del procedimiento sancionatorio ambiental, dado que marca el tránsito de la etapa indagatoria hacia la instancia en la que concreta la imputación jurídica de la presunta infracción.

El artículo 24<sup>15</sup> de la Ley 1333 de 2009, modificado por el artículo 16 de la Ley 1387 de 2024, señala que la formulación de cargos deberá llevarse a cabo a través de acto administrativo motivado, debiendo señalar de manera expresa, los hechos investigados, esto es las acciones u omisiones que constituyen la infracción, la identificación e individualización de las normas ambientales presuntamente vulneradas, debiendo además señalar la existencia de riesgo o afectación si lo hubiere, junto con los agravantes que resulten aplicables a la conducta de reproche, lo cual constituye la base para garantizar el derecho de defensa. Finaliza la norma indicando que contra el acto administrativo que formula cargos no procede recurso.

La configuración normativa de la etapa de formulación de cargos permite entender que dicha etapa opera como un límite al poder sancionador de la administración, al exigir una identificación clara de los fundamentos fácticos y normativos sobre los que se erige la conducta reprochable, lo cual da paso al derecho de contradicción. García Restrepo (2021, p. 181-189).

Lo anterior trae consigo la necesaria mención de que la infracción ambiental se encuentra compuesta por dos elementos a saber, un elemento objetivo y un elemento subjetivo.

---

<sup>15</sup> **“ARTÍCULO 24.** *Formulación de cargos. Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental. En el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado. El acto administrativo que contenga el pliego de cargos deberá ser notificado al presunto infractor y en caso de que haya riesgo o afectación ambiental, estas circunstancias se deberán indicar en la motivación del pliego de cargos, así como indicar y explicar los tipos de agravantes. Contra el acto administrativo que formula cargos no procede recurso alguno”.*

El elemento objetivo, a su vez se encuentra conformado por: hecho + nexo causal, siendo necesario probar que existió una infracción (hecho) y que fue realizada por un infractor (nexo causal). Dicho elemento debe ser probado con nivel de certeza por la autoridad ambiental, tal como lo exige el artículo 22 de la ley 1333 de 2009. Aquí, la carga de la prueba es de la administración pública al demostrar la ocurrencia de la conducta, es decir, el elemento objetivo de la infracción.

En tanto que el elemento subjetivo de la infracción se identifica con la presunción de culpa o dolo, señalada en el parágrafo del artículo 1<sup>16</sup> de la Ley 1333 de 2009, modificado por el artículo 2 de la Ley 2387 de 2024, según el cual en materia ambiental se presume la culpa o dolo del infractor y este será sancionado si no desvirtúa la presunción, para lo cual tiene la carga de la prueba y puede utilizar todos los medios probatorios legales.

Es decir, el elemento subjetivo de la infracción está relacionado con la intención del infractor en el hecho investigado y se desarrolla y concreta, después de la etapa de formulación de cargos, una vez la administración pública haya demostrado con nivel de certeza, el elemento objetivo de la infracción. A partir de allí, se invierte la carga de la prueba recayendo de manera directa sobre el presunto infractor (Corte Constitucional Colombiana, 2010).

Martínez Rodríguez (2015) ha señalado que la formulación de cargos cumple una función garantista, que se vincula directamente con el principio de legalidad ya que el administrado debe conocer exactamente la conducta que se le reprocha y la norma transgredida para poder ejercer una defensa técnica y efectiva (pp. 121–140).

Para autores como Prieto González (2019, págs. 150-157), la formulación de cargos, además de contener una clara identificación de las normas infringidas, debe soportarse evidencia técnica clara y objetiva, por lo que no hay lugar a conjeturas ni presunciones, dada su función estructural en el proceso sancionador.

---

<sup>16</sup> **“PARÁGRAFO.** *En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas y sancionatorias. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa, en los términos establecidos en la presente Ley, la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales”.*

En todo caso, la formulación de cargos debe contener los elementos señalados por el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009, no solo como validación del componente normativo, sino porque además se constituye en un hito esencial del proceso ya que a partir de allí comienza el debate jurídico y un cambio de roles en materia probatoria a través de los derechos de contradicción y defensa. Al respecto, Rojas Ramírez (2021) destaca que una formulación imprecisa de cargos bien puede transgredir principios como el de tipicidad y en consecuencia, generar nulidades procesales, especialmente si las normas presuntamente vulneradas no se identifican con precisión o si los hechos son ambiguos o contradictorios.

Por su parte los descargos<sup>17</sup> como manifestación del derecho de contradicción y defensa se constituyen en una oportunidad para el investigado para poner de presente todos aquellos aspectos de inconformidad u oposición en contra de la formulación de cargos, son también, una oportunidad para esclarecer circunstancias en relación con los hechos materia de investigación, pero también allí, puede aportar o solicitar la práctica de pruebas que estime pertinentes y que sean conducentes.

Con todo, la formulación de cargos es la columna vertebral del proceso sancionatorio, tiene una función garantista que vincula los hechos con la norma infringida y permite el ejercicio del derecho de defensa en condiciones de igualdad. Su correcta estructuración, garantiza un procedimiento legítimo y ajustado a las garantías esenciales del debido proceso.

#### 2.2.5. Pruebas

La etapa probatoria en el procedimiento sancionatorio ambiental es decisiva, toda vez que es a partir de la valoración objetiva y racional de los medios de prueba que resulta posible determinar la responsabilidad del presunto infractor.

El artículo 26<sup>18</sup> de la Ley 1333 de 2009, señala que, una vez vencido el término para presentar descargos, la autoridad ambiental debe ordenar la práctica de pruebas que hayan sido

---

<sup>17</sup> **“ARTÍCULO 25.** Descargos. *Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del pliego de cargos al presunto infractor este, directamente o mediante apoderado debidamente constituido, podrá presentar descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que estime pertinentes y que sean conducentes.(...)”*

<sup>18</sup> **“ARTÍCULO 26.** Práctica de pruebas. *Vencido el término indicado en el artículo anterior, la autoridad ambiental ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad. Además, ordenará de oficio las que considere necesarias. Las pruebas ordenadas se*

solicitadas, de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y utilidad. Adicionalmente deben ordenarse las pruebas de oficio que se considere necesarias.

Sánchez Zapata (2019 págs. 115–124) señala que la instancia probatoria es un pilar esencial del debido proceso sancionador ambiental; donde no basta con allegar documentos técnicos; estos además deben ser legalmente obtenidos, pertinentes y contradictorios. Ello sin perder de vista, que toda determinación de responsabilidad debe estar motivada con base en las pruebas recaudadas y no en supuestos administrativos. Acorde con la norma, las pruebas que se decreten deberán ser practicadas en un término de 30 días, periodo que podrá ser prorrogado por una vez, hasta por 60 días, siempre que para ello medie concepto técnico que acredite la necesidad de mayor tiempo para la ejecución probatoria.

En ese contexto es importante entender que la norma especial del procedimiento administrativo sancionatorio establece de manera clara un periodo probatorio, y las reglas para adelantar el mismo garantizando el derecho de contradicción y defensa del investigado. En ese contexto es claro que el periodo probatorio no ocurre por defecto, requiere del accionar o solicitud por parte del presunto infractor o del de la administración cuando considera que requiere practicar alguna prueba adicional obrantes en el expediente.

Pero adicionalmente en el marco de un procedimiento reglado cuyas etapas buscan la prevalencia de garantías y derechos procesales, es entendible que señale el origen y la oportunidad en que pueden ser allegados los medios probatorios que aportaran al acervo existente.

Podría afirmarse entonces, que la instancia probatoria dentro del procedimiento administrativo sancionatorio y las pruebas que allí se practiquen, tienen un valor que no solo depende de su contenido, sino también de su oportunidad procesal y el cumplimiento del derecho a contradecirlas(MONROY CABRA, 2018 págs. 213–225).

Debe adicionalmente mencionarse, que la norma señala que frente al auto que niega pruebas procede recurso de reposición, ello en garantía del derecho que tiene el investigado de que la administración reconsidere vía recurso, el decreto de alguna prueba que considera esencial

---

*practicarán en un término de treinta (30) días, el cual podrá prorrogarse por una sola vez y hasta por 60 días, soportado en un concepto técnico que establezca la necesidad de un plazo mayor para la ejecución de las pruebas.*  
**PARÁGRAFO.** *Contra el acto administrativo que niegue la práctica de pruebas solicitadas, procede el recurso de reposición. La autoridad ambiental competente podrá comisionar en otras autoridades la práctica de las pruebas decretadas”.*

en su defensa. Además, podría pensarse que el hecho de no solicitar la práctica de pruebas en realidad no resulta de relevancia, considerando que el procedimiento señala a posteriori una etapa de alegatos de conclusión, sin embargo, al respecto el artículo 8 de la Ley 2387 de 2024<sup>19</sup>, señala que los alegatos de conclusión procederán únicamente cuando se hayan practicado pruebas en el periodo probatorio previsto en el artículo 26 de la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya.

En ese orden de ideas, el periodo probatorio no es solo una instancia que garantiza el derecho de contradicción al brindar la posibilidad de rebatir o contradecir los elementos del proceso, también se convierte en una instancia habilitante de los alegatos de conclusión que puede presentar en investigado.

Doctrinantes como Moreno Orduz (2021, págs. 98–112) argumentan que la fase probatoria debe dirigirse a alcanzar la verdad material, proponiendo para ello, que las autoridades ambientales fortalezcan sus capacidades científicas y técnicas pero que adicionalmente se adopten criterios de valoración más rigurosos en salvaguarda de los bienes jurídicos que se protegen.

Es necesario mencionar que las pruebas vinculadas al proceso deben ser legales, pertinentes, suficientes y debidamente valoradas, respetando los principios de contradicción, defensa, legalidad, lealtad procesal y buena fe. Autores como Díaz Salazar y Gómez Rivas (2020, págs. 65-80) afirman que muchas sanciones ambientales son anuladas judicialmente por deficiencias en la práctica probatoria, esto es, por la falta de pruebas técnicas idóneas o el uso de documentación sin verificación externa. Destacan que el estándar probatorio debe ser proporcional al grado de afectación del bien jurídico ambiental.

#### 2.2.6. Alegatos de conclusión

Si bien sobre la etapa de alegatos de conclusión no ahondaremos en este punto, se considera relevante mencionar que en la versión inicial de la Ley 1333 de 2009, esta etapa no estaba

---

<sup>19</sup> **“ARTÍCULO 8. Alegatos de Conclusión.** A partir de la vigencia de la presente ley, el procedimiento sancionatorio ambiental previsto en la Ley 1333 de 2009 tendrá la etapa de alegatos de conclusión de que trata el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011 o la norma que la modifique o sustituya. Los alegatos de conclusión procederán únicamente cuando se hayan practicado pruebas en el periodo probatorio previsto en el artículo 26 de la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya”.

prevista en el procedimiento especial. Fue hasta la expedición de la Ley 2387 de 2024 (artículo 8) que se incorporó esta etapa en el procedimiento.

Básicamente, es una oportunidad para que el presunto infractor, en los casos en los que haya habido lugar practicar pruebas durante la etapa probatoria, tiene un plazo de 10 días hábiles desde la notificación o comunicación del auto que corre traslado, para presentar sus alegaciones de conclusión, que deben ser analizadas por parte de la autoridad ambiental competente al momento de adoptar la decisión de fondo.

#### 2.2.7. Decisión de fondo

La decisión de fondo de un procedimiento sancionatorio ambiental consiste en declarar responsable de los cargos formulados al presunto infractor o en exonerarlo de los mismos.

En esta decisión, regulada en el artículo 27 de la Ley 1333 de 2009, modificado por la Ley 2387 de 2024, la autoridad ambiental debe analizar si la infracción que se imputó en los cargos no fue desvirtuada con las pruebas practicadas en el periodo probatorio, también debe analizar si desde el componente subjetivo de la responsabilidad, el presunto infractor logró desvirtuar la presunción de culpa o dolo prevista en la ley, siempre y cuando haya sido debidamente edificada en el auto de formulación de cargos.

En esta decisión administrativa, la autoridad ambiental debe analizar las pruebas legal y oportunamente allegadas y practicadas en el procedimiento y los argumentos técnicos y jurídicos presentados por la defensa tanto en los descargos como en los alegatos de conclusión, si hubo lugar a ellos.

En caso de que la autoridad ambiental declare la responsabilidad por los cargos formulados, debe imponer las sanciones a que haya lugar. La Ley 2387 de 2024 estableció que cómo regla que, si la autoridad ambiental impone sólo sanción de multa, sin imponer otro tipo de sanción, debe justificarlo.

Con la reforma prevista en la Ley 2387 de 2024, las posibles sanciones a imponer son la amonestación escrita, el cierre temporal o definitivo, la revocatoria o caducidad del instrumento de manejo y control ambiental, la demolición de obra, el decomiso definitivo y la restitución de especies.

En todo caso, la motivación de la decisión sancionatoria debe tener como insumo un informe técnico que aplique los criterios para la imposición de sanciones<sup>20</sup> y, en caso de multa, el Manual Conceptual y Procedimental de la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2010).

#### 2.2.8. Medidas compensatorias y restaurativas

Las medidas compensatorias y restaurativas previstas en la Ley 1333 de 2009, conceptualmente están orientadas a restablecer las condiciones originales del medio ambiente afectado por una infracción ambiental.

También pueden estar dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por una infracción ambiental. Según lo establece tanto la norma como la Sentencia C-632 de 2011 de la Corte Constitucional, para su establecimiento ha de considerarse los elementos de proporcionalidad y equivalencia ambiental, que se determinan en relación con los bienes y servicios ambientales afectados. Según lo precisa la Corte, las medidas compensatorias y restaurativas no son sanciones.

#### 2.2.9. Recurso de reposición

Contra la decisión de fondo de un procedimiento sancionatorio ambiental procede el recurso de reposición y, si hay superior jerárquico, el de apelación. Los requisitos y procedimiento para resolver este recurso son los previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011). Este recurso puede ser presentado por el presunto infractor, por los terceros intervinientes y por el Ministerio Público Ambiental.

### 2.3. COLISIÓN DE PRINCIPIOS EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL

Como ya se ha indicado con antelación, las normas jurídicas pueden revestir la forma de reglas como mandatos cerrados que mandan prohíben o autorizan, o principios, concebidos como mandatos de optimización que cuya consecución se debe buscar en la mayor medida de lo posible. Según Alexy (2018 pág. 349), hay dos operaciones fundamentales de aplicación

---

<sup>20</sup> Decreto 3678 de 2010, compilado en el Decreto 1076 de 2015.

jurídica, la subsunción y la ponderación. La primera de ellas es la forma tradicional de dar aplicación a las reglas en donde existe un mandato con textura cerrada, que manda, prohíbe o autoriza, cuya estructura lógica es un presupuesto fáctico y una consecuencia jurídica que se le asigna a ese presupuesto fáctico. Los conflictos entre reglas se resuelven por medio de una serie de métodos de interpretación jurídica que determina que la regla superior deroga a regla inferior, la regla posterior deroga a la regla anterior y la regla especial prevalece sobre la regla general.

Por otro lado, los principios, como mandatos de optimización, tienen una textura normativa abierta que indica que el objetivo plasmado en este tipo de normas se debe buscar en la mayor medida de lo posible. En caso de que haya colisiones entre principios, éstas se deben resolver, según Alexy, por medio de la ponderación.

En este capítulo analizaremos las principales colisiones de principios constitucionales que se pueden presentar en el texto normativo de la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024. Particularmente analizaremos la colisión que se presenta entre el derecho fundamental al debido proceso, que es una norma constitucional con estructura de principio y el principio constitucional de protección ambiental. Esta colisión se ve representada en dos componentes del régimen sancionatorio ambiental: 1. La presunción de culpa o dolo y 2. La ausencia de la etapa de alegatos de conclusión en el procedimiento sancionatorio especial de la Ley 1333 de 2009, antes de su modificación con la Ley 2387 de 2024.

### 2.3.1. Presunción de culpa o dolo: presunción de inocencia (debido proceso) vs. derecho a un ambiente sano

El ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado, en todos sus ámbitos, comporta una limitación en mayor o menor medida, de garantías y derechos fundamentales de las personas. Especialmente, del presunto infractor. El artículo 29 de la Constitución Política de Colombia establece que "toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable". Este principio, además de ser piedra angular del derecho penal, ha sido extendido al ámbito sancionatorio administrativo por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

En la Sentencia C-117 de 2006, la Corte Constitucional sostuvo que “el procedimiento sancionatorio administrativo debe observar las garantías propias del debido proceso, incluyendo la presunción de inocencia, el derecho de defensa y el principio de legalidad”, reconociendo la naturaleza sustancialmente punitiva de muchas sanciones administrativas. Asimismo, en la Sentencia SU-429 de 2012, la Corte reafirmó que <<cuando una autoridad administrativa ejerce funciones sancionatorias, su actuación debe respetar los mismos límites y principios que rigen el derecho penal, dado que puede imponer consecuencias igualmente graves>>.

Dicho lo anterior, consideramos que si bien las garantías fundamentales aplicables en el derecho penal se aplican de forma atenuada en el derecho sancionatorio administrativo ambiental, hay un aspecto conceptual que el derecho administrativo debe “tomar prestado” del derecho penal: la culpabilidad, ya que no existen categorías propias que la definan en la normativa administrativa ambiental, pero sobre todo, porque conceptualmente es en el derecho penal donde están suficientemente desarrolladas y si la garantía del debido proceso asociada a que solo se puede ser castigado si se es culpable, previa fórmula de juicio, propia del derecho penal, se cumple en materia administrativa, siendo esta menos exigente que aquél, podemos tener la convicción de que el estándar de garantía es suficiente.

El derecho penal, como principal manifestación del *ius puniendi* del Estado, debe comportar una serie de garantías fundamentales que impidan la arbitrariedad<sup>21</sup>. Pero el origen de dichas garantías no es la protección del ciudadano respecto de las posibles arbitrariedades de una autoridad judicial del Estado constitucional y democrático de derecho, o como en Colombia, Estado social de derecho, que conocemos hoy. En realidad, el origen de dichas garantías estuvo marcado por la arbitrariedad propia de la monarquía absolutista, en donde el soberano era, al mismo tiempo, legislador, juez y ejecutor.

<<Todo el siglo XVIII se caracteriza por una severa reacción contra el despotismo de los príncipes y la arbitrariedad de los jueces, por sus naturales secuelas de inseguridad e injusticia para los ciudadanos. La previsibilidad de las reacciones judiciales llegó a convertirse en ideario de certeza y justicia en todo el campo del Derecho (era de la codificación), y con mayor razón en el derecho penal (exigencia de tipificación). Y, en efecto, las decisiones judiciales son

---

<sup>21</sup> Jaime Ossa Arbeláez, Derecho Administrativo Sancionador. Una Aproximación Dogmática, 2 Ed. Legis, Bogotá, 2009.

previsibles en medida razonable si y solo si existen leyes previas y claras, así como reglas metodológicas con las que deban los jueces manejarlas o entenderlas. La vinculación del juez al derecho positivo y la correlativa seguridad jurídica de los ciudadanos no reposan únicamente en la existencia de leyes, sino, al mismo tiempo y en igual medida, en el uso de reglas de interpretación reconocidas (...)» (FERNÁNDEZ CARRASQUILLA, 2004 pág. 185)

Por su parte, la teoría del garantismo penal (FERRAJOLI, 2005), enseña que existen unas garantías mínimas del derecho penal sin las que no es posible ni razonable que el Estado ejerza su derecho de castigar. Una de ellas es *nulla poena sine culpa*, sin entrar a profundizar en las demás garantías propias del debido proceso, nos detendremos someramente a analizar por qué razón desde la concepción moderna del derecho penal, la imposición de penas sin que exista una culpabilidad personal es arbitrario y no acorde con el Estado moderno. Entonces, la culpabilidad como exigencia necesaria para ejercer el derecho de castigar, es vista como una conquista de la sociedad moderna, ya que en los sistemas penales primitivos, era común que la venganza de sangre fuera el mecanismo de retribución del delito, inclusive en la Edad Media, en el antiguo derecho germánico, la venganza por el delito recaía sobre el ofensor y sus allegados.

Pero el derecho penal evolucionó, en palabras del Ferrajoli, «la punibilidad de sólo los actos intencionales es, con seguridad, un insuprimible elemento del sentimiento común de justicia, al punto que reputamos bárbara e injusta cualquier forma de responsabilidad objetiva y sin culpa» (FERRAJOLI, 2005 págs. 487-489).

Entonces, no cabe duda de que los sistemas punitivos modernos parten de la base necesaria de la existencia de culpabilidad, para poder atribuir no solo el resultado lesivo sino la posibilidad de imputar el resultado al investigado. Sin embargo, es necesario entender brevemente cuáles han sido las concepciones de culpabilidad, para entender el sentido y alcance actual del concepto de culpabilidad en materia penal, según Velásquez Velásquez:

- **Origen** del concepto de culpabilidad, entendida como la acción libre que se reputa como perteneciente a un autor, planteada por Pudendorf (citado por VELÁSQUEZ VELÁSQUEZ, 2013 págs. 527-532)

- La concepción sicológica, definida en sentido amplio como la responsabilidad del autor por el acto ilícito realizado y en sentido estricto como la relación subjetiva entre el acto y el autor (VELÁSQUEZ, 2013).
- Por su parte, la concepción **personalizada**, defendida por Von Liszt y otros autores (citado en VELÁSQUEZ, 2013) que parte de una idea ética de la culpabilidad, entendida como el comportamiento contrario al deber.
- Luego, la concepción **sicológica-normativa** planteada por Von Beling que mantiene la idea de una culpabilidad identificable como una relación del autor con el resultado, pero manteniéndola en un tipo subjetivo. Pero a dicha concepción todavía sicológica-subjetiva, Frank, en 1907, le introduce un “**giro normativo**” (FRANK, 2004 pág. 16), con el cual construye el concepto de Reprochabilidad. Este concepto, está compuesto por tres presupuestos sin los cuales no hay culpabilidad:
  - Imputabilidad, entendida como una aptitud espiritual normal del autor, es decir, que la persona está en condiciones de dominar su voluntad.
  - Una relación psíquica con el hecho en cuestión o con la posibilidad de cometerlo, conforme a la cual discierne sobre los efectos de su conducta (dolo) o podría discernir sobre los mismos (imprudencia).
  - Normalidad de las circunstancias bajo las cuales actúa. En este punto es donde empiezan a aparecer las eximentes de responsabilidad, bajo la idea de que eximen la culpabilidad, porque determinan que no resulta razonable reprochar al autor su comportamiento, bajo esas específicas circunstancias (por ejemplo, estado de necesidad, legítima defensa, entre otros).

Con su teoría, Frank abre la puerta para entender la culpabilidad más allá de un fenómeno sicológico subjetivo y permite entenderla desde condiciones objetivas, que no anulan por completo el componente subjetivo interno, pero lo relevan de un papel protagónico o exclusivo en la teoría de la culpabilidad.

- La concepción vigente (VELÁSQUEZ, 2013), en la que se encuentran autores como Jakobs, Roxin, Kaufmann, Stratenwerth, entre otros, van desde la idea de que la culpabilidad es un acto jurídicamente desaprobado (muy similar a la idea de reprochabilidad), hasta la idea de la “falta de fidelidad al derecho”, pero tiene en

común que para configurar el concepto de culpabilidad, la reprochabilidad de la conducta del autor se basa en la posibilidad de actuar de forma distinta, es decir, de una forma que sí hubiera estado orientada al cumplimiento de la norma.

De las distintas concepciones de culpabilidad se puede evidenciar una evolución desde nociones muy asociadas a la subjetividad del autor, de saber si tenía conocimiento verdadero sobre la licitud de su conducta y lo lesivo del resultado, a concepciones basadas en las condiciones objetivas que son concomitantes al actuar del presunto implicado.

Por eso, se habla del giro normativo de Frank, en la medida en la que no se basa solamente en la subjetividad del autor para definir la culpabilidad, la cual, valga decir, usando las palabras del autor, que *“Desde mi punto de vista, es el concepto de culpabilidad un concepto complejo, entre cuyos elementos se cuentan, entre otros, el dolo y la imprudencia”*. (FRANK, 2004 pág. 37). El giro propuesto por Frank, permitió alejarse de las concepciones subjetivistas, pero sobre todo, de las concepciones eticistas y hasta escolásticas del concepto de culpabilidad, de hecho, introdujo una palabra que permitía aún más alejarse de esas concepciones, las cuales, más allá de cuestiones semánticas, representaban cierta cercanía del concepto de culpabilidad penal con esa peligrosa relación cercana entre derecho y moral tan propia de la Edad Media. Entendemos que al mismo Frank no le gusta estéticamente la palabra *“reprochabilidad”*, pero la considera la más adecuada para definir culpabilidad, cuando indica: *“En la búsqueda de una expresión breve que contenga todos los mencionados componentes del concepto de culpabilidad no encuentro otra que la reprochabilidad. Culpabilidad es reprochabilidad. Esta expresión no es linda, pero no conozco otra mejor.”* (FRANK, 2004 pág. 39). Si bien la de Frank no es la concepción actual de culpabilidad, sí fue la base conceptual de la misma.

Ahora bien, paradójicamente, entender las concepciones de culpabilidad en la dogmática penal bajo una breve reseña como la anterior, tiene una finalidad: entender que la tendencia de la dogmática penal es hacia la desaparición del concepto de culpa. ¿Y qué relevancia tiene esta idea a la hora de estudiar figuras como la presunción de culpa o dolo dentro del régimen sancionatorio ambiental colombiano? Si no se comprende que la noción clásica de culpabilidad como parte del concepto de responsabilidad en materia penal, que es el origen epistemológico en el campo del derecho de la potestad sancionatoria ambiental, no se puede comprender la razón por la que la tendencia es hacia la desaparición de dicho concepto.

Al respecto, haremos una breve reseña sobre lo que plantea Zaffaroni y lo que plantea Velásquez:

<<Superada la etapa de la culpabilidad compleja (psicológica y normativa) y aceptada la teoría normativa pura de la culpabilidad, la exigencia de la culpa como mínimo de subjetividad, pasa de la culpabilidad a la tipicidad, toda vez que la culpa es conceptualizada como forma de tipicidad o de estructura típica>>. (ZAFFARONI, 1981 pág. 424).

Por su parte, Velásquez Velásquez, al describir la concepción vigente de culpabilidad describe, citando a Roxin, que se reemplaza el concepto tradicional por el de responsabilidad, con base en una idea fuerza fundamental: culpabilidad a pesar de la capacidad para reaccionar normativamente (2013, pág. 532).

Finalmente, en este aparte haremos una breve alusión, con base en la descripción de Velásquez, de la teoría de la imputación objetiva compuesta por cuatro niveles (2013, pág. 365):

- Relación de causalidad, que implica verificar que el resultado punible tiene alguna relación de causalidad con la acción desplegada por el agente (acá es dable aplicar la teoría de la equivalencia de las condiciones. Pues bien, con la finalidad de evitar llevar la causalidad respecto del resultado hasta el infinito, se evalúan dos teorías:
  - La teoría de la condición (*conditio sine qua non*), según la cual, si se suprime mentalmente su realización, el resultado no se habría producido (VELÁSQUEZ, 2013, pág. 361). Por ejemplo, en la generación de un vertimiento de aguas residuales industriales en un proceso manufacturero, con base en la ciencia y la técnica, es posible, para determinar si el vertimiento es atribuible a la instalación en la que se realiza el proceso industrial, determinar si existen otras posibles fuentes de aguas residuales aledañas y simular si habría vertimiento sin la existencia del proceso industrial que genera las aguas residuales industriales, de ser así, el proceso industrial manufacturero, resultaría siendo condición necesaria para la producción del vertimiento, por tanto, le es atribuible el resultado lesivo del mismo.

- La teoría de la Fórmula de la condición adecuada a las leyes resulta similar a la anterior, pero parte de un conocimiento científico más detallado sobre el proceso industrial para poder determinar que sí es atribuible a la fuente el resultado. Por ejemplo, no basta con simular si habría vertimiento al hacer desaparecer mentalmente el proceso industrial, porque si estamos en presencia de varios procesos industriales aledaños entre ellos y ubicados al lado de la fuente hídrica receptora de vertimientos, será necesario un proceso más tecnificado para demostrar el nexo causal, por ejemplo, caracterizando el tipo de sustancias químicas que es capaz de producir determinado proceso industrial, para poder comparar con los muestreos en el punto de vertimiento y, en caso de que los procesos industriales vecinos generen otro tipo de sustancias, se podría establecer con certeza cuál es la fuente que genera el vertimiento de interés.
- La creación de un riesgo jurídico penalmente relevante para el bien jurídico. En materia ambiental es relativamente fácil encontrar ejemplos de esta naturaleza, ya que, por ejemplo, los proyectos que están sometidos a una licencia ambiental (Ley 99 de 1993 - Art. 49 y ss y Decreto 1076 de 2015 Arts. 2.2.2.3.2.2 y 2.2.2.3.2.3), deben tenerla debido a que su ejecución puede generar deterioro grave a los recursos naturales renovables, al ambiente, la salud humana o introducir modificaciones relevantes o notorias al paisaje. La finalidad principal de someter estos proyectos a una licencia ambiental previa es que sus impactos ambientales, debidamente identificados y evaluados, estén gestionados y controlados por medio de medidas de manejo ambiental para prevenir, mitigar, corregirlos o compensarlos. En ese sentido, hay un riesgo tecnológico inherente para el bien jurídicamente protegido (ambiente sano) y es un riesgo que debe estar controlado a través de las medidas de manejo ambiental propias de la licencia ambiental. El riesgo en este caso está permitido si está amparado por una licencia ambiental y esta se cumple, pero si el agente emprende la ejecución de un proyecto sin contar con licencia ambiental, está excediendo el riesgo permitido y le es imputable el resultado lesivo.
- Concreción del riesgo. Se debe analizar si la realización del riesgo se ha concretado en el resultado lesivo para el bien jurídico. Continuando con el ejemplo del proyecto

sometido a licencia ambiental, se presenta la siguiente situación: si el proyecto inicia su ejecución, pero no se produce ninguno de los impactos ambientales que típicamente se causarían, estaríamos en presencia de una infracción ambiental por la violación de una norma con contenido de deber, pero NO estaríamos frente a una infracción de daño ambiental o frente a un delito, debido a que no se concretó el riesgo en el resultado.

La teoría de la imputación objetiva, cuyos elementos más importantes se esbozaron someramente, permite entender una idea fuerza: en materia penal, como principal y más exigente manifestación del *ius puniendi* del Estado, el concepto de culpabilidad no es un elemento de la configuración del delito que pueda separarse fácilmente de los elementos materiales que constituyen el delito.

En otras palabras, la concepción tradicional de delito basada en la separación de la tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad está dogmáticamente en revisión. Esto debido a que con teorías como la de la imputación objetiva, que atribuye la culpabilidad, no en la relación volitiva o psíquica que tiene el agente con el resultado lesivo, sino en el carácter objetivo de su conducta. En ese sentido, actualmente el derecho penal no desborda sus esfuerzos en la demostración independiente de la culpabilidad, sino que ésta se analiza en la misma tipicidad.

Para ilustrar lo anterior, vamos a usar como ejemplo, suponiendo que están probados los hechos que se describen, un proyecto de explotación minera a cielo abierto de cobre que, de acuerdo con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en el Decreto 1076 de 2015, requiere de la obtención de una licencia ambiental previa a su ejecución. La primera fase de un proyecto de explotación minera a cielo abierto de cobre es el descapote<sup>22</sup> y es una etapa en la que se causan los primeros impactos ambientales relevantes que deben ser manejados por medio de las medidas que deben estar previstas en la licencia ambiental previa.

---

22 Según el Glosario Técnico Minero (<https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/glosariominero.pdf> Consultado el 7 de junio de 2025), el descapote es “En minería a cielo abierto, etapa en la cual se remueve la capa vegetal, el suelo o el “estéril” (mineral o roca que no representa beneficio económico para la empresa minera) que cubre un yacimiento, para dejar descubierto el mineral de interés económico. Operación que se realiza durante la fase de preparación. El material del descapote debe ser dispuesto adecuadamente para su posterior reutilización en procesos de restauración o recuperación ambiental.”

Si este proyecto inicia su descapote sin contar previamente con la licencia ambiental y sin implementar las medidas de manejo ambiental para controlar los impactos ambientales que causa, estará excediendo el riesgo permitido, no hay duda de que es la empresa minera ejecutora del proyecto la que está causando el impacto y, como se está materializando el impacto ambiental no controlado, se está concretando el riesgo en un daño relevante para el derecho penal y para el derecho administrativo sancionatorio ambiental.

Dicho esto, no quedará al agente otro camino distinto a demostrar, por ejemplo, que:

- No está generando impactos ambientales, lo cual resulta complejo no solo de cara a las reglas de la experiencia, sino a las de las ciencias ambientales<sup>23</sup>.
- Que se presenta alguna circunstancia ajena a su control que interviene en el curso causal que genera el resultado lesivo.

Es objetivo el hecho de que el proyecto de explotación minera a cielo abierto de cobre requiere licencia ambiental previa, está previsto así en la norma. Está probado que es el agente minero quien está ejecutando las actividades de descapote, propias del proyecto de explotación minera. Está demostrado, además, que se están causando impactos ambientales inherentes al descapote. Esto resulta ser suficiente para considerar demostrada la infracción ambiental consistente en iniciar la ejecución de un proyecto de explotación minera a cielo abierto de cobre, sin contar previamente con la licencia ambiental requerida, generando afectaciones al ambiente por la actividad de descapote.

Si aplicamos la teoría de la imputación objetiva, la cual bien podría aplicarse tanto en materia penal como administrativa, podremos llegar fácilmente a la conclusión de que la “culpabilidad” de esta infracción está incorporada en la tipicidad misma de la infracción, por cuanto la norma exige un deber objetivo de cuidado, consistente en contar previamente con licencia ambiental y en aplicar las medidas de manejo ambiental requeridas, pero el agente no ha cumplido ese deber objetivo de cuidado.

Hasta este punto no ha sido necesario analizar la culpabilidad del agente de forma separada a la tipicidad y, además, a riesgo de sonar lacónicos, no ha sido necesario acudir a la

---

<sup>23</sup> Por ejemplo, la erosión es un impacto típico de la primera fase de la explotación minera y debe ser controlada con medidas de manejo ambiental. [https://www.anla.gov.co/documentos/normativa/terminos\\_referencia/tr\\_eia\\_mineria\\_2016.pdf](https://www.anla.gov.co/documentos/normativa/terminos_referencia/tr_eia_mineria_2016.pdf) (Consultado el 7 de junio de 2025)

presunción de culpa o dolo para considerar configurada la culpabilidad, ya que la misma está en la tipicidad de la conducta, la cual, demostramos para poder probar la existencia de los elementos objetivos de la infracción ambiental. Dicho esto, consideramos que la presunción de culpa o dolo introducida por la ley 1333 de 2009 en el procedimiento sancionatorio ambiental colombiano, es una consecuencia lógica de la forma como la dogmática del derecho punitivo por excelencia (derecho penal) configura en la actualidad la culpabilidad.

El abordaje de la presunción de culpa o dolo en Colombia se dio desde la discusión sobre si con ella se vulneraba o no el derecho fundamental a la presunción de inocencia o si se consideraba una forma de responsabilidad objetiva, sin embargo, cabría preguntarse, luego de esta reflexión, si las infracciones ambientales, desde la perspectiva de la teoría de la imputación objetiva, son infracciones que en realidad carecen de un componente de culpabilidad autónoma o si carecen de dicho componente. O si lo que sucede con la presunción de culpa o dolo es que permite a la autoridad ambiental omitir la demostración del aspecto subjetivo de la infracción ambiental, debido a la importancia del bien jurídico tutelado y a la posibilidad que igual tiene el presunto infractor de desvirtuarla. Pero también es muy relevante tener presente o analizar, si para la adecuada configuración de la presunción de culpa o dolo es necesario edificar dicha presunción (LESMES ORJUELA, 2019), demostrando los elementos objetivos de la infracción, ya que no se trata de una presunción de responsabilidad, sino de culpabilidad (Corte Constitucional Colombiana, 2010).

Pues bien, dicho lo anterior, existen en el procedimiento sancionatorio ambiental limitaciones constitucionalmente válidas del derecho al debido proceso en su garantía de la presunción de inocencia, que son aceptables en la medida en que no implican una anulación absoluta al núcleo esencial del derecho, sino una afectación relativa que se justifica en función de la importancia del otro principio constitucional en tensión como es el derecho a un ambiente sano, en la medida en que la misma Ley 1333 de 2009 (texto original), preveía los mecanismos y etapas procesales necesarias para la garantía al debido proceso (Corte Constitucional Colombiana, 2010).

La razón principal de la decisión en la sentencia C-595 de 2010, por la cual la Corte declaró exequible la presunción de culpa o dolo en el procedimiento sancionatorio ambiental es que, a pesar de ser una limitación al debido proceso, esta resulta proporcional no sólo porque el deber constitucional que se busca cumplir es sin lugar a dudas de la mayor importancia

constitucional, sino porque existen en la Ley 1333 de 2009 (aún antes de su modificación por la Ley 2387 de 2024) las etapas procesales necesarias para garantizar que con la presunción de culpa o dolo NO se afecte el núcleo esencial del derecho fundamental al debido proceso. Es decir, existían ya en la Ley 1333 de 2009 mecanismos procesales de garantía al derecho fundamental al debido proceso, no sólo en términos de oportunidades probatorias, sino también de contradicción tanto argumentativa como probatoria.

La Corte Constitucional concluye que la presunción de culpa o dolo no es una presunción de responsabilidad, es decir, la autoridad ambiental debe demostrar con un conocimiento en grado de certeza los elementos constitutivos de la infracción, para poder formular cargos, en virtud de lo establecido en el artículo 22 de la Ley 1333 de 2009. De esta demostración de los elementos constitutivos de la infracción surge el fundamento del auto de cargos, el cual es la columna vertebral del procedimiento. A partir de los cargos formulados, puede el presunto infractor presentar descargos, oponiéndose a los fundamentos fácticos, jurídicos y técnicos del acto de imputación y solicitando o aportando las pruebas que considere pertinentes y conducentes. Es decir, si el auto de cargos es la *columna vertebral* de la imputación, los descargos son *la columna vertebral* de la defensa.

Dicho lo anterior, desde una perspectiva de validez constitucional de las disposiciones que conforman la versión inicial de la Ley 1333 de 2009, ésta, como procedimiento ambiental especial, cuenta con las etapas suficientes para garantizar el debido proceso.

Finalmente, consideramos que las infracciones ambientales, por definición comportan la violación de una norma ambiental destinada a la prevención o el control de un impacto ambiental o de un factor de deterioro ambiental, por tanto, el legislador implícitamente fija un patrón de conducta exigible, es decir, un deber objetivo de cuidado en los términos de la teoría de la imputación objetiva, fijando así un estándar que los usuarios del ambiente deben respetar para poder causar riesgos y afectaciones lícitas al ambiente. Pero al mismo tiempo, incurrir en culpa o en dolo consiste en violar esas normas, ya que estas establecen un deber objetivo de cuidado y violarlas, es violar ese deber. De manera que la culpabilidad en materia de infracciones ambientales se confunde en la tipicidad. Además, la Corte Constitucional (C-595 de 2010) y la misma Ley 1333 de 2009 (Art. 22) establecen que no basta con presumir la culpa o el dolo, sino que se debe demostrar el aspecto objetivo de la infracción (violación de

la norma), el nexo causal con la conducta del infractor y, si hay lugar a ello, el daño o afectación ambiental.

Entonces, no puede considerarse violatoria de la presunción de inocencia la presunción de culpa o dolo, cuando en virtud de la demostración de la violación al deber objetivo de cuidado, que es la demostración de la misma violación de la norma, la autoridad ambiental edifica la presunción de culpa o dolo, pero a la vez la demuestra. En otras palabras, la culpa o el dolo la presume la ley, pero al demostrar la violación de la norma que constituye infracción, la autoridad ambiental demuestra la culpabilidad.

### 2.3.2. Alegatos de conclusión: Protección ambiental vs debido proceso

El proceso de argumentación jurídica basado en premisas implica que, si la premisa principal no resulta verdad, las conclusiones que de ella se deducen no serán válidas. Pues bien, la premisa inicial sin la cual no se puede construir el argumento que lleva a considerar procedente la etapa de alegatos de conclusión en el procedimiento sancionatorio ambiental de la Ley 1333 de 2009 (texto inicial), es que en dicho procedimiento especial existe un vacío en torno a dicha etapa.

Pues bien, para analizar si tal vacío existe, es necesario analizar las normas del procedimiento especial de la Ley 1333 de 2009 que regulan las fases procesales previas, concomitantes y posteriores a la que sería la etapa de alegatos de conclusión, es decir, el artículo 25 sobre la presentación de descargos, el Artículo 26 sobre práctica de pruebas y el artículo 27 sobre decisión de fondo. Por su parte, el CPACA, establece la etapa de alegatos de conclusión cuando deban practicarse pruebas en el procedimiento sancionatorio administrativo general.

<<**Artículo 25.** Descargos. Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del pliego de cargos al presunto infractor este, directamente o mediante apoderado debidamente constituido, podrá presentar descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que estime pertinentes y que sean conducentes.

**Parágrafo.** Los gastos que ocasione la práctica de una prueba serán a cargo de quien la solicite.

**Artículo 26.** Práctica de pruebas. Vencido el término indicado en el artículo anterior, la autoridad ambiental ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad.

Además, ordenará de oficio las que considere necesarias. Las pruebas ordenadas se practicarán en un término de treinta (30) días, el cual podrá prorrogarse por una sola vez y hasta por 60 días, soportado en un concepto técnico que establezca la necesidad de un plazo mayor para la ejecución de las pruebas.

**Parágrafo.** Contra el acto administrativo que niegue la práctica de pruebas solicitadas, procede el recurso de reposición. La autoridad ambiental competente podrá comisionar en otras autoridades la práctica de las pruebas decretadas.

**Artículo 27. Determinación de la responsabilidad y sanción.** Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento del período probatorio, según el caso, mediante acto administrativo motivado, se declarará o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones a que haya lugar.

(...)>>

Por su parte, el CPACA, establece:

<<**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>>

De la lectura de las normas citadas, se puede deducir lo siguiente:

- La etapa de alegatos de conclusión en el procedimiento general del CPACA está prevista en el artículo 48 que reguló el periodo probatorio.
- Por su parte, el artículo 26 de la Ley 1333 de 2009 regula el periodo probatorio en el procedimiento especial. Este periodo probatorio será para la *práctica* de las pruebas que hayan sido solicitadas de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad. Es decir, si no se solicitaron pruebas para *practicar*, y no se decretan de oficio para ser *practicadas*, no habrá periodo probatorio.

Luego, en el artículo 27 de la Ley 1333 de 2009 se establece que la decisión de fondo del procedimiento se expide, según el caso, al cabo de:

- El vencimiento del término para presentar descargos.
- El vencimiento del periodo probatorio.

Visto lo anterior, es claro que el legislador de 2009 configuró las etapas del procedimiento sancionatorio ambiental conforme a una estructura adjetiva orientada a permitir la celeridad de la actuación, sin sacrificar el núcleo esencial del debido proceso. Veamos:

- El legislador previó una presunción de culpa o dolo, pero también le ordenó a la autoridad ambiental la demostración probatoria en grado de certeza de los elementos constitutivos de la infracción (Art. 22) para poder formular cargos (Art. 24). Es decir, en el auto de cargos la autoridad ambiental muestra todas sus *cartas* para que, en los descargos, el presunto infractor las desvirtúe argumentativa y probatoriamente.
- Si la autoridad ambiental no demuestra la infracción en grado de certeza, con base en su actividad probatoria en la etapa de investigación, no debe formular cargos, sino seguir investigando o cesar el procedimiento.
- Debido a lo anterior, el procedimiento sancionatorio ambiental de la Ley 1333 de 2009 está diseñado para el momento principal de la actividad probatoria de la autoridad ambiental sea la investigación para que, una vez formulados los cargos, el presunto infractor ejerza su actividad probatoria bien sea aportando pruebas (y apreciándolas en el escrito de descargos) o solicitando su práctica (y participando en su práctica en el periodo probatorio).
- Entonces, el legislador fijó la estructura del procedimiento de forma que:
  - Si no se presentan descargos, se pasa a la decisión de fondo.
  - Si se presentan descargos y sólo se aportan pruebas, pero no se solicita su práctica, se pasa a la decisión de fondo.

Si se solicita la práctica de pruebas, se surte el periodo probatorio y, al cabo del mismo, se pasa a la decisión de fondo.

No es entonces, por un vacío en el procedimiento sancionatorio ambiental de la Ley 1333 de 2009, que ésta no contempla la etapa de alegatos de conclusión; es en realidad, por la forma

en la que el legislador configuró la estructura del procedimiento especial. No es lo mismo que el legislador haya *omitido* la etapa de alegatos de conclusión a que se haya decidido configurar el procedimiento sin dicha etapa. Con fundamento en lo anterior, se considera que la premisa según la cual la falta de alegatos de conclusión en el procedimiento especial de la Ley 1333 de 2009 es un vacío, es falsa.

### **Ámbito de Aplicación del CPACA. Principio de especialidad vs. principio de integración normativa**

La tesis que defiende la procedencia de la etapa de alegatos de conclusión en el procedimiento sancionatorio ambiental de la Ley 1333 de 2009 sostiene que dicha etapa se debe surtir en virtud del principio de integración normativa.

Cuando se presenta una aparente contradicción entre dos normas de igual jerarquía, una de las cuales es general y la otra especial, en el fondo se trata de una colisión entre los principios de especialidad e integración normativa. Para resolver este tipo de conflictos aparentes, la Corte Constitucional ha fijado un criterio básico: la norma especial excluye el asunto que regula del ámbito de aplicación de la norma general.

En ese sentido, sólo es dable aplicar una disposición contenida en la ley general, si la materia está en el ámbito de aplicación de dicha ley. En el caso del capítulo del CPACA dedicado al procedimiento administrativo sancionatorio se indica con claridad 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(…)>>. No hay lugar entonces a aplicar el procedimiento administrativo sancionatorio general al procedimiento sancionatorio ambiental especial, pues por virtud de la Ley 1333 de 2009 esta materia está excluida de la aplicación del CPACA.

Ahora bien, el artículo 2° del CPACA establece que <<Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código>>. Las etapas procesales que componen la estructura del

procedimiento sancionatorio ambiental no son aspectos no previstos en la Ley 1333 de 2009, tal como se analizó en un acápite anterior. Por tanto, el CPACA no es aplicable al procedimiento sancionatorio ambiental.

En todo caso, cuando la Ley 1333 de 2009 consideró necesario remitir la regulación de cierto aspecto o etapa a la ley general, así lo hizo. Este hecho refuerza la idea de que si el legislador de 2009 hubiese querido que alguna de las etapas del procedimiento sancionatorio ambiental se regulara por el Código Contencioso Administrativo (hoy CPACA), así lo habría previsto expresamente.

En conclusión, sin perjuicio de las remisiones expresas que para ciertos aspectos hace la Ley 1333 de 2009 (en su versión original) al procedimiento administrativo general, el procedimiento sancionatorio ambiental NO está en el ámbito de aplicación del CPACA y, por tanto, no le es aplicable la etapa de alegatos de conclusión.

#### **Incorporación de la etapa de alegatos de conclusión en la Ley 2387 de 2024.**

Ante las distintas interpretaciones existentes sobre la procedencia o no de la etapa de alegatos de conclusión en el procedimiento sancionatorio ambiental y frente al hecho de que el procedimiento especial previsto en la Ley 1333 de 2009 no la preveía, la Ley 2387 de 2024 la incorporó a partir de la fecha.

De acuerdo con el artículo 8° de la Ley 2387 de 2024<sup>24</sup>, sin perjuicio de que una actuación haya sido iniciada en vigencia de la Ley 1333 de 2009, dará lugar a la aplicación de la etapa de alegatos si se dan las condiciones previstas en el artículo 8° de la Ley 2387 de 2024. Por tanto, es relevante saber en qué etapa estaba cada sancionatorio ambiental al momento de entrada en vigor de esta ley, para determinar si hay lugar o no a correr traslado para alegar de conclusión.

Por su parte, el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso establece que:

---

<sup>24</sup> ***Alegatos de Conclusión.*** A partir de la vigencia de la presente ley, el procedimiento sancionatorio ambiental previsto en la Ley 1333 de 2009 tendrá la etapa de alegatos de conclusión de que trata el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011 o la norma que la modifique o sustituya. Los alegatos de conclusión procederán únicamente cuando se hayan practicado pruebas en el periodo probatorio previsto en el artículo 26 de la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya.”

<<Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones>>.

Conforme a lo anterior, si bien la etapa de alegatos de conclusión es aplicable de forma inmediata a los procedimientos sancionatorios ambientales en curso y a aquellos que se inicien a partir de la vigencia de la nueva ley, esto no implica revivir etapas procesales ya culminadas, por cuanto ello conllevaría una aplicación retroactiva de la ley procesal. De lo anterior se sigue que:

- Las actuaciones que estaban en periodo probatorio o en una etapa anterior, darán lugar a la etapa de alegatos de conclusión.
- Las actuaciones que ya contaban con decisión de fondo expedida no darán lugar a la etapa de alegatos de conclusión, por cuanto ya se había agotado, con base en la norma anterior, las etapas procesales que estaban previstas en la norma especial.

## 2.4.PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS

A continuación, realizaremos un análisis sobre la forma en la que el procedimiento sancionatorio ambiental es un mecanismo administrativo para la protección de derechos colectivos, particularmente, para el derecho colectivo a un ambiente sano, pero también para el derecho colectivo al equilibrio ecológico. Esto con el fin de describir la idea de que el procedimiento sancionatorio ambiental no es solamente una medida que apunta a reprimir un comportamiento por medio de la sanción o a exigir una compensación, sino también para prevenir un comportamiento lesivo de los bienes públicos ambientales.

Para ello, primero nos centraremos en una brevísima mención de la función constitucional que cumplen las acciones populares en Colombia para la defensa de los derechos colectivos al ambiente sano y al equilibrio ecológico. Luego trataremos de romper la idea de que el procedimiento sancionatorio ambiental tiene como única función la materialización del principio “el que contamina paga”, pues sus finalidades van más allá de lo resarcitorio o lo retributivo, sino que se orientan también a una función preventiva.

#### 2.4.1. Breve mención: Las acciones populares para la defensa del derecho a un ambiente sano y al equilibrio ecológico

El artículo 88 de la Constitución Política de Colombia de 1991 consagra la acción popular como mecanismo de tutela judicial de los derechos colectivos<sup>25</sup>, entre los cuales se consagran el derecho a gozar de un ambiente sano y el derecho al equilibrio ecológico<sup>26</sup>.

Según la Corte Constitucional, en la sentencia T-443 de 2013, indicó:

<<Se debe tener en cuenta que las acciones populares poseen una estructura especial que las diferencia de los demás procesos litigiosos, en cuanto son un mecanismo de protección de los derechos colectivos, radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero de los que al mismo tiempo son titulares cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial. En consecuencia, como director del proceso, el juez puede conminar, exhortar, recomendar o prevenir, a fin de evitar una eventual vulneración o poner fin a una afectación actual de los derechos colectivos que se pretenden proteger, sin que tal decisión constituya un capricho del juez constitucional. Es así como, un elemento esencial de las acciones populares es el carácter oficioso con que debe actuar el juez, sus amplios poderes y con miras a la defensa de los derechos colectivos>>.

De manera que, derechos como el goce de un ambiente sano y el equilibrio ecológico sí que tienen la connotación de derechos colectivos pasibles de protección a través de las acciones

---

<sup>25</sup> Si bien el artículo 144 del CPACA denomina la acción popular como un “medio de control judicial para la protección de derechos e intereses colectivos”, en este trabajo las denominaremos acciones populares, debido a que así las denomina la Constitución Política de Colombia y la Ley 472 de 1998, como ley estatutaria que las regula, sin perjuicio de la integración normativa con los preceptos procesales del CPACA.

<sup>26</sup> Hay quienes consideran que los derechos de la naturaleza también se enmarcan en la categoría de derechos colectivos ambientales, sin embargo, para efectos de este trabajo nos concentramos en el derecho al goce de un ambiente sano y al equilibrio ecológico como derechos colectivos.

populares, sin perjuicio de que eventualmente lo sean también por medio de la acción de tutela. No en vano, desde la expedición del Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974), se consagró lo siguiente en sus artículos iniciales:

<<ARTÍCULO 1.- **El ambiente es patrimonio común.** El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social.

La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social.

ARTÍCULO 2.- Fundado en el principio de que **el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos**, este Código tiene por objeto:

1.- Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguran el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos, y la máxima participación social para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio Nacional.

2.- Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos.

3.- Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y del ambiente.>> (Negrilla agregada).

Es decir, sin perjuicio del carácter de colectivos de otros derechos, podemos afirmar serenamente que el goce de un ambiente sano y el equilibrio ecológico son, esencialmente, derechos colectivos, susceptibles de protección judicial mediante las acciones populares.

Ahora bien, consideramos relevante mencionar que hay dos tipos de acciones populares (RODAS, 2012, P. 179):

<<a. De una parte, las de naturaleza preventiva: orientada a evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e

intereses colectivos que procedan de tosca acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares (art. 9, Ley 472).

b. De otra parte, la acción popular restitutoria: con la finalidad de restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.>>

Por su parte, el Consejo de Estado ha resaltado algunas de las características más relevantes de las acciones populares (Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 2018):

- Es una expresión concreta del derecho de acción que busca la tutela judicial de un derecho o interés colectivo.
- Es principal, es decir que no es una acción subsidiaria de otras acciones judiciales como sucede con la tutela. Es decir, no es un mecanismo transitorio de protección mientras se ejerce otra acción y tampoco es un mecanismo que sólo se pueda usar si no existe otro medio de defensa judicial.
- Es preventiva, procede incluso si aún no hay vulneración del derecho colectivo, pero se evidencia una amenaza al derecho, también opera como un medio para prevenir un daño contingente o hacer cesar un daño que está en curso.
- Es eventualmente restitutiva, como lo mencionamos en el aparte anterior sobre clases de acciones populares, puede suceder que las órdenes del fallo de acción popular estén orientadas a devolver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o interés colectivo.
- Es actual, no pretérita, es decir que habrá carencia actual de objeto si para el momento del fallo ya se adoptaron las acciones necesarias para superar o restituir la afectación al derecho o interés colectivo.
- La vulneración o amenaza debe ser real, inminente, concreta, es decir, deben ser concretas, no hipotéticas, directas y actuales las circunstancias que ameritan o sustentan la acción popular y deben contar con la potencialidad de violación al derecho colectivo.
- Es excepcionalmente indemnizatoria, en los casos en los que se ha probado el daño a un derecho o interés colectivo, el juez podrá condenar al pago de perjuicios a favor de

la entidad pública encargada de la vigilancia o protección del derecho o interés colectivo, siempre y cuando la entidad no sea declarada responsable de la vulneración.

- La prueba de la amenaza o vulneración está a cargo del actor popular, lo que implica que tiene la carga de la prueba, sin embargo, si por razones de orden económico o técnico éste no puede asumirla, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir dicha deficiencia y obtener los elementos probatorios necesarios para la demostración de los hechos y proferir un fallo de fondo. Por ejemplo, puede ordenar a las entidades públicas concernidas, la presentación de informes técnicos que permitan demostrar o desvirtuar hechos cuya complejidad técnica lo amerite.

En suma, las acciones populares son mecanismos para la tutela judicial efectiva de los derechos colectivos, en particular nos interesa los derechos al ambiente sano y al equilibrio ecológico.

Ahora bien, hay un elemento relevante de las acciones populares que reviste una condición de procedibilidad, y es que el actor popular, antes de acudir a la jurisdicción, debe requerir a la autoridad administrativa que tenga la función de proteger el derecho colectivo en cuestión para que ésta adopte las medidas procedentes. En caso de que la autoridad administrativa no resuelva dicha petición o la niegue, el actor popular puede acudir a la jurisdicción. Naturalmente, si la inminencia de la vulneración hace que no sea razonablemente posible acudir al requerimiento previo, el actor popular puede acudir directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

De otra parte, es muy relevante resaltar que, dentro del fin preventivo de las acciones populares, está la posibilidad, de oficio o a petición de parte, de decretar las medidas previas o cautelares que sean necesarias para prevenir o evitar la concreción de la amenaza en una vulneración al derecho o interés colectivo. Dichas medidas, al tenor de lo establecido en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998<sup>27</sup>, pueden consistir en:

- Ordenar la cesación de las actividades que pueden generar el daño o que lo están generando.

---

<sup>27</sup> Si bien se aplica esta norma especial para las acciones populares, es posible también aplicar el procedimiento de medidas provisionales previsto en el CPACA. Esto incluye la posibilidad de adoptar medidas provisionales de urgencia, que no requieren correr traslado previo a las partes para su adopción.

- Ordenar que se ejecuten actos necesarios cuando la conducta presuntamente dañina sea una omisión del demandado.
- Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes que se requieren para mitigarlo.

Consideramos que este listado no es taxativo, de forma que bajo el principio de proporcionalidad y discrecionalidad con el que cuenta el juez de la acción popular, puede imponer las medidas cautelares que, previo sustento argumentativo, permitan prevenir o impedir la consumación del daño sobre el derecho o interés colectivo o su continuación. En suma, resaltamos que, respecto del derecho colectivo a un ambiente sano y el equilibrio ecológico, los jueces administrativos, en desarrollo de una acción popular, pueden, por ejemplo, adoptar las siguientes medidas cautelares:

- Suspender la ejecución de un proyecto, obra o actividad, aun cuando cuente con la licencia, permiso, concesión o autorización ambiental requerida, si considera que las medidas adoptadas por la autoridad ambiental para prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos ambientales que genera la actividad, son insuficientes o inadecuadas.
- Ordenar a la autoridad ambiental que imponga las medidas de manejo ambiental necesarias para controlar los factores de deterioro ambiental que se están generando y que son objeto de la acción popular.
- En caso de que se evidencie que a pesar de que la actividad cuenta con las medidas de manejo ambiental idóneas para el control de los impactos ambientales del proyecto, el juez puede ordenar a la autoridad ambiental que exija al titular el cumplimiento de dichas medidas, inclusive mediante el ejercicio efectivo de la potestad sancionatoria ambiental.
- Como lo menciona la norma, el juez de la acción popular puede ordenar tanto a la autoridad ambiental, como a otras autoridades, o al responsable del proyecto, la elaboración de los estudios ambientales necesarios para determinar con certeza la magnitud del daño o amenaza, con el fin de adoptar las medidas necesarias para controlarlas.

- El juez también puede ordenar a la autoridad ambiental, con el concurso de otras autoridades, como es el caso de la fuerza pública, la adopción de las medidas de control ambiental necesarias para que una actividad ilegal sea controlada.

Como se mencionaba con antelación, dado no hay un listado taxativo de medidas cautelares o provisionales que se puedan adoptar, el criterio imperante es que están sujetas a la proporcionalidad, razonabilidad y, de contera, a la discrecionalidad del juez adoptarlas, siempre y cuando estén orientadas al cumplimiento de sus fines legales y constitucionales, es decir, prevenir o impedir la consumación del daño al derecho o interés colectivo objeto de la acción popular (CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA, 2022).

#### 2.4.2. Procedimiento sancionatorio ambiental: más allá del principio “El que contamina paga”

En el capítulo denominado “Disposiciones Generales” de la Ley 1333 de 2009, el artículo 4 establece lo siguiente:

<<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.>>

Pues bien, en el texto de la norma está explícita la función preventiva no solamente de las medidas preventivas<sup>28</sup>, sino también de las sanciones ambientales. En ese sentido, haremos un breve análisis para sustentar la idea de que las sanciones ambientales no solo tienen también una función preventiva, sino que además NO tienen una función compensatoria y, en estricto sentido, sí tienen una función correctiva comportamental. Por ejemplo, algún sector

---

<sup>28</sup> No nos detendremos en la descripción del carácter preventivo de las medidas preventivas ambientales consagradas en la Ley 1333 de 2009, por cuanto esto fue analizado en capítulos anteriores.

de la doctrina ha considerado que la sanción, tal como lo expresa la norma, tiene a la vez una función correctiva, restaurativa y compensatoria:

<<Entonces, la naturaleza jurídica de la potestad sancionatoria ambiental es eminentemente administrativa, y se traduce en acciones preventivas y sanciones correctivas, restaurativas o compensatorias que se imponen al infractor de las normas, y actos administrativos ambientales a los causantes de daños ambientales, lo cual es totalmente diferente a las finalidades penales,, pues en el proceso administrativo sancionatorio taxativamente el legislador le indica a las autoridades los instrumentos de protección de los bienes ambientales que tiene bajo el poder de mando, como garantía de la preservación del orden jurídico, lo que se traduce en acciones y sanciones...>> (LESME ORJUELA, 2019 pág. 49).

Pero la idea de que la sanción ambiental es una manifestación del principio “el que contamina paga”, está ligada conceptualmente al principio 16 de la Declaración de Río De Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992) que establece: <<Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en PRINCIPIO, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales>>.

Bajo ese entendimiento, en Colombia, la Ley 99 de 1993, por medio de la cual se creó el Sistema Nacional Ambiental, recogió los principios ambientales de la Declaración de Río. Por su parte, hay que recordar que los artículos, 8, 79 y 80 de la Constitución Política de Colombia establecen el deber del Estado de exigir la reparación de los daños ambientales *e imponer las sanciones a que haya lugar*. De forma similar lo entiende RODAS (2012 pág. 301), cuando afirma que <<De esta manera y claramente, el Constituyente traza una política represiva hacia el futuro, referida al perfeccionamiento de los mecanismos sancionatorios legales hoy existentes, con la finalidad que sean verdaderamente disuasivos, pero buscando, ante todo, que sean aplicados de manera efectiva a los responsables de los daños al ambiente, a quienes se les crea igualmente la obligación de repararlos.>>

Continúa RODAS indicando que <<Han existido controversias acerca de los objetivos y significado de esta máxima, pues para algunos, ella puede conducir a entenderla como "quien paga puede contaminar" o "el que contamina pagará mediante multas", etc., ya que pueden

existir sujetos a los que les interese pagar una suma determinaba a los perjudicados y, desde luego, seguir produciendo el daño, puesto que los beneficios que obtiene siempre serán mayores que la cantidad que debe pagar>>.

Continua RODAS indicando: <<Sin embargo, el principio no debe entenderse en tal sentido, por cuanto viene inspirado en un reconocimiento que el medio ambiente es de todos, tal como señala Jacobs Si el degradador tiene que pagar por degradar, es claro que la “propiedad” del medio ambiente se le reconoce a la comunidad en conjunto. Los ciudadanos tienen el derecho a disfrutar de un ambiente no degradado y los contaminadores deber pagar por el privilegio de usarlo>>.

Por su parte, Ramírez Gómez plantea que las sanciones ambientales deben concebirse como un mecanismo integral que combina reparación, prevención y garantía de no repetición, orientado a restablecer el bienestar colectivo. En este sentido, recomienda que los planes de limpieza o compensación sean diseñados y ejecutados con la participación de la comunidad afectada, de modo que la restauración del territorio responda a las verdaderas necesidades sociales y ambientales (Ramírez Gómez, 2021, p. 42). Además, introduce el concepto de “ciclo de supervisión comunitaria”, por el cual las organizaciones sociales, junto con la autoridad ambiental, emiten informes periódicos sobre el estado de la reparación y la evolución de los ecosistemas (Ramírez Gómez, 2021, pp. 53–58).

Torres Vázquez propone un cambio de paradigma: pasar de la sanción meramente punitiva a una sanción comunitaria que incluya talleres, proyectos de educación ambiental y reforestación liderada por la población local (Torres Vázquez, 2019, pp. 18–23). En su modelo de co-gestión, las ONG y las juntas de acción comunal participan activamente con la autoridad en la elaboración de las medidas correctivas, garantizando pertinencia y sostenibilidad (Torres Vázquez, 2019, pp. 25–29). Asimismo, introduce la idea de reparación simbólica colectiva, mediante actos públicos de reconocimiento de la violación al derecho colectivo, como ceremonias de restitución de espacios naturales (Torres Vázquez, 2019, pp. 31–37).

Ortiz Salazar evidencia que, aunque las sanciones protegen derechos colectivos, pueden generar impactos adversos en comunidades cuyo sustento depende de las actividades sancionadas. Por ello, plantea calibrar las multas y los plazos de cumplimiento considerando factores socioeconómicos locales, para evitar que la sanción derive en precariedad (Ortiz Salazar, 2022, pp. 107–110). Propone también la creación de fondos de mitigación que

financien proyectos alternativos de generación de ingreso —como ecoturismo o agroecología— en las zonas afectadas (Ortiz Salazar, 2022, pp. 113–118). Finalmente, sugiere indicadores de justicia ambiental que midan no sólo la reparación ecológica, sino la recuperación del bienestar colectivo en términos de salud, empleo y cohesión social (Ortiz Salazar, 2022, pp. 119–124).

Velasco analiza los precedentes jurisprudenciales en los que los tribunales ambientales y el Consejo de Estado reconocen la dimensión colectiva de los bienes jurídicos ambientales, conectando directamente el derecho de petición de las comunidades con la potestad sancionatoria (Velasco, 2018, pp. 55–59). Describe la doctrina de la “afectación múltiple”, según la cual un solo acto contaminante puede vulnerar simultáneamente salud pública, patrimonio cultural y ecosistemas, lo que justifica sanciones más integrales (Velasco, 2018, pp. 62–66). Además, examina los criterios de proporcionalidad empleados por los jueces —grado de culpa, daño efectivo, capacidad económica— para equilibrar la sanción con la restitución del interés colectivo (Velasco, 2018, pp. 68–73).

Consideramos que producto del análisis de estos planteamientos se esboza el fondo del asunto: considerar que la sanción ambiental es -simplemente- una manifestación del principio contaminador-pagador, es generar un incentivo perverso, porque la generación de daños al ambiente como una práctica que trae como consecuencia pagar una suma líquida de dinero como si se tratara de un bien comerciable es una especie de transacción con los bienes públicos ambientales. Pues bien, para enfrentar esa idea, es necesario ilustrar con un breve ejemplo la diferencia entre sanción, compensación e indemnización, como se ilustra en Páez y Guerra (2022, p. 75) en la que podemos denominar “La Metáfora del Florero”:

<<Invitas a un conocido a tu casa, y él en un arranque de ira decide estrellar el florero de tu sala (que era una reliquia familiar de gran valor sentimental y económico, que estaba afectado con una prenda que respaldaba una deuda de la familia) contra la pared; automáticamente es probable que tú le pidas que se retire de tu casa y no vuelva (sanción), pero no se han resuelto las afectaciones que te han causado; la primera es que pierdes el objeto que realizaba la función de contener las flores en tu sala, instancia ante la cual es viable que puedas exigirle que te retorne un florero de iguales o mejores condiciones del que fue dañado (compensación); pero el asunto no se queda en este punto pues, al ser una reliquia familiar de gran valor, también es

viable jurídicamente que exijas la reparación del daño, es decir, de los daños morales de toda la familia, puesto que el objeto representaba un vínculo afectivo, al igual que los perjuicios ocasionados por la pérdida del elemento que respaldaba el pago de una deuda familiar (indemnización). En este ejemplo hipotético se puede apreciar cómo una acción lesiva puede generar diferentes efectos jurídicos>>.

Por su parte, la Sentencia C-632 de 2011, de la Corte Constitucional<sup>29</sup>, es fundamental para comprender la naturaleza de las sanciones ambientales, de cara a las medidas compensatorias ambientales reguladas, ambas, en la Ley 1333 de 2009.

Pues bien, como ya se mencionó en otro aparte, la Ley 1333 de 2009 establece la posibilidad de que cuando la infracción ambiental genera daño o afectación ambiental, la autoridad ambiental podrá, sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar, imponer las medidas compensatorias y restaurativas. Un ciudadano consideró que se trataba de una violación a la prohibición de doble enjuiciamiento por la misma infracción, lo cual en su sentir violaba el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia. La Corte, para analizar la constitucionalidad de la norma, tuvo en cuenta, por un lado, la naturaleza de las medidas compensatorias y restaurativas:

<<El proceso de restitución o restauración ecológica que se adelanta a través de las llamadas medidas compensatorias, requiere, en cada caso, de una valoración técnica del daño o impacto negativo causado al medio ambiente con la infracción, por cuenta de la autoridad ambiental competente. Tal circunstancia, descarta de plano que el ordenamiento jurídico ambiental pueda hacer una descripción o enumeración taxativa de las medidas compensatorias. En efecto, el componente tecnológico e incluso científico que identifica el manejo medio ambiente, exige que la medida compensatoria a adoptar, solo pueda determinarse una vez se establezca la clase y magnitud del daño sufrido por el ecosistema en cada situación particular y concreta. De este modo, la naturaleza, alcance y tipo de medida, corresponde definirlo a la entidad técnica ambiental de acuerdo con la evaluación que ésta haga de cada daño,

---

<sup>29</sup> Si bien no es el objeto de análisis del presente trabajo, en esta y otras sentencias, la Corte Constitucional le da al ambiente sano una connotación que va más allá de su reconocimiento como derecho colectivo y le da el tratamiento de derecho fundamental.

lo cual asegura, además, que la misma resulte equilibrada y coherente y permita cumplir el objetivo de restituir in natura el valor del activo natural afectado.>>

Y, por otro lado, su diferencia con las sanciones ambientales:

<<Se ha entendido por sanción administrativa la medida penal que impone la autoridad competente como consecuencia de una infracción a la normatividad, sea por desconocimiento de disposiciones imperativas o abstención ante deberes positivos. Siendo ello así, es claro que la sanción se constituye en la reacción ante la infracción ambiental, buscando exclusivamente castigar la actuación irregular del infractor. El carácter represivo, es entonces el fundamento sobre el que se edifica el concepto de sanción, objetivo que no coincide con el de las medidas compensatorias, las cuales están enfocadas específicamente, como se ha dicho, en la restauración del daño ecológico derivado de la infracción, o lo que es igual, en lograr la reparación del medio ambiente que ha resultado dañado.>>

El precedente judicial con efectos de cosa juzgada constitucional que fijó la Corte Constitucional en esta sentencia permite diferenciar con llana claridad el hecho de que la autoridad ambiental, siguiendo un juicio estricto de proporcionalidad, puede imponer al lado de la sanción ambiental, medidas compensatorias o restaurativas del daño o afectación ambiental causado con la infracción, sin violar el debido proceso. Nótese cómo además de explicar la constitucionalidad de la concurrencia de medidas compensatorias y sanciones ambientales consagradas en la Ley 1333 de 2009, esta sentencia permite diferenciar los dos conceptos.

Como lo sostiene una parte de los autores sobre la materia (Amaya Arias y Del Valle Mora, 2028, p 555), es acertado mantener la diferenciación entre la medida compensatoria y la sancionatoria, ya que por regla general no se da una inversión de los recursos de las multas ambientales en programas de recuperación ambiental y, en todo caso, no específicamente respecto de la afectación o daño ambiental causado con la infracción<sup>30</sup>, pero cuando se trata

---

<sup>30</sup> Si bien la Ley 2387 de 2024 introdujo un cambio en la materia, sigue habiendo una desconexión entre el recaudo de multas por parte de las autoridades ambientales y los programas de compensación ambiental de los daños o de las afectaciones causadas con la infracción. La norma establece ahora lo siguiente en el artículo 41 de la Ley 1333 de 2009, el cual, en todo caso, está sujeto a reglamentación por parte del Gobierno Nacional para llevarse a la práctica: <<El valor de las sanciones pecuniarias impuestas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y Parques Nacionales Naturales de Colombia, ingresará a una subcuenta especial del FONAM. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales podrá destinar

de sanciones distintas a las multas sí hay mayor forma de acercar el contenido material de la sanción al carácter compensatorio, por ejemplo, en el caso de la sanción de restitución de especies silvestres, la de demolición y la de cierre temporal o definitivo.

Sin embargo, en este punto es relevante detenernos a analizar someramente qué tanto imponen las autoridades ambientales sanciones distintas a la multa. Pues bien, la fuente oficial de dicha información es en Registro Único de Infractores Ambientales (RUIA), creado por la Ley 1333 de 2009 y regulado en la Resolución 415 de 2010 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Es importante mencionar que la consulta que se realizó al RUIA la basamos en un periodo de reporte de 3 años (del 01-06-2022 | 31-05-2025)<sup>31</sup>, lo que nos arrojó un resultado de 7.655 sanciones, de las cuales, 5.026 son multas. Si bien puede haber multas que se impongan de forma concurrente con otro tipo de sanciones, lo cierto es que más del 65% de las sanciones impuestas son multas.

De otra parte, según lo demuestran Amaya Arias y Del Valle Mora (2018, p. 596),

<<En el caso de aquellas autoridades que manifestaron tener alguna destinación específica, únicamente una de las autoridades consultadas señaló de manera expresa que busca utilizar los recursos en programas de remediación ambiental, sin precisar el porcentaje de estos. De manera general, se pudo concluir que ninguna de las autoridades ambientales garantiza que un porcentaje de los recursos recibidos a título de multas tenga una destinación específica para cubrir los daños ambientales que se hubiesen causado por terceras personas no determinadas o por terceros insolventes, bien sea personas naturales o jurídicas, en los casos que se han estudiado en este documento>> .

De acuerdo con lo anterior, coincidimos con los autores con la idea de que la multa ambiental en Colombia no tiene una finalidad resarcitoria y, al ser el tipo de sanción que posiblemente más se impone por parte de las autoridades ambientales colombianas, nos lleva a concluir que en el régimen sancionatorio ambiental de la Ley 1333 de 2009, las sanciones ambientales, por

---

los recursos recaudados por concepto de las multas para la ejecución de acciones de restauración ecológica, protección, rehabilitación, y recuperación del ecosistema y/o el medio afectado o del territorio nacional, u otras estrategias dirigidas a la conservación de los ecosistemas y de los servicios que prestan las cuales podrán implementarse mediante convenios con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental.>>

<sup>31</sup> Consultado el 23 de junio de 2025 a las 3:20 pm:  
[https://vital.minambiente.gov.co/SILPA\\_UT\\_PRE/RUIA/ConsultarSancion.aspx?Ubic=ext](https://vital.minambiente.gov.co/SILPA_UT_PRE/RUIA/ConsultarSancion.aspx?Ubic=ext)

regla general, no tienen una finalidad o destinación resarcitoria. Esto nos lleva a resaltar una idea inicialmente plasmada en este capítulo: las verdaderas medidas compensatorias previstas en la Ley 133 de 2009, son autónomas de las sanciones ambientales<sup>32</sup>.

De acuerdo con lo anterior, si bien hay algunos tipos de sanción que tienen una finalidad resarcitoria, se deben tener en cuenta las siguientes circunstancias:

- En el caso de la sanción de restitución de especies de flora y fauna (Ley 1333 de 2009, art. 48), esta consiste en la aprehensión material y el cobro del costo de todo el proceso necesario para la adecuada restitución de los individuos, especímenes y/o muestras de especies silvestres o productos del medio ambiente que pertenecen al Estado que se hayan aprovechado, movilizado, transformado y/o comercializado sin la autorización ambiental respectiva o con violación de las disposiciones ambientales que regulan la materia. Al respecto, es importante precisar que, si bien la finalidad de esta sanción es restituir los especímenes al estado en que se encontraban, preferiblemente en el medio natural, el resultado no siempre es ese, porque es posible, en el caso de fauna silvestre, que los individuos sean dispuestos en lugares distintos al ecosistema del que fueron sustraídos ilícitamente.
- En el caso de la sanción de demolición, es importante tener en cuenta que si bien ésta busca que una instalación o edificación extraña al medio natural sea retirada de allí (Ley 1333 de 2009, art. 46) y en ese sentido tendría una función compensatoria, conforme a lo establecido en el artículo 2.2.2.10.1.2.4 del Decreto 1076 de 2015, la autoridad ambiental podrá abstenerse de ordenar la demolición si con la ejecución de dicha sanción se deriva una mayor afectación al ecosistema o al área protegida.
- Cuando la sanción es de decomiso de los elementos utilizados para cometer la infracción o de los productos o subproductos objeto de la infracción (Ley 1333 de 2009, art. 47), se considera que no hay una función compensatoria, debido a que lo que se afecta es la expectativa patrimonial que tenía el presunto infractor de sacar provecho sobre los bienes o elementos objeto de decomiso, ya que bien sea porque no se trata

---

<sup>32</sup> Cabría preguntarse si hay lugar a llegar a una decisión en la cual se exonera a un presunto infractor de los cargos formulados, pero igual se imponen medidas compensatorias para compensar las afectaciones ambientales causadas con los hechos objetivamente constitutivos de infracción, pero que no le fueron atribuibles al investigado.

de elementos naturales (los medios para cometer la infracción) o de productos o subproductos de los elementos naturales, decomisarlos no restituye el daño o la afectación ambiental.

- En el caso de las sanciones de cierre temporal o definitivo, en la sanción de trabajo comunitario y en la nueva sanción de amonestación pública escrita, ya que las mismas están orientadas bien a afectar el patrimonio del infractor o a incidir en su comportamiento sobre el cuidado del ambiente, de manera que consideramos que no tienen una finalidad compensatoria o restaurativa.
- Finalmente, en el caso de la multa como sanción ambiental, consideramos que, salvo que se trate de uno de los pocos casos en los cuales la autoridad ambiental invierte los recursos en programas de recuperación o restauración ambiental, no tiene una finalidad compensatoria y, en todo caso, no hay un nexo causal entre la inversión de los recursos y el daño o afectación concreto generado por la infracción.

Dicho lo anterior, consideramos que si bien en muy contadas hipótesis hay algunos tipos de sanciones que pueden tener una finalidad compensatoria, la regla general es que las sanciones ambientales, pero principalmente las multas ambientales NO tienen una finalidad resarcitoria o compensatoria.

De otra parte, es necesario mencionar que, respecto de la finalidad o función preventiva de la sanción, ésta tiene dos ópticas:

- Por un lado, desde el punto de vista de la prevención general negativa (Amaya Arias y Del Valle Mora, 2018, p. 551), las sanciones ambientales tienen una finalidad ejemplarizante que busca influir en el comportamiento de las personas que estén cercanas a cometer la infracción, para que, viendo las consecuencias nocivas a las que se ven expuestas, no la cometan.
- Por otro lado, las sanciones ambientales, principalmente las de cierre temporal o definitivo, demolición y decomiso, tienen una función preventiva en la medida en que tienen como efecto que el presunto infractor no pueda usar el establecimiento, bien o servicio o la instalación objeto de la infracción, para cometer otras infracciones.

### **2.4.3 Síntesis: Importancia del procedimiento sancionatorio ambiental como mecanismo de protección de derechos colectivos**

Como corolario de los anteriores apartes, es necesario resaltar los siguientes tópicos:

- El procedimiento sancionatorio ambiental tiene dentro de sus finalidades la prevención, la corrección y la compensación de factores de deterioro ambiental que son capaces de causar las infracciones ambientales.
- Para el efecto, el procedimiento sancionatorio ambiental tiene mecanismos procesales y sustanciales que están orientados a la protección de los derechos colectivos al ambiente sano y al equilibrio ecológico, entre otros, se resalta:
  - La presunción de culpa o dolo, que permite la imposición de medidas preventivas y, si no se desvirtúa, la imposición de sanciones.
  - Un diseño procesal orientado a que para la formulación de cargos se tenga que demostrar con certeza los hechos constitutivos de la infracción, para poder edificar en debida forma la presunción de culpa o dolo.
- Es muy relevante tener presente que dentro de los mecanismos por medio de los cuales el Estado colombiano cumple su deber constitucional de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental están los permisos y licencias ambientales como requisito para ciertas actividades humanas capaces de causar impactos significativos, sin embargo, el incumplimiento por parte de los titulares de las obligaciones de dichos instrumentos debe ser abordado por la autoridad mediante el ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental, como siguiente nivel de intervención del Estado en estas actividades.
- Está claro que en caso de que los instrumentos administrativos de protección ambiental tales como la evaluación, control y seguimiento y ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental no funcionen, son razones que sustentan la intervención judicial por medio de las acciones populares.
- Dicha circunstancia demuestra la idea de que las actuaciones administrativas ambientales permisivas y sancionatorias tienen las mismas finalidades que la acción popular, solo que tienen medios distintos de intervención.

- Esto también demuestra que el nivel de importancia del ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental se debe medir en función de los bienes constitucionales que protege, es decir, el derecho colectivo a un ambiente sano y el equilibrio ecológico, entre otros, sin contar con el hecho de que en ocasiones tiene una conexión directa con la salud humana y la vida en condiciones dignas.
- Dicho lo anterior, en palabras de la teoría de la ponderación de normas con estructura de principios, el peso abstracto que tienen los derechos colectivos objeto de protección en el procedimiento sancionatorio ambiental, es suficiente para que, en una ponderación con otras garantías igualmente constitucionales y fundamentales, pero individuales, éstas cedan espacio a la protección ambiental sin que se afecte su núcleo esencial, justificando así la existencia de figuras como la presunción de culpa o dolo, o la ausencia de la etapa de alegatos de conclusión en la versión inicial de la Ley 1333 de 2009.

## 2.5 LA ETAPA DE ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL MODIFICADO POR LA LEY 2387 DE 2024.

Como ya se ha dicho, la Ley 2387 de 2024 modificó sustancialmente la Ley 1333 de 2009, entre otros aspectos, con el fin de incluir la etapa de alegatos de conclusión a partir de su entrada en vigencia. Siendo ello así, no parecería tener utilidad analizar la etapa de alegatos de conclusión en la versión inicial de la Ley 1333 de 2009, debido a que los procedimientos sancionatorios ambientales actualmente en curso simplemente deben aplicar la nueva ley e incorporar la etapa de alegatos de conclusión en cada procedimiento sancionatorio ambiental que impulsan.

Sin embargo, dado que los actos administrativos que imponen sanciones ambientales son susceptibles de control judicial, es posible considerar que a la fecha no se han impuesto sanciones ambientales aplicando la Ley 2387 de 2024, debido a que esta norma aumenta de 5.000 a 100.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) el máximo de multas que es posible imponer con ocasión de una infracción ambiental. Para imponer una multa ambiental, es necesario aplicar la metodología general para el cálculo de multas ambientales adoptado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante Resolución 2086

de 2010, basada en un máximo de multa de 5.000 SMLMV no es posible aplicarla para tasar multas de hasta 100.000 SMLMV. A la fecha, no se tiene conocimiento de que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible haya publicado un proyecto de norma reglamentaria para actualizar esta metodología.

Dicho lo anterior, consideramos que es poco probable que, a la fecha de elaboración de este análisis, en Colombia se hayan impuesto el nuevo tope de multas fijado en la Ley 2387 de 2024. De allí que sea posible afirmar que la mayor parte de las sanciones ambientales vigentes que en este momento están bajo estudio de la jurisdicción contencioso-administrativa se impusieron aplicando la Ley 1333 de 2009, en su versión original, que no prevé la etapa de alegatos de conclusión. Esto sin perjuicio de que haya algunas autoridades que, basadas en la tesis de que dicha etapa sí es aplicable por integración normativa con el CPACA, hayan concedido esta etapa procesal.

### **2.5.1 Libertad de configuración normativa / Vacío normativo Ley 1333 de 2009**

El principal propósito de este segmento es explicar las razones por las cuales se considera que la ausencia de la etapa de alegatos de conclusión en la versión inicial de ley 1333 de 2009, en realidad no constituye un vacío regulatorio sino una decisión consciente del legislador que deriva de su libertad en la configuración normativa del procedimiento sancionatorio administrativo ambiental. De esta manera para poder efectuar tal afirmación es necesario verificar e identificar la estructura y etapas en las cuales se aloja o fundamenta el procedimiento sancionatorio ambiental de cara a lo establecido a través del código de procedimiento administrativo y de lo Contencioso administrativo frente a alegatos de conclusión.

Para poder identificar de manera clara si la ausencia de la etapa de alegatos de conclusión obedece a la libertad de configuración normativa o a un vacío normativo, resulta necesario analizar someramente las etapas antecedentes y consecuentes de los alegatos de conclusión, en la estructura prevista por el legislador para el procedimiento sancionatorio ambiental, de esta manera el artículo 25 de la ley 1333 establece que en los 10 días posteriores a la notificación del pliego de cargos el presunto infractor puede presentar descargos y aportar o solicitar la práctica de pruebas que estime pertinentes y que sean conducentes.

A su vez, el artículo 26 de la norma ibidem, en relación con la práctica de pruebas señala que, vencido el término para presentar descargos, la autoridad ambiental ordenará la práctica de pruebas que hubieran sido solicitadas de acuerdo con los criterios de conducencia pertinencia y necesidad y ordenará de oficio las que considere necesarias. La práctica de las referidas pruebas se llevará a cabo en un término de 30 días siendo posible prorrogar dicho tiempo hasta por 60 días más siempre que medie concepto técnico que establezca la necesidad de un plazo mayor para la ejecución de estas.

Por su parte el artículo 27 de la ley 1333 de 2009 en relación con la determinación de la responsabilidad y la sanción señala que en los 15 días hábiles siguientes a la presentación de descargos o al vencimiento del período probatorio declarará o no la responsabilidad del infractor mediante acto administrativo motivado. Hasta aquí tenemos, una norma especial que regula un procedimiento bajo unas etapas regladas donde se establece la participación activa del investigado y la posibilidad de ejercer en diferentes momentos de esas etapas el derecho de defensa y contradicción.

Por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en relación con el periodo probatorio señala en su artículo 48 que cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a 30 días y que vencido el periodo probatorio se dará traslado al investigado por 10 días para que presente los alegatos respectivos. Se verifica entonces que en el CPACA, la etapa de alegatos de conclusión se regula en el artículo 48 que establece el periodo probatorio; por su parte la Ley 1333 de 2009 a través del artículo 26 establece el periodo probatorio en el procedimiento especial, en el cual se practican las pruebas solicitadas bajo criterios de conducencia, pertinencia y necesidad o se decretan las que se estime necesarias, y posteriormente se expide la decisión de fondo, esto es una vez haya culminado el periodo probatorio, o haya vencido el termino para presentar descargos según sea el caso.

En ese contexto podemos afirmar que en el procedimiento sancionatorio ambiental de la Ley 1333 de 2009, hay dos momentos estelares a nivel probatorio pero en cabeza de diferentes personas, en el primero de ellos durante la investigación es la autoridad ambiental quien debe demostrar probatoriamente y en grado de certeza la ocurrencia de la conducta, y el segundo de ellos a partir de la formulación de cargos, donde es el presunto infractor quien debe ejercer la actividad probatoria, aportando pruebas y apreciando las existentes en el escrito de

descargos o solicitando su práctica y participando activamente en la ejecución de las mismas durante el periodo probatorio.

Es claro entonces que si bien la norma previó una presunción de culpa o dolo, también previó que la formulación de cargos, solo procede cuando la autoridad ambiental demuestra probatoriamente los elementos constitutivos de la infracción, lo cual se traduce, en mostrar los elementos con los que cuenta la administración para efectuar el reproche de conducta que se realiza en la formulación de cargos, de tal forma que a partir de ese momento y a través de los descargos el presunto infractor las desvirtúe argumentativa y probatoriamente tal reproche. Lo expresado nos lleva a pensar que la configuración del PSA, bajo las etapas procesales previstas, hace parte de un esquema que pese a no contener la etapa de alegatos de conclusión, su desarrollo se centra en el respeto por las formas y las garantías procesales, especialmente el derecho de contradicción y defensa.

No obstante lo anterior, resulta preciso retornar al hecho de que la infracción ambiental, bajo la conceptualización efectuada por el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, se encuentra compuesta por dos elementos, a saber, uno de carácter objetivo y otro de carácter subjetivo, es decir dos grandes segmentos donde se edifica por un lado la existencia de la ocurrencia de una conducta y por otra parte, la presunción de culpa o dolo lo cual tiene que ver con la intención del infractor en hecho investigado.

El primero de esos componentes se edifica y estructura hasta la formulación de cargos, es decir en ese primer segmento, es la autoridad ambiental quien tiene la carga probatoria de manera activa y debiendo demostrar la ocurrencia de la conducta en grado de certeza conforme lo señala el artículo 22 de la norma, al señalar que la autoridad ambiental podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas y actuaciones que considere necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios lo cual deriva en la formulación de cargos en los términos previsto por el artículo 24.

Una vez la administración pública ha demostrado con nivel de certeza, el elemento objetivo de la infracción y en consecuencia ha formulación de cargos, a partir de allí, se desarrolla el elemento subjetivo de la infracción en el marco de lo que hemos denominado el segundo gran segmento del Procedimiento Sancionatorio Ambiental- PSA.

Tal como se mencionó líneas atrás, el componente subjetivo de la infracción se encuentra relacionado con la intención del infractor del hecho investigado, y es allí donde nos encontramos con la presunción de culpa o dolo establecida por el parágrafo del artículo 1 de la Ley 1333 de 2009, según el cual, en materia ambiental se presume la culpa o el dolo del infractor y este 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.

En el marco del procedimiento sancionatorio ambiental, los juristas Guzmán Jiménez y Ubajoa Osso plantean que la actual presunción de culpa o dolo atribuida al presunto infractor representa una construcción jurídica problemática que debería reconsiderarse. Según los autores, una alternativa más coherente sería establecer un régimen de responsabilidad objetiva —pese a que en la actualidad se encuentra proscrita por el ordenamiento jurídico colombiano— o, en su defecto, suprimir la presunción vigente y adoptar un sistema de imputación basado en la responsabilidad subjetiva, con fundamento en principios de culpabilidad y garantía del debido proceso. (2019 págs. 419-460). Contrario sensu, el autor Lesmes Orjuela (2019 págs. 185-226), en relación con la presunción de culpa o dolo del procedimiento sancionatorio ambiental, señala que ésta no implica responsabilidad objetiva; sino que se trata de una presunción relativa (*iuris tantum*), que admite prueba en contrario y que obliga al procesado a desvirtuar tal presunción. Para el autor, la norma no suprime el principio de culpabilidad, sino que modifica la carga probatoria dentro del procedimiento, lo cual no implica deconstruir la naturaleza subjetiva de la responsabilidad administrativa ambiental. (Lesmes Orjuela 2019, p. 187).

Adicionalmente, el autor sostiene que dicha presunción no debe entenderse como un traslado definitivo de la carga probatoria al presunto infractor, sino como una herramienta para hacer más eficiente la actuación administrativa. De esta manera el Estado sigue estando obligado a aportar elementos que demuestren la existencia del hecho para poder efectuar su imputación y el investigado tiene la oportunidad de contradecir esa posición mediante prueba en contrario (Lesmes Orjuela 2019, pp. 190-191).

La Corte Constitucional en la Sentencia C-595 de 2010, frente a la constitucionalidad del parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, sobre la presunción de culpa o dolo del presunto infractor, indicó que dicha presunción no configura una responsabilidad objetiva, ni

elimina la posibilidad del implicado de controvertir la imputación. Señala que se trata, de una herramienta normativa que permite a la administración iniciar la acción sancionatoria desde una posición de equilibrio, considerando las dificultades relacionadas con la obtención de prueba en materia ambiental, sin que ello implique desconocer el principio de culpabilidad (Corte Constitucional 2010, pp. 38-39). También destacó la Corte que la presunción es de carácter relativo debiendo ser entendida en el marco de las garantías procesales del procedimiento administrativo. De esta manera el investigado mantiene la posibilidad de desvirtuar la presunción mediante la presentación de pruebas, en salvaguarda de sus derechos fundamentales y las garantías procesales. (Corte Constitucional 2010, p. 42).

Finalmente, la Corte validó que el legislador cuenta con un margen razonable para estructurar los procedimientos administrativos sancionatorios, especialmente en un sector especializado como el ambiental. Por tanto, la presunción de culpa o dolo presunción no constituye una arbitrariedad, sino un recurso legítimo dentro de la libertad de configuración normativa, siempre que se preserve la posibilidad de defensa y contradicción del investigado (Corte Constitucional 2010, pp. 43-45). En conclusión, la ausencia de una etapa explícita de alegatos de conclusión en la Ley 1333 de 2009 no constituye un vacío regulatorio, por el contrario es producto de una decisión del legislador derivada de su libertad de configuración normativa en procedimientos sancionatorios administrativos ambientales, lo cual le permitió estructurar un procedimiento especial en el que consideró suficiente la etapa de descargos y práctica de pruebas con participación activa del investigado sin comprometer las garantías del debido proceso ni el derecho defensa.

### **2.5.2 Entre el principio de especialidad y el principio de integración normativa**

Es necesario señalar que si bien la Ley 1333 de 2009, por la cual se regula el procedimiento sancionatorio ambiental, se ha mantenido en pie desde el 21 de julio de 2009, su permanencia en el ordenamiento jurídico colombiano, ha librado varios escenarios de debate; tal es el caso de la Sentencia de constitucionalidad C-595 de 19 de abril de 2010<sup>33</sup>, donde la Corte Constitucional realizó un análisis del párrafo 1° del artículo 5° en relación con la presunción de culpa o dolo, considerando la exequibilidad de tal párrafo al considerar que no violaba los principios del debido proceso, legalidad ni tipicidad. Por su parte la Sentencia C-703 de

---

<sup>33</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 2010. *M.P. Palacio*. 19 abr. 2010.

201034 abordó entre otros aspectos, el artículo 5º de la Ley 1333, relacionado con la infracción ambiental y su remisión al Código de Recursos Naturales y actos administrativos; también allí se reafirmó la exequibilidad del régimen sancionatorio ambiental.

Por su parte la sentencia C-219 de 201735, nuevamente examinó el referido artículo 5º de la Ley 1333 de 2009, en lo relacionado con “los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente”, declarando exequible el referido fragmento y señalando que no se vulneran los principios constitucionales, dado que no se crea una infracción, sino que se admite la derivación de la misma sobre normas ya existentes.

No obstante lo anterior pese a haberse surtido el proceso normal de constitucionalidad sobre la norma en comento, el trasegar de la Ley regulatoria del procedimiento sancionatorio ambiental, ha generado diferentes teorías entre la jurisprudencia y la doctrina que llevan a cuestionarse si la estructura del proceso en los términos allí señalados garantiza en si misma el debido proceso pese al hecho de no incluir de manera inicial la etapa de alegatos de conclusión, la cual se encontraba regulada en otros compendios normativos y resultaba aplicable a procedimientos sancionatorios administrativos de otras materias diferentes a la ambiental, ejemplo de ello es la etapa de alegatos de conclusión del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo CPACA..

Lo primero que debe mencionarse es que el el inciso tercero del artículo 236 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- CPACA, señala de manera expresa que las autoridades públicas deberán sujetar sus actuaciones a los procedimientos que allí se establecen sin perjuicio de los procedimientos que hayan sido regulados por leyes especiales indicando adicionalmente que, en lo no previsto en los mismos, se aplicarán las disposiciones del CPACA.

---

<sup>34</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-703 de 2010. *M.P.* –. 2010.

<sup>35</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-219 de 2017. *M.P.* *IHEM (acc. M.J.P.B.)*. 19 abr. 2017.

<sup>36</sup> **ARTÍCULO 2. Ámbito de aplicación.** “ (...) Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código”.

En principio, parece claro que en aquello no regulado por la norma especial del procedimiento sancionatorio ambiental -Ley 1333 de 2009-, se estaría en presencia de un vacío normativo, lo que determinaría la necesidad de acudir al CPACA, bajo el principio de supletoriedad normativa o integración jurídica, el cual consiste en la posibilidad de completar el contenido de una norma insuficiente o con vacíos, acudiendo a disposiciones de otras ramas del derecho que guarden coherencia sistemática con la materia regulada. Lo que no implica legislar desde la jurisprudencia o la administración, sino interpretar armónicamente el sistema normativo para preservar su eficacia y garantizar la justicia material (Santofimio Gamboa 2009, p. 126).

Por su parte la tratadista Gloria Lucía Álvarez ha sostenido que la Ley 1333 de 2009, presenta vacíos normativos importantes que afectan su aplicación práctica. Entre otros aspectos la ausencia de disposiciones claras respecto de etapas esenciales como los alegatos de conclusión. Afirmando que se vuelve necesario acudir a otras fuentes normativas del ordenamiento jurídico, como el derecho administrativo general, el civil y el penal, además de los principios generales del derecho y la jurisprudencia de las altas cortes; ello para garantizar el debido proceso y la coherencia del sistema sancionatorio ambiental, especialmente en ausencia de una regulación procesal completa(Álvarez 2020, p. 177).

En ese sentido resulta relevante, una mirada integral de las disposiciones normativas mencionadas esto es, la Ley 1333 de 2009- regulatoria del Procedimiento Sancionatorio Ambiental y la Ley 1437 de 2011- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a fin de establecer si la no incorporación de la etapa de alegatos de conclusión obedece a la libertad de configuración normativa o a un vacío de la norma regulatoria del procedimiento sancionatorio ambiental.

De esta manera podemos identificar que hay aspectos en la Ley 1333 de 2009, que no fueron regulados en dicho cuerpo normativo, pero que para su desarrollo o cumplimiento remite de manera expresa el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- CPACA, tal es el caso del artículo 1937 según el cual, en las actuaciones sancionatorias ambientales, las notificaciones deben llevarse a cabo en los términos señalados

---

<sup>37</sup>“Artículo 19. Notificaciones. En las actuaciones sancionatorias ambientales las notificaciones se surtirán en los términos del Código Contencioso Administrativo”.

por el CPACA, lo cual reviste la mayor importancia, dado que la forma de publicidad de los actos de carácter individual, es la notificación. Al respecto el autor Jaime O. Santofimio señala que los actos administrativos expedidos y no publicitados se convierten en fenómenos al interior de la administración con intrascendencia para el mundo exterior y carentes de fuerza jurídica para producir efectos frente a terceros. Así mismo, indica que la eficacia jurídica de los actos administrativos depende de la publicidad que frente a los mismos lleven a cabo las autoridades. (2007 págs. 265-266).

Por su parte, el artículo 30 de la norma *ibidem*, relacionado con los recursos, establece que contra el acto administrativo que ponga fin a una investigación sancionatoria ambiental, procede el recurso de reposición y siempre que exista superior jerárquico, el de apelación, debiendo ser interpuestos en los términos y condiciones señalados por el CPACA. Nuevamente, el legislador decide de manera activa y expresa que los términos y condiciones en que deberán surtirse los recursos procedentes frente al acto administrativo que resuelve de fondo son los señalados por el CPACA, lo cual reporta la mayor relevancia, dado que dichas figuras jurídicas procesales encarnan una de las más importantes formas del ejercicio del derecho de contradicción y defensa al interior de cualquier proceso administrativo sancionatorio.

Lo anterior, permite concluir que las remisiones expresas efectuadas por la norma especial para que ciertas actuaciones fueran ser desarrolladas en los términos señalados por las normas del CPACA, demuestran que el legislador no dejó al azar los temas que considero cruciales para garantizar el derecho de contradicción y defensa, seguridad jurídica y legitimidad del procedimiento sancionatorio ambiental, es decir, la omisión en la versión inicial de la Ley 1333 de 2009, de la etapa de alegatos de conclusión, no obedece entonces al propósito de efectuar una especie de transferencia de dicha etapa desde las disposiciones del procedimiento administrativo sancionatorio regulado por el CPACA en el marco del principio de integración jurídica, por el contrario, obedece a la expresión clara del legislador de haber regulado las etapas necesarias y suficientes para edificar un proceso respetuoso de las garantías constitucionales y las formas procesales en el marco del principio de especialidad.

### **2.5.3 La nueva incorporación de Ley 2387 de 2024.**

Con la entrada en vigencia de la ley 2387 de 2024, modificatoria de la ley 1333 de 2009 esto es del procedimiento sancionatorio ambiental-PSA, tenemos un antes y un después de las diferentes interpretaciones que existían sobre la procedencia de la etapa de alegatos de conclusión. Entonces podemos afirmar que el procedimiento previsto en la ley 1333 de 2009 como norma de carácter especial regulatoria del procedimiento sancionatoria ambiental en Colombia, no preveía la referida etapa; no obstante, lo anterior su incorporación se produce a partir de la expedición de la ley 2387 del 2024.

Es preciso mencionar que el artículo 8 de la Ley 2387 de 2024, señala de forma expresa que, a partir de su vigencia, el procedimiento sancionatorio ambiental-PSA previsto en la Ley 1333 de 2009, tendrá la etapa de alegatos de conclusión a la cual se refiere el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Allí mismo señala una condición de procedibilidad para la referida etapa, esto es, únicamente cuando se hayan practicado pruebas en el periodo probatorio señalado por el artículo 26 de la Ley 1333 de 2009.

De lo anterior tenemos que si bien la Ley 2387 de 2024, introduce en PSA de la Ley 1333 de 2009, la etapa de alegatos de conclusión, la misma no depende del impulso procesal y el cumplimiento irrestricto de todas las etapas, el legislador fue más allá al establecer que la ocurrencia de la misma se encuentra condicionada y depende de la práctica de pruebas en el periodo probatorio del art 26 de la Ley 1333 de 2009.

Al respecto, la doctrinante García Pachón sostiene que la nueva disposición que incorpora los alegatos de conclusión en el procedimiento sancionatorio ambiental supone un avance importante de carácter garantista. Argumenta la autora que al condicionar esta instancia para cuando se hayan practicado pruebas, la ley reconoce las dificultades propias de los procesos técnicos ambientales y fortalece el derecho de defensa (GARCÍA PACHÓN, 2024).

Cabe mencionar que la ausencia de etapa de etapa de alegatos de conclusión, en el procedimiento sancionatorio ambiental-PSA en la versión inicial de la Ley 1333 de 2009, mantenía el núcleo esencial del debido proceso y las demás garantías procesales, sus etapas y estructura no contenían un vacío regulatorio, por el contrario, se trataba de un

procedimiento especial que mantenía un esquema esencial garantista pero diferente de otros procedimientos administrativos sancionadores.

Pese a lo mencionado, la incorporación efectuada por la Ley 2387 de 2024, de la etapa de alegatos de conclusión se produce como un mecanismo para lograr la articulación y unidad de criterio entre las autoridades ambientales, dado que antes la incorporación en el PSA existía un sin número de posiciones entre las autoridades ambientales frente al tema y también era diferente el trato dado por estas a los investigados dependiendo de su posición jurídica frente a la procedencia o no de alegatos de conclusión. Lo anterior es posible verificarlo en los debates surtido por el Proyecto de Ley número 116 de 2022 Cámara, luego 251 de 2024 Senado, de lo que hoy es la Ley 2387 de 2024, así:

- **Gaceta del Congreso número 1094 de 2023 (Ponencia para Segundo Debate)**

Se argumentó la inclusión busca solucionar un problema jurídico fundamental: si se deben o no conceder alegatos de conclusión en los procedimientos sancionatorios ambientales; debido a que la Ley 1333 de 2009 no establece la figura, a diferencia del artículo 48 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), se genera "inseguridad jurídica" y un "trato procesal distinto dependiendo de la autoridad que aplique el procedimiento". La inclusión de esta etapa "generaría una articulación con todas las entidades y una seguridad jurídica requerida" (Congreso de la República, 2023 b).

- **Gaceta del Congreso número 118 de 2023 (Ponencia para Primer Debate):**

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) recomendó la inclusión de los alegatos de conclusión como una solución al problema de "inseguridad jurídica y violación al principio de igualdad", debido a la "variación tanto en el trato procesal como en las autoridades ambientales que conceden o no alegatos" (Congreso de la República, 2023 a) .

- **Gaceta del Congreso número 462 de 2024 (Ponencia para Primer Debate en Senado):**

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su concepto técnico, afirmó que la inclusión de los alegatos de conclusión "pondría fin a los diversos criterios e interpretaciones que existen dentro de las autoridades ambientales en cuanto a la inclusión de esta etapa en el procedimiento sancionatorio ambiental", lo que "garantiza la seguridad jurídica para las autoridades ambientales y los destinatarios de estas" (Congreso de la República, 2024 b).

▪ **Gaceta del Congreso número 749 de 2024 (Ponencia para Segundo Debate en Senado):**

Se enfatiza que en el proyecto de ley se incluyen los alegatos de conclusión como una nueva etapa en el procedimiento sancionatorio ambiental. Esta incorporación está condicionada a la práctica de pruebas en el proceso, en armonía con lo establecido en el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 26 de la Ley 1333 de 2009 (Congreso de la República, 2024 b).

Se menciona que, en la actualidad, la Ley 1333 de 2009 no incluye la etapa de alegatos de conclusión en el procedimiento sancionatorio ambiental, pues de conformidad con su artículo 27, la autoridad ambiental competente debe declarar (o no) la responsabilidad del presunto infractor cuando éste presente los correspondientes descargos o se venza el periodo probatorio de que trata el artículo 26.

En contraste, la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) en su artículo 48, sí incluye la presentación de los alegatos de conclusión como etapa en el procedimiento administrativo sancionatorio general. Sin embargo, tal disposición no puede aplicarse directamente al procedimiento establecido en la Ley 1333 de 2009, pues ésta es una norma de naturaleza especial que implica su prevalencia frente a la norma general como lo es la Ley 1437 de 2011 (art. 5, Ley 5 de 1887).

Bajo esa premisa, resulta oportuno y fundamental ajustar el procedimiento previsto en la Ley 1333 de 2009, en el sentido de incluir la etapa de alegatos de conclusión, ya que el legislador está llamado materializar el gradual progreso normativo, para garantizar y proteger de la forma más expedita y eficaz posible, el derecho fundamental al debido proceso como una manera de potenciar la aplicación del principio de progresividad en las actuaciones administrativas sancionatorias.

Podemos afirmar entonces, que la incorporación de la etapa de alegatos de conclusión a partir de la expedición de la Ley 2387 de 2024, corrige la disparidad de criterio existente entre autoridades ambientales frente a la aplicación o no de la etapa, generando entre ellas unidad de criterio en la ampliación de la norma sancionatoria, lo cual redundará en mayor seguridad jurídica para los administrados.

Al incorporar la etapa de alegatos de conclusión a partir de la expedición de la Ley 2387 de 2024, se zanja el debate en la materia, sin desconocer el hecho de que la versión inicial de la

Ley 1333 de 2009, como norma procedimental especial, que a la vez era instrumento para la protección de derechos colectivos, hacía prevalecer esa protección, respecto de algunas formas procesales, tales como los alegatos de conclusión.

Se destaca entonces que la búsqueda de la seguridad jurídica a través la inclusión de la referida etapa cierra el debate, y en ese sentido, un vistazo de la exposición de motivos deja claro que el esquema procesal anterior NO vulneraba el núcleo esencial del debido proceso.

## Conclusiones

El presente Trabajo Fin de Máster se propuso analizar el procedimiento sancionatorio ambiental (PSA) colombiano como un mecanismo fundamental para el cumplimiento de los deberes constitucionales de protección ambiental, empleando la ponderación como herramienta clave para resolver las colisiones entre normas con estructura de principio. Este análisis ha permitido comprender la complejidad del marco jurídico ambiental colombiano y la importancia de un enfoque interpretativo que equilibre los distintos valores y derechos en juego por lo que se destacan las siguientes conclusiones:

**Primera.** - El procedimiento sancionatorio ambiental es una herramienta jurídica indispensable para garantizar la protección del ambiente y los recursos naturales en Colombia, un país reconocido por su diversidad ambiental y con una Constitución Política de 1991 que ha sido denominada la "Constitución Ecológica". A lo largo de la evolución normativa, desde la Ley 99 de 1993 hasta la reciente Ley 2387 de 2024, el procedimiento ha buscado materializar los deberes constitucionales de protección ambiental a cargo del Estado y los particulares. La aplicación de los principios jurídicos, concebidos como mandatos de optimización según la teoría de Alexy, resulta esencial para la integración, suplencia e interpretación de las normas ambientales, especialmente ante vacíos o contradicciones.

**Segunda.** – Se evidencia la colisión de principios en el procedimiento sancionatorio ambiental, particularmente entre el derecho fundamental al debido proceso (incluida la presunción de inocencia) y el principio constitucional de protección ambiental. Se ha examinado la figura de la presunción de culpa o dolo del infractor ambiental, prevista en el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, modificado por la Ley 2387 de 2024. A pesar de ser una limitación a la presunción de inocencia, esta presunción ha sido considerada constitucionalmente admisible y proporcional por la Corte Constitucional (Sentencia C-595 de 2010). Su validez radica en que no se trata de una presunción de responsabilidad objetiva, sino de culpabilidad. La autoridad ambiental debe demostrar con certeza los elementos objetivos de la infracción y el nexo causal, edificando así la presunción de culpa o dolo en la tipicidad misma de la conducta, al violarse un deber objetivo de cuidado. El presunto infractor, por su parte, mantiene la carga y la oportunidad de desvirtuarla mediante pruebas, asegurando las garantías del debido proceso.

**Tercera.** - En cuanto a la etapa de alegatos de conclusión, se ha analizado su ausencia en la versión inicial de la Ley 1333 de 2009 y su posterior incorporación por la Ley 2387 de 2024. Se concluye que la configuración original del procedimiento sin esta etapa no representaba un vacío normativo, sino una decisión consciente del legislador que priorizaba la celeridad y estructuraba las fases procesales de forma que el momento principal de actividad probatoria de la autoridad se diera en la investigación previa a la formulación de cargos, y la defensa se ejerciera en la etapa de descargos y práctica de pruebas. La aplicación del principio de especialidad impedía la integración normativa automática de los alegatos de conclusión del Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo. La incorporación de esta etapa en la Ley 2387 de 2024, condicionada a la práctica de pruebas, no obedece a la corrección de una vulneración del debido proceso, sino a la búsqueda de unidad de criterio y seguridad jurídica entre las autoridades ambientales y los administrados, eliminando disparidades interpretativas.

**Cuarta.** - El procedimiento sancionatorio ambiental trasciende la mera aplicación del principio "el que contamina paga". Las sanciones ambientales cumplen una función preventiva, correctiva y compensatoria. Si bien algunas sanciones, como la restitución de especies o la demolición, pueden tener un efecto resarcitorio o compensatorio directo, la regla general, especialmente para las multas, es que su finalidad no es resarcitoria en sí misma, ya que los recursos recaudados no siempre se destinan directamente a la reparación del daño específico causado por la infracción. Las verdaderas medidas compensatorias son autónomas de las sanciones y buscan restablecer las condiciones ambientales. El procedimiento sancionatorio ambiental, junto con otros instrumentos como las licencias ambientales y las acciones populares, constituye un sistema integral de protección de los derechos colectivos a un ambiente sano y al equilibrio ecológico. La alta importancia constitucional de estos bienes jurídicos justifica que, en el ejercicio de ponderación, se permitan limitaciones proporcionadas a otros principios constitucionales de carácter individual, sin afectar su núcleo esencial, en aras de salvaguardar el interés colectivo y los deberes constitucionales de protección ambiental.

## Referencias bibliográficas

### ● Bibliografía básica

**CASTAÑO PÉREZ, L. 2020.** *Participación ciudadana y derechos colectivos en el proceso sancionatorio ambiental. Cuadernos de Derecho y Medio Ambiente. Vol 12. 2020.*

**ORTIZ SALAZAR, J. 2022.** *Impacto de las sanciones ambientales sobre comunidades vulnerables. Anuario de Estudios Ambientales y Sociales. Vol. 5. 2022.*

**VELASCO, D. 2018.** 89, 2018. *Derechos colectivos y recientes desarrollos jurisprudenciales en materia ambiental. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia.*

**PÁEZ DELGADO, D. R. y GUERRA ZAPATA, L. C. 2022.** Alcance de los bienes de protección del ambiente en las acciones penales y administrativas. [aut. libro] María del Pilar García Pachón (Editora). *Derecho penal ambiental y reparación de daños a la naturaleza.* Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2022.

**AMAYA ARIAS, Á. M., y DEL VALLE MORA, E. J. 2018.** La función compensatoria de la sanción ambiental y su incoherente aplicación normativa y fáctica. [aut. libro] (Editora) María del Pilar García Pachón. *El poder sancionador de la Administración pública: discusión, expansión y construcción.* Bogotá : s.n., 2018.

**GONZÁLEZ VILLA, J. E. 2006.** *Derecho Ambiental Colombiano. Parte General. Tomo I.* Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2006. Vol. 1.

**TORRES VÁZQUEZ, M. 2019.** *Enfoque comunitario en la imposición de sanciones ambientales.* Bogotá : Editorial Jurídica Andina, 2019.

**LOZADA PARDO, A. 2016.** *El Postpositivismo de la "Optimización": sobre el concepto de principio jurídico de R. Alexy.* 2016.

**REYES BASTIDAS, YESID. 2007.** *El Delito Ecológico.* Bogotá : Ediciones Doctrina y Ley, 2007.

**BRICEÑO CHAVES, ANDRÉS MAURICIO. 2017.** *El Principio de Precaución en una Sociedad de Riesgos Ambientales.* Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2017.

**BEJARANO RAMOS, CONSTANZA.** El papel de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en la aplicación de la Ley 1333 de 2009. *Universidad Externado de Colombia*. [En línea] <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/934db207-994e-4f90-99e4-0a27c27b5c71/content>.

**OSSA ARBELÁEZ, JAIME. 2009.** *Derecho Administrativo Sancionador : Una Aproximación Dogmática*. Bogotá : Legis, 2009.

**FERNÁNDEZ CARRASQUILLA, JUAN. 2004.** *Derecho Penal Fundamental 1*. Bogotá : Ediciones Jurídicas Ibañez, 2004.

**FERRAJOLI, LUIGI. 2005.** *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal* . Fernández. Argentina : Trotta, 2005.

**VELÁSQUEZ VELÁSQUEZ, FERNANDO. 2013.** *Manual de Derecho Penal, Parte General*. Bogotá : Ediciones Jurídicas Andrés Morales, 2013.

**FRANK, REINHARD. 2004.** *Sobre la Estructura del Concepto de Culpabilidad*. Buenos Aires : Ed. B F., 2004.

**ZAFFARONI, EUGENIO RAÚL. 1981.** *Tratado de Derecho Penal. Parte General. Tomo III*. Buenos Aires : Ed. Ediar., 1981. Vol. 3.

*El Pospositivismo de la "optimización": sobre el concepto de principio jurídico.* **LOZADA PARDO, A. 2016.** 39, Virtual : Doxa, 2016, Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho, págs. 227-252.

**RESTREPO OSPINA, A.M. 2017.** *Estructura de los principios jurídicos en Ronald Dworkin. Derechos y obligaciones en el estado de derecho: actas del III Coloquio Binacional México-España*. 2017.

**LESME ORJUELA, R. 2019.** Naturaleza jurídica y principios del proceso sancionatorio ambiental en Colombia. *Procedimiento Sancionatorio Ambiental. 10 años de la Ley 1333 de 2009*. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2019.

**RAMÍREZ GÓMEZ, F. 2021.** *Protección colectiva y sanción ambiental en Colombia*. 1, 2021, Revista Colombiana de Derecho Ambiental, Vol. 8, págs. 35–58.

**ALEXY, ROBERT. 2009.** *Derechos Fundamentales, Ponderación y Racionalidad*.11, México : Porrúa, 2009, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional: proceso y constitución.

**ALEXY, ROBERT. 2018.** *Teoría de la Argumentación Jurídica*. Madrid : Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.

**ALEXY, ROBERT. 1988.** *Sistema Jurídico, Principios Jurídicos y Razón Práctica*. 5, 1988, Revista Doxa.

**LOZADA, A.** *El postpositivismo de la «optimización»: sobre el concepto de principio jurídico de R. Alexy*. 2016. 39, 2016, DOXA: Cuadernos de Filosofía del Derecho.

**SALAZAR ORTUÑO, Eduardo. 2018.** El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus: propuestas para un acceso efectivo a la justicia en conflictos ambientales. [Tesis]. Murcia, España : Universidad de Murcia, 2018.

**SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. 1994.** *Derecho administrativo general*. Madrid : Tecnos, 1994.

**Parra Martínez, A. & Jiménez Benítez, F. J. 2016.** *Derecho Administrativo Sancionador*. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2016.

**GARCÍA RESTREPO, J. F. 2021.** *Derecho ambiental colombiano: procedimiento administrativo sancionatorio*. Medellín : Grupo Editorial Ibáñez, 2021.

**PRIETO GONZÁLEZ, Á. H. 2019.** *El debido proceso sancionatorio ambiental en Colombia: análisis a partir de la Ley 1333 de 2009*. , Revista de Derecho Ambiental.

**SUÁREZ FRANCO, P. 2017.** *El procedimiento administrativo sancionador ambiental en Colombia: entre la prevención y la punición*. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2017.

**MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, A. 2015.** *La potestad sancionadora ambiental en Colombia: análisis crítico del procedimiento administrativo sancionador en el marco de la Ley 1333 de 2009*. Bogotá : Temis, 2015.

**GARCÍA RESTREPO, J. F. 2021.** *Derecho ambiental colombiano: procedimiento administrativo sancionatorio*. Medellín : Grupo Editorial Ibáñez, 2021.

**PÉREZ MEDINA, Olga y ESPINOSA CAMARGO, Andrés. 2021.** *Derecho sancionador ambiental en Colombia: análisis del principio de legalidad en la tipificación de infracciones.* 9, 2021, Revista Derecho Ambiental y Sociedad.

**ROJAS RAMÍREZ, J. C.** *Tipicidad y legalidad en el procedimiento sancionatorio ambiental.* , Medellín : s.n., 2021, Revista de Derecho Ambiental.

**SÁNCHEZ ZAPATA, J. A. 2019.** *Garantías procesales en el procedimiento sancionador ambiental colombiano.* Medellín : Editorial Jurídica Dike, 2019.

**MONROY CABRA, M. E. 2018.** *Derecho procesal administrativo y sancionatorio.* Bogotá : Universidad del Rosario, 2018.

**MORENO ORDUZ, H.** *Verdad material y carga probatoria en el procedimiento ambiental.* , , Revista Derecho y Realidad, 2021, Vol. 17.

**DÍAZ SALAZAR, C. y GÓMEZ RIVAS, A.** *Validez probatoria en sanciones ambientales: límites y jurisprudencia.* , Revista Justicia Ambiental, 2020, Vol. 4.

**LESMES ORJUELA, R. 2019.** La Presunción de Culpa y Otros Asuntos Relevantes Del Procedimiento Sancionatorio Ambiental Colombiano. [aut. libro] María del Pilar García Pachón (ed). *Procedimiento Sancionatorio Ambiental. 10 Años de La Ley 1333 de 2009.* Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2019.

**RODAS MONSALVE, J.C. 2012.** *Constitución y Derecho Ambiental. Principios y acciones constitucionales par la defensa del ambiente.* Bogotá : s.n., 2012.

**GUZMÁN JIMÉNEZ, L. F. y UBAJOA OSSO, J. D. 2019.** Garantías procedimentales en el ámbito sancionatorio ambiental. Un análisis de eficacia administrativa. [aut. libro] M. P. (ed.) GARCÍA PACHÓN. *Procedimiento sancionatorio ambiental: 10 años de la Ley 1333 de 2009.* Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2019.

*De las infracciones ambientales en la Ley 1333 de 2009: crítica a la Sentencia C-219 de 2017.*

**ÁLVAREZ PINZÓN, G. L. 2020.** 54, 2020, Revista Derecho y Sociedad.

**SANTOFIMIO GAMBOA, J. O.: 2007.** *Tratado de derecho Administrativo. El acto Administrativo. T II.* Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2007.

*Procedencia de los Alegatos de Conclusión.* **GARCÍA PACHÓN, M. P. 2024.** 2024, Biolegal Colombia.

**ARÉVALO MÚTIS, P. L., HOYOS, J., MATAMOROS, P. N., & PATIÑO, J. 2014.** 4, 4 de Abril de 2014, Revista Via Iuris.

## Legislación citada

Congreso de la República:

- 2023 a. INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 116 DE 2022 CÁMARA 118. *Gaceta del Congreso 118*. Bogotá : Imprenta Nacional de Colombia, 2023 a.
- 2024 b. INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 116 DE 2022 CÁMARA y 251 de 2024 SENADO. *Gaceta del Congreso 749*. Bogotá : s.n., 2024 b. Imprenta Nacional de Colombia.
- 2023 b. PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 116 DE 2022 CÁMARA. *Gaceta del Congreso 1094*. Bogotá : Imprenta Nacional de Colombia, 2023 b.
- 2024 b. PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 116 DE 2022 CÁMARA. *Gaceta del Congreso 462*. Bogotá : Imprenta Nacional de Colombia, 2024 b.
- Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1333 de 2009. Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Ley 2387 de 2009. Por medio del cual se modifica el procedimiento sancionatorio ambiental, ley 1333 de 2009, con el propósito de otorgar herramientas efectivas para prevenir y sancionar a los infractores y se dictan otras disposiciones.

- Ley 1564 de 2012. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

Gobierno Nacional:

- Decreto-ley 01 de 1984. Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.
- Decreto 1076 de 2015. Decreto Único del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

- 2010. Metodología para la Tasación de Multas en el Marco del Procedimiento Sancionatorio Ambiental. *Resolución 2086 de 2010*. Bogotá.

## Jurisprudencia referenciada

Corte Constitucional:

- 1992. *Sentencia T-411 de 1992*. T-785, T-411-92. [asres. legales] Alejandro Martínez Caballero. Bogotá : Sala Cuarta de Revisión, 1992.
- 2012. *Sentencia C-746 de 2012*. C-746-12. [asres. legales] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Bogotá : Corte Constitucional - Sala Plena, 2012.
- 2010. *Sentencia C-595 de 2010*. C-595/2010. Bogotá : Corte Constitucional Colombiana Sala Plena, 2010.

Consejo de Estado de Colombia:

- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. 2018. *Sentencia de Unificación del 13 de febrero de 2018* . 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU), 2002-02704-01(SU). [asres. legales] Consejero Ponente: William Hernández Gómez., 2018.
- Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera. 2022. *Auto del 28 de octubre de 2022*. 15001-23-33-000-2019-00173-01, 2019-00173-01. [asres. legales] CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN. Bogotá. 2022.



## ● Listado de abreviaturas

PSA – Procedimiento Sancionatorio Ambiental

CPACA – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

CGP – Código General del Proceso

SINA – Sistema Nacional Ambiental

ANLA – Autoridad Nacional de Licencias Ambientales