

LUIS FELIPE GUZMÁN JIMÉNEZ*
JUAN DAVID UBAJOA OSSO**

*Garantías procedimentales en el ámbito sancionatorio
ambiental. Un análisis de eficacia administrativa*

SUMARIO

Introducción. I. El debido proceso administrativo como eje articulador del proceso sancionatorio ambiental. A. Concepto y notas características. B. Garantías procedimentales del debido proceso aplicables al proceso sancionatorio ambiental. 1. Publicidad. 2. Derecho de defensa. 3. Reglas procesales y probatorias. 4. Presunción de inocencia. 5. Derecho de contradicción. II. Análisis de eficacia de las garantías procedimentales en el proceso sancionatorio ambiental. A. La eficacia como criterio complementario del principio de legalidad y el debido proceso en el derecho sancionatorio. Concepto y aplicación. B. Problemas de eficacia de las garantías procedimentales en el proceso sancionatorio ambiental. 1. Publicidad. 2. Derecho de defensa. 3. Reglas procesales y probatorias. 4. Presunción de inocencia. 5. Derecho de contradicción. Conclusiones. Bibliografía.

RESUMEN

Este trabajo contiene un análisis de algunos de los problemas estructurales del proceso sancionatorio ambiental. Estos se traducen en un desvío del umbral de acción de la potestad sancionatoria, en afectaciones al núcleo esencial del debido proceso en materia administrativa, y en una pérdida de eficacia del proceso sancionatorio administrativo que tiene como fin último la salvaguardia ambiental. Dicho análisis intenta probar que las mejoras normativas del mencionado proceso son urgentes, necesarias y oportunas para poder garantizar actuaciones sancionatorias que resulten eficaces y respetuosas del debido proceso y sus garantías procedimentales.

* Abogado y magíster en Derecho con énfasis en Derecho de los Recursos Naturales de la Universidad Externado de Colombia; investigador del Grupo de Investigación en Derecho del Medio Ambiente de la misma universidad y becario en sus estudios doctorales en la Universidad Carlos III de Madrid. Correo electrónico: luis.guzman@uexternado.edu.co.

** Abogado de la Universidad Externado de Colombia; investigador del Grupo de Investigación en Derecho del Medio Ambiente de la misma universidad y becario de la Fundación Carolina de España en sus estudios doctorales en la Universidad Carlos III de Madrid. Correo electrónico: juan.ubajoa@uexternado.edu.co.

PALABRAS CLAVE

Derecho sancionador, proceso sancionatorio ambiental, debido proceso administrativo, sanción ambiental.

ABSTRACT

This paper contains an analysis of some of the structural problems of the environmental sanctioning process. Which are translated into: a deviation of the action threshold of the sanctioning authority; affectations to the essential core of due process in administrative matters; and a loss of effectiveness of the administrative sanction process that has as its ultimate goal the environmental safeguard. This analysis tries to prove that the normative improvements of the mentioned process are urgent, necessary, opportune to be able to guarantee sanctioning actions that are effective and respectful of the due process and its procedural guarantees.

KEYWORDS

Sanctioning law, environmental sanctioning procedure, due administrative process, environmental sanction.

INTRODUCCIÓN

El proceso sancionatorio ambiental es una cuestión central del derecho ambiental¹. Es una categoría jurídica que logra materializar principios internacionales propios de esta disciplina como, por ejemplo, el que contamina paga, corrección de atentados en la fuente, reparación integral². Lo anterior

1 El régimen sancionatorio ambiental debe observar disposiciones constitucionales que guían la actuación administrativa como son los artículos: 2.º, 4.º, 6.º, 29, 79, 95, 189, 334, 365 y 366 CP. La potestad sancionatoria de la Administración “[...] permite asegurar la realización de los fines del Estado, al otorgarle a las autoridades administrativas la facultad de imponer una sanción o castigo ante el incumplimiento de las normas jurídicas que exigen un determinado comportamiento a los particulares o a los servidores públicos, a fin de preservar el mantenimiento del orden jurídico como principio fundante de la organización estatal (CP arts. 1.º, 2.º, 4.º y 16)” (Corte Constitucional. Sent. C-818 de 2005).

2 La responsabilidad ambiental genera un grupo de regímenes y acciones. Hablamos de responsabilidad administrativa, civil extracontractual, civil contractual, disciplinaria, fiscal, penal, como

se traduce en la existencia de una potestad sancionatoria de la Administración –atribución propia de esta–. Esta potestad se traduce en una viabilidad jurídica para la imposición de sanciones³ a los particulares y a funcionarios que infrinjan sus disposiciones (Ossa Arbeláez, 2009).

Dicha potestad es reglada y constituye un elemento esencial del *ius puniendi* del Estado⁴. Este tiene como obligación constitucional buscar la tranquilidad, la seguridad y la prosperidad para los asociados en un marco jurídico legal y constitucional (Amaya Navas, 2013). Es decir, busca asegurar los fines del Estado. Es lo que la Corte Constitucional ha definido como “principio fundante de la organización estatal” (Corte Constitucional. Sent. C-818 de 2005)⁵. En general el ordenamiento jurídico contempla un régimen sancionatorio⁶ que se aplica de forma transversal para todos los procesos sancionatorios, salvo que se desarrolle un régimen especial⁷ con sus propias

regímenes propios frente a un escenario dañoso en materia ambiental. Y un grupo de acciones: tutela, popular y grupo. Existen muchos reparos en determinados casos concretos de violación del principio del *non bis in idem*. Este asunto no lo abordaremos en el presente artículo. Cfr. ALARCÓN SOTOMAYOR (2008). Aquí nos concentraremos en el régimen sancionatorio ambiental.

- 3 La sanción administrativa es “un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal” (GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, 2005: 163), el cual tiene una triple función: preventiva, correctiva y compensatoria. No entraremos a profundizar en el concepto de sanción administrativa; sobre el particular, cfr. REBOLLO PUIG (2013: 106-110); RAMÍREZ-TORRADO y ANÍBAL-VENDE (2015); Corte Constitucional (Sens. C-599 de 1992; C-390 de 1993; C-259 de 1995; C-214 y C-690 de 1996, y C-616 de 2002). Y respecto de los elementos para definir las sanciones administrativas, cfr. BERMÚDEZ SOTO (1998).
- 4 El *ius puniendi* del Estado tiene un carácter único con dos manifestaciones, por un lado, la vía judicial penal, y por otro la vía administrativa. En este caso solamente analizaremos la segunda manifestación en asuntos medioambientales. Para profundizar en la teoría de potestad única del Estado, cfr. NIETO GARCÍA (2005).
- 5 En ese sentido, SANTOFIMIO GAMBOA (2017: 468) afirma que la Administración pública goza de “facultades y poderes sancionatorios y punitivos, facultades que el ordenamiento jurídico le entrega con el propósito de hacer prevalecer el interés general y proteger los intereses de la colectividad”.
- 6 SUÁREZ BURGOS (2016) sostiene que existe un verdadero déficit del debido proceso y de las garantías del ciudadano dentro del proceso administrativo de carácter sancionatorio general.
- 7 En una reciente investigación doctrinal SUÁREZ TAMAYO, MEJÍA LONDOÑO y RESTREPO GÓMEZ (2014: 144) identificaron “[...] 97 procedimientos sancionatorios especiales en Colombia”. Lo cual nos lleva a cuestionarnos si la especialidad sea el camino para garantizar el debido proceso de los administrados en cada uno de los procedimientos sancionatorios especiales. Ahora bien, la aparición de un procedimiento sancionatorio general (como el establecido en la Ley 1437 del 2011) reivindicó el principio de reserva de ley, dado que muchos procedimientos sancionatorios especiales están consagrados en decretos reglamentarios e incluso en normas internas de las entidades, lo cual a todas luces es inconstitucional e ilegal. NIETO GARCÍA (2012: 570) siempre ha tenido esta preocupación y hoy “cabe preguntarse hasta qué punto puede hablarse de un solo

reglas⁸, que debe respetar lo establecido en el capítulo 3.º del CPACA (arts. 47 a 52) como norma general⁹.

Con el fin de desarrollar un régimen especial de carácter sancionatorio ambiental, y para lograr la tutela efectiva del derecho a gozar de un ambiente sano y la protección de la naturaleza¹⁰, el derecho ambiental acude, como disciplina jurídica¹¹ al diseño de dispositivos sancionadores especiales. Estos tienen dos finalidades centrales: en primer lugar, establecer la forma de proceder de las autoridades ambientales en caso de daños ambientales; y en segundo lugar, sancionar a las personas naturales o jurídicas como infractores del ordenamiento jurídico ambiental por la configuración de los elementos de la responsabilidad sancionatoria de carácter medioambiental¹². En el caso de Colombia, el proceso sancionatorio ambiental está regulado mediante la Ley 1333 de 2009^[13], que ha sido considerada como un pilar

Derecho Administrativo Sancionador y no de tantos Derechos como sectores ordinamentales con características individualizadas haya”.

- 8 El artículo 47 de la Ley 1437 del 2011 contempla: “[...] 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”.
- 9 GARRO PARRA (2013: 443) sostiene que a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 el procedimiento sancionatorio ambiental sufrió modificaciones sustanciales: “... por un lado se incluyeron nuevas etapas, y por otro se adicionaron y modificaron las ya existentes. Etapas como la comunicación a terceros interesados, el traslado para alegar y el traslado de las pruebas aportadas con el recurso de reposición constituyen una nueva regulación que se integra al estatuto existente”. Por lo tanto, es necesario integrar las disposiciones consagradas en los dos cuerpos legales para garantizar el derecho al debido proceso en materia administrativa.
- 10 El objetivo de la sanción no puede ser ajeno al fin estratégico del derecho ambiental que es la protección de la naturaleza (GARCÍA PACHÓN, 2017: 315).
- 11 Disciplina jurídica que está en proceso de consolidación por el peso y trascendencia que ocupa para la sociedad, tiene características como la incertidumbre, la complejidad, los derechos que involucra, todo ello en el marco de una sociedad de riesgo; tiene una gran deuda y es consolidar un sistema sancionatorio ambiental que satisfaga la promesa de seguridad jurídica y al mismo tiempo la protección ambiental.
- 12 Las sanciones administrativas también pueden ser analizadas como medidas de cumplimiento del derecho ambiental. En un estudio jurídico reciente se hace un análisis interesante bajo un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental que es importante traerlo a colación por su importancia y novedad jurídica (SOTO DELGADO, 2016).
- 13 No entraremos a profundizar sobre el procedimiento legislativo de dicha ley pues no es nuestro objeto de estudio; al respecto, cfr. GARCÍA PACHÓN y MONTES CORTÉS (2010); VANEGAS GIL (2010: 20-21); GARCÍA PACHÓN (2017: 110-113). El anterior es un régimen especial, y en caso de vacíos que pudiese presentar se debe acudir al procedimiento administrativo especial tendiente al desarrollo material de esta potestad contemplado en la Ley 1437 del 2011, que específicamente

del derecho ambiental por su importancia para la rama del derecho (García Pachón, 2017).

La mencionada ley dispone dos vías para iniciar el proceso sancionatorio ambiental. Por un lado, la infracción normativa, y por otro, el daño ambiental, aunque ambas pueden ser concomitantes. A manera de ilustración, la potestad sancionatoria ha sido asignada a las autoridades ambientales de los niveles nacional (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MADS], Autoridad Nacional de Licencias Ambientales [ANLA], Parques Nacionales Naturales [PNN]), regional (Corporaciones Autónomas Regionales [CAR] y Corporaciones de Desarrollo Sostenible [CDS]) y local (Grandes Centros Urbanos y Establecimientos Públicos Ambientales). Asimismo, la Ley 1333 del 2009 contempló unas facultades a prevención en cabeza de las autoridades ambientales que tienen la potestad sancionatoria (mencionado *ut supra*) y otras entidades como la Armada Nacional, los departamentos, los municipios y los distritos¹⁴. Dichas facultades tienen como pretensión inicial dotar de herramientas eficaces para el ejercicio de la potestad sancionatoria.

El proceso sancionatorio ambiental es una actuación administrativa reglada que requiere la observancia de los principios de la función pública¹⁵, que son la legalidad, el debido proceso, la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía procesal, la celeridad, la imparcialidad, la publicidad, la contradicción, la buena fe, la prevalencia del derecho sustancial, la presunción de inocencia¹⁶. Estos se traducen en verdaderas garantías constitucionales y

en el artículo 47 establece la integración normativa con normas sancionatorias (como el Código Disciplinario Único) en lo atinente a principios de la actividad punitiva administrativa que son muy importantes para garantizar el debido proceso y el principio de contradicción (SANTOFIMIO GAMBOA, 2017).

14 Varios autores profundizan sobre el particular en este libro, junto a todas las problemáticas que conlleva la configuración legal de dichas potestades sancionatorias y las cuestiones relacionadas con la presunción de culpa y dolo. Sobre esta cuestión volveremos al analizar la garantía procedimental referente a la presunción de inocencia, de la que algunos afirman que no es factible jurídicamente al existir la presunción de culpa y dolo. Para profundizar sobre el particular, cfr. OSORIO SIERRA (2010: 61-74); ÁLVAREZ PINZÓN (2014).

15 Es claro que la Constitución Política de 1991 suscitó un cambio trascendental en la concepción del papel del Estado contemporáneo. El tránsito del Estado liberal al Estado social de derecho (art. 1.º C.P.) “[...] ha conllevado la asunción de una función activa y protagónica del Estado actual como ‘promotor de toda la dinámica social [...]’. Lo cual ha generado un incremento de las funciones de la Administración, ‘que a la vez ha conducido a la ampliación de los poderes sancionatorios del Ejecutivo’” (Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 2010).

16 El cual tiene un fundamento constitucional en los artículos 6.º, 29, 121, 209; fundamento legal

legales de los administrados y de su aplicación estricta en el derecho administrativo sancionador. Es claro que el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa está subordinado a las reglas propias del debido proceso¹⁷.

Todos los principios mencionados son determinantes para el desarrollo del proceso sancionatorio ambiental¹⁸, pero la “nuez” de la cuestión es el debido proceso administrativo como principio constitucional y legal, junto con las garantías que acarrea para el trámite de la actuación administrativa; es por ello que en este artículo se analiza de manera integral como eje articulador del proceso sancionatorio ambiental en el ordenamiento jurídico colombiano. Por tanto, discerniremos en torno a su origen, a su aplicación en el régimen sancionatorio ambiental, a las cuestiones más problemáticas que impiden hablar de equidad procesal, a las garantías procesales que emanan de él, y a la eficacia de estas. En definitiva, pretendemos hacer un análisis de eficacia administrativa.

Teniendo en cuenta lo anterior, evidenciamos que en Colombia el proceso sancionatorio ambiental tiene hoy problemas estructurales, casi todos por falta de técnica legislativa y determinación normativa de garantías procedimentales en cada una de las etapas. Del Valle Mora (2018) es muy prudente, y en cierta medida esperanzador, cuando afirma que existen cerca de veinticuatro “oportunidades de mejora”. Nosotros creemos que son problemas estructurales que desvían el umbral de acción y afectan el núcleo esencial del debido proceso en materia administrativa y, por ende, le restan total eficacia como proceso de reproche administrativo que tiene como fin la salvaguardia ambiental. Por su parte, Álvarez Pinzón (2014) sostiene que es más contundente hablar de verdaderos “vacíos de la Ley 1333 de 2009”, y enumera un verdadero árbol de problemas jurídicos que resulta interesante para evidenciar que es un problema estructural. Hoy el régimen sancionatorio ambiental ha perdido “robustez” en términos de tutela y amparo del debido proceso.

en los artículos 1.º de la Ley 99 de 1993, 3.º de la Ley 489 de 1998, 3.º de la Ley 1437 de 2011, y 3.º de la Ley 1333 de 2009.

17 En ese sentido RAMÍREZ TORRADO (2007) sostiene que los principios generales que informan de toda la actividad sancionadora de la Administración, y en general del Estado, tienen un marco concreto de aplicación, que se relaciona con el ejercicio del *ius puniendi* del Estado. En este sentido, cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 2010.

18 Cfr. GARBERÍ-LLOBREGANT (1989: 62-66).

I. EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO COMO EJE ARTICULADOR DEL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL

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

A. CONCEPTO Y NOTAS CARACTERÍSTICAS

Hablar de debido proceso en materia administrativa pareciera una obviedad jurídica, pero no lo es¹⁹. Un ejemplo de la necesidad de hacer formulaciones teóricas del debido proceso es el proceso sancionatorio ambiental, actuación administrativa que desconoce su transversalidad, ciertas garantías y su carácter instrumental. El debido proceso es la mayor expresión del derecho procesal, y es el punto de intersección de todas las ramas del derecho. Es decir, es una preocupación de la ciencia jurídica. En el presente apartado plantaremos algunas ideas y notas características que están asociadas al debido proceso administrativo.

El debido proceso²⁰ está en la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 10.º y 11), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (arts. 18 y 26), la Declaración de Derechos Civiles y Políticos (arts. 14 y 15) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 8.º y 9.º). En el ordenamiento jurídico colombiano se ha dado el proceso de recepción a nivel constitucional en el artículo 29^[21] y a nivel legal en el

19 El debido proceso tiene una triple condición: principio, derecho y deber. Las tres calidades hacen parte de la actuación sancionadora del Estado (RUOCCO, 2013).

20 Como es sabido, el sistema anglosajón acuñó el concepto del “debido proceso legal” y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Estados Unidos, en larga tarea de consolidación y ajuste, le ha impuesto, sucesivamente, legal-funcional, de efectiva vigencia en la práctica.

21 El artículo 29 CP es quizá una de las disposiciones constitucionales que mayor trabajo jurisprudencial ha generado al interior de la Corte Constitucional, como máximo órgano de la jurisdicción constitucional. Sólo por mencionar algunos ejemplos, cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-365 de 2000, C-415 de 2002, C-431 de 2010, C-248 de 2013, C-034 de 2014, C-583 de 2016, y C-007 de 2018. El trabajo hermenéutico asociado a dicha disposición constitucional es elevado, hemos realizado un ejercicio de verificación en la relatoria de la Corte Constitucional y hemos encontrado

artículo 3.º de la Ley 1437 del 2011^[22] y en el artículo 3.º de la Ley 1333 del 2009^[23]. Concentrémonos en lo establecido en la Convención Americana de Derechos Humanos, catálogo de derechos del Sistema Interamericano de protección regional de derechos humanos. El artículo 8.º de la Convención desarrolla el concepto del “debido proceso legal” o “derecho de defensa procesal”, que consiste en:

[...] en el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra o para la determinación de sus derechos de carácter civil, laboral, fiscal u otro cualquiera²⁴.

cerca de 4.071 pronunciamientos tanto de tutela como de constitucionalidad asociados a dicha disposición constitucional.

- 22 La disposición legal contempla que las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. En lo atinente al debido proceso se deben observar “[...] las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción. En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de *no reformatio in pejus* y *non bis in idem*”. Dicha disposición ha sido objeto de un pronunciamiento de unificación por el Consejo de Estado, como órgano supremo de la jurisdicción contenciosa administrativa, el cual sostuvo: “[...] éste es un imperativo constitucional exigible en todas las actuaciones de las autoridades públicas que puedan afectar los derechos de los particulares” (Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de unificación, Expediente n.º 0701 del 4 de agosto de 2016, C. P.: Guillermo Vargas Ayala).
- 23 La disposición 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 1.º de la Ley 99 de 1993”. Este artículo fue objeto de análisis de constitucionalidad por la Corte Constitucional en la Sentencia C-742 del 2010, y fue declarado ajustado al orden constitucional. Al hacer una lectura exegética de la mencionada disposición encontramos que el legislador arropa un conjunto de importantes principios constitucionales y legales, y los principios de política ambiental en una cláusula abierta que apertura el ingreso de importantes principios para el desarrollo del proceso sancionatorio ambiental. Lo cual es cuestionable pues los principios de política ambiental son “inaplicables” al proceso sancionatorio ambiental por la especialidad del procedimiento. ÁLVAREZ PINZÓN (2014) sugiere eliminar dicha remisión, lo cual en la práctica sería muy útil y simplificaría el “régimen aplicable” de los principios constitucionales y legales, nosotros adherimos a dicha propuesta. Hay autores como SÁNCHEZ SANDOVAL (2014: 57) que destacan que sean incluidos dichos principios de política ambiental, disentimos de dichas apreciaciones y consideramos que en cierta medida existe confusión en el concepto de principio aplicable a un régimen sancionatorio ambiental.
- 24 Los temas del debido proceso han figurado con gran frecuencia en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tanto contenciosa como consultiva. En su estadística

Del mencionado artículo emanan obligaciones para cada uno de los Estados, que buscan que la garantía del debido proceso sea amplia y general, no sólo en el ámbito de la justicia, sino que también opere como una garantía exigible a la Administración pública, escenarios que deben garantizar el principio de vista, audiencia y prueba. Santofimio Gamboa (2017) sostiene que desde la perspectiva convencional es claro el deber de preservación de las garantías procesales, del orden material, que permitan, en la mayor medida de las posibilidades fácticas y jurídicas, la defensa de las posiciones jurídicas particulares, todo lo anterior, en el marco de procedimientos jurisdiccionales o no²⁵.

Dejando el escenario internacional e interamericano, pasemos analizar el derecho interno. La Constitución Política de Colombia estableció una disposición muy rígida que determina importantes elementos del debido proceso, que son aplicables a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, y es que: “[...] nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio” (art. 29 CP). Es decir, el debido proceso no es una exclusiva del escenario judicial, sino del escenario administrativo. El debido proceso aplicado al procedimiento administrativo es:

[...] (i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la Administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa; (ii) que guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. El objeto de esta garantía superior es (i) procurar el ordenado funcionamiento de la Administración, (ii) la validez de sus actuaciones, y (iii) salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados” (Corte Constitucional. Sentencia T-909 del 2009)²⁶.

general, que abarca los casos que ha conocido entre 1979, fecha de instalación del tribunal, y 2005, se ha declarado la existencia de violación del artículo 8.º de la convención (“garantías judiciales”) en 43 litigios, y la del artículo 25 (“protección judicial”) en 40 (GARCÍA RAMÍREZ, 2006), y desde allí se han fijado importantes reglas hermenéuticas.

25 Dos decisiones del Sistema Interamericano son importantes para el presente análisis: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, y Caso Castillo Páez vs. Perú, Sentencia del 3 de noviembre de 1997. Sobre el particular, cfr. SANTOFIMIO GAMBOA (2017: 915).

26 En ese sentido, cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-552 de 1992 y T-653 del 2006.

Lo anterior nos lleva a sostener que no cabe ninguna interpretación que pretenda hacer diferencias entre el debido proceso administrativo y el debido proceso judicial²⁷, como ocurre en la práctica en determinados casos puntuales, donde se alega que son actuaciones administrativas y, por ende, se atempera el debido proceso en aras de garantizar la eficiencia de la actuación administrativa. Este tipo de acciones de la Administración genera graves afectaciones al ejercicio del debido proceso administrativo. Santos Rivera (2017: 33) sostiene que el debido proceso administrativo tiene un objetivo central y es “[...] limitar en forma previa los poderes estatales, para que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley”.

El debido proceso es un límite a la actividad estatal y “[...] se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos” (Corte Interamericana de Derecho Humanos, Caso Maldonado Ordóñez c. Guatemala, 2016, consideración 30). El debido proceso incluye tanto las “garantías mínimas”²⁸ previstas en el artículo 8.º CADH, como otras adicionales que pudieran resultar necesarias para la adecuada integración del concepto. En suma, se requiere que “[...] un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables” (García Ramírez, 2006, consideración 29).

Es más, en sede administrativa el debido proceso se edifica como un estándar que constituye una garantía formal para los particulares, “[...] pues deben cumplirse todos los actos o fases del procedimiento que la ley exige para que una decisión pueda calificarse con validez a la luz de un ordenamiento jurídico” (Rojas Franco, 2011: 184). En ese mismo sentido Chaves-Villada (2015) advierte que el debido proceso es un deber compartido. Por un lado, para la Administración, de ajustar su actuar a los principios y mandatos que gobiernan la función administrativa y determinan su competencia, y

27 El debido proceso administrativo irradia todas las actuaciones que emanan de las autoridades competentes para adoptar decisiones en nombre de la Nación (CHAVES-VILLADA, 2015).

28 Sobre el particular, cfr. Opinión Consultiva OC-18 de 2003, nota 119, párr. 121; Opinión Consultiva OC-16 del 1.º de octubre de 1999, párr. 117, y Caso Hilaire, Constantine y Benjamín y otros. Sentencia del 21 de junio de 2002, párr. 146.

por otro, para los particulares una carga de observar y utilizar los medios procesales que el mismo ordenamiento jurídico les otorga o, en su defecto, la carga de asumir las consecuencias adversas que se puedan derivar de la conducta omisiva de los mismos.

El debido proceso puede ser analizado desde tres perspectivas: formal, estructural y material (Carvajal Sánchez, 2010). La primera se refiere a la norma de rango constitucional que establece el debido proceso, la cual genera un proceso “de arriba abajo” en el esquema de jerarquía de la norma. En dicha perspectiva merece la pena formular los siguientes interrogantes: ¿cuál es el fundamento jurídico para diferenciar el debido proceso administrativo y el debido procesal judicial?, ¿es una premisa para justificar mayores limitaciones en el debido proceso administrativo? La segunda perspectiva se refiere al principio del debido proceso como mandato de optimización de las actuaciones administrativas²⁹. En esta perspectiva es útil analizar si el ejercicio de la potestad sancionatoria reclama nuevas garantías procesales para los administrados teniendo en cuenta que la función administrativa de impartir justicia administrativa tiende a parecerse a la de un juez. La última perspectiva alude al derecho fundamental al debido proceso, el cual incorpora, tanto en su dimensión objetiva como subjetiva, una serie de garantías procesales (conocidas en la doctrina como “garantías mínimas”)³⁰: 1. Publicidad; 2. Derecho de defensa; 3. Reglas probatorias; 4. Presunción de inocencia, y 5. Impugnación, objeciones y recursos. Sobre ellas profundizaremos más adelante pues permiten construir la idea de justicia o equidad procesal y son herramientas sustanciales para evitar nulidades y brindar seguridad jurídica.

Dicho en otros términos jurídicos, el derecho al debido proceso “adjetivo” comprende el derecho a ser oído, a ofrecer y practicar pruebas y a una decisión fundada. En nuestra hipótesis consideramos que existen problemas estructurales del debido proceso en el marco de las actuaciones relacionadas con la potestad sancionatoria de carácter ambiental. En esos casos la Administración tiene la carga de adoptar medidas de saneamiento

29 Del principio del debido proceso se pueden extraer dos subprincipios: el respeto del acto propio y la protección de la confianza legítima.

30 CARVAJAL SÁNCHEZ (2010) habla de “garantías mínimas” que siguen emanando del derecho fundamental al debido proceso.

que resulten oportunas y pertinentes, todo ello en el marco de la auto tutela administrativa³¹.

B. GARANTÍAS PROCEDIMENTALES DEL DEBIDO PROCESO APLICABLES AL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL

Luego de analizar el concepto, y algunas notas características del debido proceso administrativo, consideramos que es el eje articulador del proceso sancionatorio ambiental en todo el *iter* procesal para la imposición de la sanción. Dicho proceso es el escenario natural para la vigencia del concepto sustancial del debido proceso y todas las garantías que emanan del mismo. Las sanciones ambientales son un instrumento idóneo para exigir de las autoridades el cumplimiento de la normativa ambiental, como *ultima ratio* para lograr la garantía del derecho a gozar de un ambiente sano (García Pachón y Montes Cortés, 2010). Algunos autores³² sostienen que dicho procedimiento sancionatorio tiene las herramientas necesarias para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, frente a lo cual debemos afirmar que es un avance para el país contar con un cuerpo normativo que agrupe disposiciones relativas a la imposición de sanciones administrativas enmarcadas en el ejercicio del *ius puniendi*, pero dichas disposiciones de origen legal no garantizan el debido proceso administrativo y específicamente las garantías procedimentales que emanan de este³³.

López Olvera (2005) considera que el debido proceso adjetivo dentro del procedimiento administrativo comprende tres garantías procedimentales: el derecho a ser oído, el derecho a ofrecer y producir pruebas, y el derecho a una decisión fundada. En primer lugar, el derecho a ser oído es la facultad de toda persona de concurrir a la autoridad administrativa para presentar sus razones, interponer recursos y contar con una representación judicial ante

31 La cual corresponde a la revisión de los propios actos, y es un privilegio que tiene una buena causa y es la garantía y efectividad de los derechos y libertades de los administrados. En este caso hacemos referencia a la llamada “teoría defecto procedimental” o “exceso ritual manifiesto” (Corte Constitucional. Sentencia T-599 de 2009, consideración 6.1).

32 Como es el caso de TOBÓN MAYA, MURILLO RAMÍREZ, CORREA RAMÍREZ y ZÁRATE YEPES (2018).

33 SANTOFIMIO GAMBOA (2017: 471) resalta que: “[...] la no sumisión a las garantías procesales que dimanar de los principios convencionales y constitucionales prenotados, sino también la proscripción de que autoridades administrativas (sancionatorias) asuman el conocimiento de asuntos que, el sistema jurídico ha encomendado a entidades jurisdiccionales [...] revelará una falta de competencia y una evidente transgresión al principio del juez natural”.

los actos proferidos por la Administración. El derecho a ser oído cuando se va a tomar una decisión que afecta los derechos de una persona es una regla de buena administración³⁴.

En segundo lugar, el derecho a ofrecer y producir pruebas es la posibilidad de aportar pruebas de descargo y la solicitud para su práctica. Es decir que la Administración desarrolle todas las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos, y dentro de este derecho también está la posibilidad del administrado de presentar alegatos una vez concluido el respectivo periodo probatorio.

Y en tercer lugar, el derecho a una decisión fundada. Este derecho es una faz pasiva con el deber genérico de motivar los actos administrativos. Debe ser una decisión motivada en los principales argumentos conducentes a la solución de la cuestión. Santofimio Gamboa (2017: 472) habla de “garantías procedimentales” del debido proceso, y enlista, entre otras:

[...] ser escuchado antes de la decisión; participar efectivamente en el proceso desde su inicio hasta su terminación; ofrecer y producir pruebas; obtener decisiones fundadas o motivadas; notificaciones oportunas y conforme a la ley; acceso a la información y documentación sobre la actuación; controvertir los elementos probatorios antes de la decisión; obtener asesoría legal; intentar mecanismos impugnatorios.

González-Pérez (1985: 27) señala que el debido proceso “[...] es el derecho de toda persona a que se le haga justicia, a que cuando pretenda algo de otra, esta pretensión sea atendida por un órgano jurisdiccional, a través de un proceso con garantías mínimas”. Así, el debido proceso es aquel derecho que reúne las “garantías ineludibles” para que la tutela judicial sea efectiva, entre ellas:

[...] i) la garantía del juez y requisitos de imparcialidad, independencia y plena jurisdicción; ii) el derecho de defensa, a la luz del cual se analiza la proyección de este derecho en las distintas fases del procedimiento, destacando aquí la prueba y la terminación del proceso, así como la invariabilidad de las sentencias y la acla-

34 El derecho a ser oído es una garantía tanto en el marco de un procedimiento sancionatorio como en el proceso judicial, y contempla que la decisión “[...] puede apoyarse en aquellas circunstancias sobre las cuales los interesados han tenido la ocasión de manifestarse, bastando a estos efectos que hayan tenido la posibilidad de hacerlo. El órgano administrativo está obligado a tomar en consideración las alegaciones efectuadas y a incluirlas en sus razonamientos, los que por regla general deben hacerse constar en la motivación” (MAURER, 2011: 488).

ración y rectificación de errores cometidos; y iii) la garantía que exige un proceso sin dilaciones injustificadas, la cual no busca garantizar una justicia rápida, sino que se haga en el tiempo necesario que cumpla las demás exigencias del debido proceso natural, en virtud de la cual el órgano judicial debe estar siempre adornado por características³⁵ (p. 27).

Nos vamos a concentrar en el debido proceso adjetivo en materia administrativa caracterizado por la invocación de los elementos que integran el concepto de “juicio justo”, en nuestro caso a un proceso sancionatorio ambiental justo con plena observancia de los derechos y garantías que lo integran. Son parte de un sistema dinámico, es decir, en constante formación. Constituyen “piezas necesarias de este; si desaparecen o menguan, no hay debido proceso. Por ende, se trata de partes indispensables de un conjunto; cada una es indispensable para que este exista y subsista” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-16 de 1999). En este sentido, es claro que el debido proceso tiene “progresión histórica”, como todos los derechos y libertades que han sido la gran consigna del Estado de derecho y otros del Estado social de derecho, y en esta evolución aparecen nuevos requerimientos que agregan elementos que pasan a integrarse en aquel concepto³⁶. El debido proceso administrativo tiene una serie de garantías procedimentales esenciales para la actuación de la Administración que deben ser observadas en el proceso sancionatorio ambiental³⁷. Vamos

35 AGUDELO RAMÍREZ (2004: 92) sostiene que el debido proceso integra los siguientes elementos: “[...] (a) El derecho fundamental al juez director, exclusivo, natural o competente, independiente e imparcial; (b) El derecho fundamental a la audiencia o a ser oído en un término razonable y en igualdad de condiciones con los demás participantes; (c) El derecho fundamental a la forma previamente establecida en la ley procesal; (d) El derecho fundamental a que el proceso se encargue exclusivamente pretensión procesal ajustada al derecho sustancial preexistente”.

36 Un análisis de esta evolución normativa se puede consultar en SUÁREZ BURGOS (2016).

37 Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha diferenciado entre las garantías previas y las posteriores del debido proceso. Entendiendo por las primeras, aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento sancionatorio administrativo, tales

como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces; y por las segundas, la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, esto por medio de los recursos administrativos y la jurisdicción contenciosa administrativa. Todas las garantías deben estar “[...] orientadas a garantizar el correcto y adecuado ejercicio de la función administrativa, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos” (Corte Constitucional. Sent. C-1189 del 2005).

a profundizar en su concepto y en sus principales características aplicadas al procedimiento sancionatorio ambiental, y en el siguiente apartado discernimos los respectivos problemas de cada una de las garantías en proceso sancionatorio y, por ende, la pérdida de eficacia.

I. PUBLICIDAD

La publicidad constituye la esencia misma del procedimiento sancionatorio ambiental que garantiza actuaciones administrativas públicas y abiertas como regla general³⁸. El principio de publicidad que recae en la Administración pública “[...] es uno de los pilares que sustentan cualquier Estado Democrático Constitucional” (Corte Constitucional. Sent. C-464 del 2000). Del principio de publicidad se extraen dos consecuencias determinantes: la primera es delimitar la vigencia de las disposiciones de las actuaciones administrativas que afecten a los administrados, y la segunda es garantizar el carácter oponible a los contenidos de los mismos por los legitimados para el efecto. La regla general es la publicidad de todos los actos, la excepción es la reserva. Para que esta última se dé es necesario que sea una reserva legal con un objetivo constitucional amparado (como es el caso de los derechos fundamentales al buen nombre, al manejo de datos personales –*habeas data*–, a la intimidad, entre otros). Lo que se pretende es que mediante la publicidad de las actuaciones administrativas, en nuestro caso de carácter sancionatorio, se conozcan tanto las razones de hecho como de derecho que son el fundamento para la adopción de determinadas medidas; con la publicidad se garantiza la imparcialidad y la transparencia en la toma de decisiones, en nuestro caso por las autoridades administrativas. Excluyéndose toda posibilidad de actuaciones ocultas o arbitrarias contrarias al ordenamiento jurídico constitucional.

La publicidad tiene un ropaje constitucional expreso en el artículo 209 superior, que dispone que en las actuaciones administrativas se debe garantizar la publicidad. Y en concordancia con el artículo 74 superior que establece el derecho fundamental de todas las personas a acceder, por regla general, a los documentos públicos. El CPACA desarrolla la publicidad en el ordenamiento jurídico y lo establece como principio orientador del Código

38 Tal premisa ha sido ampliamente desarrollada por la Corte Constitucional; al respecto cfr. Sentencias T-187 de 1993, T-456 de 1994 y C-620 de 2004.

(art. 3.º, num. 9^[39]) y, por ende, de toda actuación administrativa; de forma especial en el régimen sancionatorio ambiental evidenciamos que las manifestaciones de la publicidad se dan de forma expresa en las disposiciones relativas a las notificaciones (arts. 18, 19, 24, 25 Ley 1333 del 2009) donde se establece como regla procesal que las notificaciones se harán en los términos del Código Contencioso Administrativo, las intervenciones ciudadanas que legitiman a cualquier persona a intervenir en los términos de los artículos 69 y 70 de la Ley 99 de 1993 (art. 20 de la citada ley), y el registro único de infractores ambientales (arts. 57-59 de la mencionada ley) que deberá ser público y de fácil acceso para las autoridades ambientales y la comunidad en general. Como veremos en el siguiente apartado, las normas que desarrollan la presente garantía procesal presentan varios problemas estructurales⁴⁰ que le restan eficacia a su objetivo.

2. DERECHO DE DEFENSA

El derecho de defensa es una garantía procedimental del debido proceso que lo contempla como “[...] el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable” (Corte Constitucional. Sent. C-089 de 2011). Como garantía procedimental en el ordenamiento jurídico colombiano, el derecho de defensa emana del artículo 29 superior, que contempla que “[...] quien sea sindicado tiene derecho a la defensa”⁴¹, en nuestro caso del administrado, que es el presunto infractor. Este derecho tiene un desarrollo legal específico en el artículo 3.º del CPACA que establece:

[...] en virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia

39 La mencionada disposición establece “[...] en virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma”.

40 SUÁREZ BURGOS (2016) sostiene que existe un verdadero déficit del debido proceso y de las garantías del ciudadano dentro del proceso administrativo de carácter sancionatorio general.

41 En el ámbito interamericano el derecho de defensa está consagrado en el artículo 8.º de la Convención Americana de Derechos Humanos.

establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

Es decir, el derecho a la defensa debe ser garantizado por el Estado en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, como es el caso de las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio. Este derecho también tiene unos elementos centrales establecidos por la Corte Constitucional para garantizar el debido proceso:

[...] (i) el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa, (ii) los derechos a la asistencia de un abogado, a la igualdad ante la ley procesal, (iii) el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso (Corte Constitucional. Sent. C-127 de 2011).

En el caso del proceso sancionatorio ambiental el derecho a la defensa tiene problemáticas estructurales para su garantía efectiva. En primer lugar, los problemas con la graduación de la culpabilidad. El régimen sancionatorio ambiental omite la acción de graduación como el momento procesal en que se debe surtir. Para garantizar dicha garantía procedimental del debido proceso es necesario que la Administración, que tiene la potestad sancionatoria, aplique el llamado “test de adecuación y justificación”⁴², dentro del cual la Administración se debe sujetar al análisis subjetivo como criterio determinante en lo atinente a la dosimetría de la sanción para valorar la culpa (como lo consagra el artículo 63 de Código Civil). Este test es un desarrollo del principio de proporcionalidad en materia administrativa⁴³. En segundo lugar, los problemas asociados con la organización administrativa que generan choques administrativos que hacen que se vulnere el principio de juez natural en el respectivo juicio sancionatorio de carácter ambiental.

3. REGLAS PROCESALES Y PROBATORIAS

El debido proceso desarrolla una serie de reglas procesales y probatorias como una verdadera garantía sustancial y procesal en las actuaciones admi-

42 Es una metodología para el ejercicio discrecional de la Administración en el procedimiento sancionatorio general, con fundamento constitucional.

43 Para profundizar en la aplicación del principio de proporcionalidad en materia administrativa, cfr. MARÍN HERNÁNDEZ (2018) y SANTOFIMIO GAMBOA (2017: 293-301).

nistrativas. Dichas reglas están asociadas al llamado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional “derecho a la prueba”⁴⁴ instaurándose como una de las principales garantías procedimentales del debido proceso y del derecho al acceso a la administración de justicia. Las reglas procesales y probatorias son el más importante vehículo para alcanzar la verdad en una investigación administrativa y un proceso adecuado en el *due process of law*. Por tanto, la ausencia de dichas reglas procesales y probatorias claras, expresas y taxativas genera problemáticas, como está ocurriendo en la práctica administrativa del proceso sancionatorio ambiental, en el que se omiten reglas relacionadas con cada una de las tres etapas centrales: indagación preliminar, investigación y juzgamiento. Por ende, cualquier defecto procesal y probatorio de las reglas –como la falta de relación entre lo probado y lo decidido por la Administración–, vulnera ostensiblemente el debido proceso administrativo, y constituye una irregularidad que podría ser considerada una vía de hecho⁴⁵, y eventualmente ser alegada en una acción de tutela para pretender invalidar los actos administrativos adoptados en el marco de proceso sancionatorio de carácter medioambiental.

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

Figuras procesales que son centrales para ejercer el derecho de defensa como los alegatos de conclusión hoy no existen en el régimen especial. Los alegatos son la concreción de dos principios procesales: el de participación efectiva dentro del proceso y el de contradicción material tanto de la relación fáctica de los cargos y su confrontación con las devenidas del período probatorio como con la argumentación. Santofimio Gamboa (2017: 434) sostiene que son “[...] la consolidación del carácter deliberativo, activo y democrático del procedimiento sancionatorio”.

El régimen sancionatorio ambiental omite cuestiones probatorias como, por ejemplo, la determinación clara de los medios probatorios, los períodos

44 En ese sentido cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-589 de 1999 y T-171 de 2006.

45 En ese sentido cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-100 de 1998, T-579 de 2006 y C-496 del 2015.

de prueba. También es precario en resolver asuntos problemáticos que hoy afrontan determinadas pruebas, como es el caso de la prueba pericial, donde muchas de las autoridades administrativas que ejercen la potestad sancionatoria a su vez actúan y fungen como peritos en el proceso. Es decir, en el proceso sancionatorio ambiental se confunden las calidades de juez (quien ejerce la potestad sancionatoria), perito (los funcionarios técnicos de la entidad que practican las pruebas periciales), y parte (la autoridad administrativa ambiental es la contraparte, pues representa al Estado y por ende a toda la colectividad), y presenta un vacío relacionado con la valoración de las pruebas en el régimen sancionatorio⁴⁶.

4. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

La presunción de inocencia es la garantía procedimental más relevante del debido proceso, pues dota de legitimidad las actuaciones administrativas, incluyendo, claro está, aquellas directamente relacionadas con el ámbito sancionador del Estado. La presunción de inocencia emana de la disposición constitucional (art. 29 superior), y en el CPACA es desarrollada como un elemento del debido proceso administrativo: “[...] en materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, *de no reformatio in pejus* y *non bis in ídem*”⁴⁷ (art. 3.º).

En este punto, disentimos de Álvarez Pinzón (2014) y Del Valle Mora (2018), quienes sostienen que en determinados principios *de facto* no es viable su aplicación, como en el caso de la presunción de inocencia frente a la presunción de culpa y dolo (establecidos en los arts. 1.º y 5.º Ley 1333 del 2009). Es decir, consideran que no hay lugar a hablar de presunción de inocencia en el procedimiento sancionatorio ambiental. *A contrario sensu*, consideramos

46 Muchas autoridades administrativas ambientales que ejercen la potestad sancionatoria omiten el sistema de la sana crítica o persuasión racional, el cual obliga al juzgador, en nuestro caso a la Administración, a establecer por sí mismo el valor de las pruebas con base en las reglas de la lógica, la ciencia y la experiencia. Dichas valoraciones permiten dar a las pruebas el valor o contenido conducente, pertinente y útil, y adicionalmente, impiden que el juzgador razone a voluntad, discrecional y arbitrariamente, y distorsione el valor probatorio de las pruebas para el proceso sancionatorio.

47 Dicha disposición legal fue objeto de un pronunciamiento de unificación; cfr. Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de Unificación, Expediente n.º 0701 del 4 de agosto de 2016, C. P.: Guillermo Vargas Ayala.

que los elementos del derecho sancionador, como son el debido proceso y, específicamente, la presunción de inocencia son aplicables a todo tipo de procesos administrativos. La Corte Constitucional ha sostenido que “[...] los principios del derecho penal –como forma paradigmática de control de la potestad punitiva– se aplican con ciertos matices, a todas las formas de actividad sancionadora del Estado” (Corte Constitucional. Sent. C-599 de 1992)⁴⁸.

En el mismo sentido el Consejo de Estado fue enfático en reconocer que

[...] los distintos elementos que informan el debido proceso no sean aplicables en otros asuntos, pues, como antes se dijo, este es un imperativo constitucional exigible en todas las actuaciones de las autoridades públicas que puedan afectar los derechos de los particulares (Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de Unificación, Expediente n.º 0701 del 4 de agosto de 2016, C. P.: Guillermo Vargas Ayala).

La presunción de inocencia se debe garantizar en el procedimiento sancionatorio ambiental. Cosa distinta es que hoy genera problemas de compatibilización del régimen vigente con figuras como la presunción del dolo y la culpa. Es una cuestión problemática en materia de garantía del debido proceso en la actuación sancionadora administrativa.

5. DERECHO DE CONTRADICCIÓN

El derecho de contradicción es una garantía del debido proceso en materia administrativa que está compuesta por un conjunto de garantías como, por ejemplo, la posibilidad de formular objeciones, impugnaciones y recursos en el marco de un determinado proceso sancionatorio⁴⁹. Dicha garantía procedimental tiene raigambre constitucional que emana del artículo 29 superior, la de mayor trascendencia sustancial, en cuanto implica actuación simultánea de administración y administrado dentro de la actuación administrativa. Tiene un desarrollo legal específico en el CPACA (art. 3.º), disposición a la que ya hemos hecho referencia. Dicho artículo es central pues muestra la sinergia

48 En ese sentido cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-390 de 1993, C-259 de 1995 y C-244 de 1996.

49 SANTOFIMIO GAMBOA (2017) sostiene que el derecho de contradicción no se logra exclusivamente al reconocer oportunidades para interponer los recursos de ley, sino, además, al permitir la participación inmediata y efectiva del administrado en toda actuación desde el mismo instante en que se advierta que sus derechos o intereses pueden ser objeto de la decisión final. Así lo establece la Corte Constitucional en las Sentencias T-697 de 2002 y C-060 de 2005.

y relación gravitacional que debe existir entre el derecho de defensa, *non bis in idem*, *no reformatio in pejus* y la presunción de inocencia.

Dicho principio tiene su desarrollo en el artículo 5.º del CPACA, que contempla los derechos de las personas ante las autoridades, “[...] 8. A formular alegaciones y aportar documentos y otros elementos de prueba en cualquier actuación administrativa en la cual tenga interés [...]”⁵⁰. Lo cual reafirma nuestra hipótesis de que el debido proceso es el eje articulador del procedimiento sancionatorio, en nuestro caso de carácter ambiental.

En el sancionatorio ambiental el derecho de contradicción se ve afectado por la normativa vigente, es decir, la forma en que la Ley 1333 del 2009 reguló el régimen especial. Específicamente hay problemas neurálgicos en torno al concepto de infracción normativa, lo que también afecta, en cierta medida, al principio de legalidad estricto de las faltas y de las sanciones⁵¹.

II. ANÁLISIS DE EFICACIA DE LAS GARANTÍAS PROCEDIMENTALES EN EL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL

En el proceso sancionatorio ambiental las garantías procedimentales son un asunto problemático en términos de garantía del debido proceso administrativo. Para facilitar el análisis hemos optado por hacer un estudio de las problemáticas en términos de eficacia⁵². Pretendemos, en primer lugar, discernir el concepto de la eficacia, y en segundo lugar, los problemas de eficacia de las garantías procedimentales en el proceso sancionatorio ambiental, lo que se traduce en un déficit de garantía del debido proceso administrativo⁵³.

50 Lo cual tiene concordancia con el artículo 42 del CPACA, que detalla el contenido de la decisión: “[...] Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión, que será motivada. La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas dentro de la actuación por el peticionario y por los terceros reconocidos”.

51 Sobre el particular, cfr. GARRO PARRA y ARROYAVE SOTO (2011).

52 Como lo mencionamos, desde el punto de vista jurídico las primeras reflexiones en torno al principio de eficacia administrativa se le deben a L. PAREJO ALFONSO (1989; 1995). Trabajos retomados por la totalidad de doctrinantes que han analizado la eficacia administrativa desde diferentes aristas, como CHINCHILLA MARÍN (2002), LORENZO DE MEMBIELA (2004), CANDELA CASTILLO (2005), PRATS (2008), DESCALZO GONZÁLEZ (2012), y SIERRA LÓPEZ y FLORES MARTÍNEZ (2017).

53 Aquí nos vamos a ocupar en hacer un estudio de eficacia administrativa. No entraremos a profun-

A. LA EFICACIA COMO CRITERIO COMPLEMENTARIO
DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y EL DEBIDO
PROCESO EN EL DERECHO SANCIONATORIO.
CONCEPTO Y APLICACIÓN

La eficacia es “[...] el criterio legitimador de reglas de actuación administrativa” (Chinchilla Marín, 2002: 305), que a su vez es el centro de interesantes debates doctrinales. Dejaremos planteados algunos de ellos⁵⁴. Empecemos por analizar la eficacia administrativa como un principio de la Administración pública cuyo objetivo es “[...] la necesidad de orientar el funcionamiento de la Administración de forma que sea posible satisfacer los intereses generales que satisfagan la generalidad” (Palomar Olmeda, 1998: 102). Maurer (2011: 366) sostiene “[...] El mandato de eficacia que deriva del Estado de derecho impone a la Administración el deber de tramitar el procedimiento en un plazo y a un coste moderados”. En el ordenamiento jurídico colombiano se menciona en el artículo 209 de la CC⁵⁵, desarrollado en el CPACA⁵⁶ de forma tímida, como un principio orientador del Código, definición que limita el contenido del principio, y en otras leyes especiales⁵⁷, más como una aspiración programática que como un deber de la Administración⁵⁸.

dizar las cuestiones relacionadas con la eficiencia procesal y el debido proceso; una aproximación muy interesante al respecto puede consultarse en CARRASCO DELGADO (2017).

- 54 Teniendo en cuenta que “la eficacia jurídica se debe evaluar a la luz de los fines, objetivos y medios disponibles para la resolución de los problemas sociales” (PAREJO ALFONSO, 1989: 16).
- 55 En concordancia con otras disposiciones constitucionales que hablan en sentido literal de la eficacia en el Estado social de derecho, como los artículos 1.º, 2.º, 268.2, 277.2, 365 y 366 (ZÁRATE PÉREZ, 2004; OSPINA GARZÓN, 2016).
- 56 En la disposición destinada a la enumeración de los principios que orientan la Administración: “[...] en virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa” (núm. 11 del art. 3.º Ley 1437 del 2011 CPACA).
- 57 Como ocurre con los artículos 3.º de la Ley 489 de 1998, 5.º de la Ley 136 de 1996, y 6.º de la Ley 610 de 2000.
- 58 OSPINA GARZÓN (2016: 40) sostiene que “[...] es justamente en el Estado social donde la eficacia se convierte en piedra angular del papel del Estado frente a la sociedad, exigible no solo a la Administración, sino de todo este, en su conjunto”. En el mismo sentido, la Corte Constitucional sostiene que el principio de eficacia se aplica a toda la actividad estatal, en virtud de los artículos 1.º y 2.º de la Carta Política (Sents. C-561 de 1992 y T-056 de 1994).

Consideramos que la eficacia administrativa legitima a la Administración a realizar cambios tanto en su estructura orgánica como en su actividad administrativa en busca de una mayor eficacia en su gestión, siempre teniendo como objetivo la satisfacción del interés general⁵⁹. Todo lo anterior nos permite afirmar que la eficacia administrativa es un principio del derecho administrativo de carácter organizativo y funcional de la Administración. También es uno de los principios que rigen las relaciones interadministrativas de la Administración pública como un todo. De hecho, esta faceta es importantísima para materializar el Estado social de derecho (Parejo Alfonso, 1989), el cual no es aplicado en las actuaciones administrativas de los derechos procedimentales de la justicia ambiental en Colombia⁶⁰. Por consiguiente, la eficacia administrativa y su correcta evaluación constituyen hoy un reto fundamental en el estudio e investigación de las administraciones públicas pues suponen, desde luego, y junto con el principio democrático, un factor determinante de la legitimación del poder público estatal (Parejo Alfonso, 1995).

B. PROBLEMAS DE EFICACIA DE LAS GARANTÍAS PROCEDIMENTALES EN EL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL

Los problemas de eficacia que padecen las garantías procedimentales en el proceso sancionatorio son diversas en cada una de las etapas del procedimiento. En aras de dar simplicidad y coherencia a nuestra hipótesis nos vamos a concentrar únicamente en el análisis de las problemáticas asociadas exclusivamente con cada una de las garantías que hemos abordado en el apartado II de este trabajo. Para identificar los problemas hemos seguido la metodología y los árboles de problemas realizados por Álvarez Pinzón (2014) y Del Valle Mora (2018)⁶¹, quienes han identificado asuntos de la Ley 1333

59 La eficacia es fuente de inspiración de la jurisprudencia de dos de las Altas Cortes de Colombia, cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-056 de 1994; Consejo de Estado. Sentencia del 2 de diciembre del 2010, Rad. 2006794.

60 Otras cuestiones abordadas por la doctrina que resultan muy interesantes son las diferencias entre eficacia y eficiencia, las cuales corresponden a cuestiones de medios, y de objetivos y calidad, el último con raíces en las ciencias económicas. Asimismo, suele asociarse la eficacia con el criterio gerencial-empresarial que termina por proyectarse a la Administración pública.

61 La falta de eficacia del proceso sancionatorio ambiental es una constante en la literatura jurídica especializada. En términos de protección ambiental de fauna silvestre evidenciamos un estudio

del 2009 que se traducen en problemas tanto de falta de eficacia del ordenamiento jurídico vigente a la fecha como de la actuación administrativa⁶². A continuación se analizan los asuntos problemáticos en cada una de las garantías procedimentales en el marco del proceso sancionatorio ambiental (siguiendo la estructura de reglas procesales, *ut supra*).

I. PUBLICIDAD

Es claro que el régimen jurídico sancionatorio actual viene generando afectaciones a la garantía procesal relativa a la publicidad, específicamente en dos asuntos centrales. En primer lugar, las notificaciones no cuentan con una unidad normativa que determine la forma para surtir las comunicaciones de los actos propios del régimen sancionatorio ambiental. Como es el caso del auto que formula pliego de cargos que algunas autoridades ambientales lo hacen a través de notificación personal y cuando esta no es posible, por edicto; mientras que otras lo hacen por notificación personal y luego por aviso⁶³ (DelValle Mora, 2018: 149-150). Debería acudir al régimen general de notificaciones que trae el CPACA y en su defecto, el CGP.

Y, en segundo lugar, lo relativo al Registro Único de Infractores Ambientales (RUIA). Dicho registro se consideró en el título VIII de la Ley 1333 de 2009 como “portales de información para el control de la normatividad ambiental”, entre los que se destaca el RUIA, contemplado en el artículo

realizado en tres municipios del Chocó el cual concluye la existencia de “[...] incertidumbre sobre las motivaciones técnicas y jurídicas para la selección e imposición de las sanciones y la proporcionalidad entre infracción ambiental y la medida sancionatoria que finalmente se impone” (HINESTROZA CUESTA, CUESTA PALACIOS, COSSIO RAMÍREZ y MENA VALENCIA, 2012: 103).

62 En Colombia el régimen sancionatorio ambiental presenta problemas de eficacia no solamente en materia de garantías procedimentales, sino también en el manejo de los pasivos ambientales en posibles escenarios de responsabilidad sancionatorio para los titulares de dichos pasivos; sobre el particular, cfr. ROA PINTO (2017).

63 El auto de imputación o pliego de cargos es central para garantizar el debido proceso administrativo. Es un acto procesal de suma importancia que debe tener unos elementos producto de unas operaciones de la autoridad administrativa ambiental que ejerce la potestad sancionatoria, entre las cuales destacamos las siguientes: [...] i) recopilar información acerca de un posible incumplimiento; ii) identificar la disposición infraccional aplicable al caso; iii) subsumir los hechos constatados en la investigación en la infracción; iv) encasillar esa infracción en la clasificación que el legislador ha dispuesto en relación con su gravedad (gravísimas, graves y leves); v) tomar en consideración ciertas circunstancias relativas a las consecuencias del hecho o al infractor; [...]” (SOTO DELGADO, 2016: 377).

57, a cargo del MADS, el cual debe contener el registro de la información relacionada con las sanciones impuestas como consecuencia de la comisión de infracciones de carácter ambiental a las personas naturales o jurídicas públicas o privadas por las autoridades ambientales⁶⁴. Dicho registro presenta problemas en términos de publicidad pero también en términos de eficacia en la garantía de derechos fundamentales, como los derechos al buen nombre (art. 15 CP), a la honra (art. 21 CP), al *habeas data* (art. 15 CP) y al debido proceso administrativo (art. 29 CP), pues no se hacen procesos de verificación para que el registro corresponda a la realidad. Por ende, es necesario que el RUIA pueda ser un sistema de información de infractores ambientales eficaz y garantista, y no un registro que agrava las situaciones de las personas naturales y jurídicas, y en otros casos, el registro de muchas personas que debería reposar allí no está. Todo esto resta eficacia a la regla procesal de publicidad de las actuaciones administrativas.

2. DERECHO DE DEFENSA

El derecho de defensa es una de las garantías procedimentales del debido proceso de los administrados (como lo analizamos *ut supra*), que en el caso de las actuaciones administrativas propias del proceso sancionatorio ambiental se viene afectando por algunas falencias que tiene el diseño inicial que trajo en su momento la Ley 1333 del 2009. La primera de ellas es la falta de regulación legislativa en materia de graduación de la culpa sancionable. La mencionada ley habla de presunción de culpa y dolo (arts. 1.º y parág. 1 del art. 5.º), pero omite hablar de las culpas grave, leve y levisima (desarrolladas ampliamente en el Código Civil, art. 63). Dicha omisión es grave pues se traduce en una afectación al derecho de defensa al impedirle al presunto infractor conocer la calificación de su culpabilidad⁶⁵.

64 Mediante la Resolución 415 de 2010 el MADS reglamentó el RUIA. En dicha resolución se consagran, entre otros, los siguientes asuntos: principios rectores del registro (art. 2.º); ámbito de aplicación (art. 3.º); obligación de diligenciar el RUIA y las consecuencias de su omisión (art. 4.º); el contenido del registro (art. 5.º); el carácter público de la información del registro (art. 6.º); los derechos de las personas reportadas en el RUIA (art. 7.º); las obligaciones de las autoridades ambientales con respecto al RUIA (art. 8.º); la permanencia del reporte (art. 9.º) y el retiro del registro (art. 10.º).

65 En otros ámbitos sancionatorios solamente se sanciona la culpa grave, como ocurre en fiscal, disciplinario y penal.

Sumado a ello, la ley sancionatoria ambiental tampoco menciona el momento procesal en que la autoridad administrativa ambiental debe hacer la calificación respectiva de la culpa. Consideramos que el momento procesal para hacerlo es el pliego de cargos (auto de imputación) y debería hacerse en el acto administrativo en el cual se decide la sanción respectiva, en aras de garantizar el derecho de defensa, si fuese el caso a la hora de interponer los recursos administrativos correspondientes o el respectivo control judicial de la actuación de carácter sancionatorio. Todo lo anterior se agrava al existir la mencionada presunción de culpa y dolo⁶⁶, pues se invierte la carga de la prueba y el infractor debe demostrar que no cometió la respectiva infracción ambiental a título de culpa sin saber la magnitud de la infracción al deber objetivo de cuidado, es decir, si fue culpa grave, leve o levísima. Creeríamos que se refiere a la culpa grave, pues los otros dos grados de culpas no son objeto de reproche del *ius puniendi*.

La segunda cuestión problemática para la garantía procedimental analizada es la referente a la falta de eficacia en la organización administrativa ambiental de las autoridades que tienen potestad sancionatoria. Es claro que en Colombia las autoridades ambientales tienen tres niveles: ANLA y PNN en el nivel nacional; CAR y CDS en el nivel regional, y los Grandes Centros Urbanos en el nivel local. Todas las anteriores tienen potestad sancionatoria en materia medio ambiental, según lo establecido en el artículo 1.º de la Ley 1333 del 2009. En la práctica se presentan choques o conflictos entre las distintas autoridades pues la competencia administrativa está determinada por el factor territorial, por lo que, cuando se otorgan permisos, autorizaciones, y licencias, muchos casos de infracción ambiental normativa son iniciados por la autoridad ambiental donde esté ubicado el respectivo proyecto, obra o actividad, y de acuerdo con el polígono licenciado, y entran en los conflictos tanto positivos como negativos de competencias.

Consideramos que en aras de garantizar la eficacia administrativa se debería establecer una mejora normativa de la ley y fijar la competencia a partir de un criterio objetivo: que la potestad sancionatoria esté asociada a la autoridad que otorgó el permiso, licencia, autorización, o acto permisivo,

66 De dicha figura tenemos nuestros reparos constitucionales. Es manifiesta la incompatibilidad de la figura con el orden constitucional, propia de un régimen de responsabilidad objetiva. Tipología que está proscrita del ordenamiento jurídico.

lo cual evitaría dichos conflictos administrativos que afectan el derecho de defensa de los infractores pues no tienen certeza de quien es el competente para adelantar el respectivo proceso sancionatorio ambiental y decretar la eventual sanción administrativa.

3. REGLAS PROCESALES Y PROBATORIAS

Las reglas procesales y probatorias son una garantía transversal y central para la actuación administrativa sancionadora. En esa materia la especificidad de las reglas procesales y probatorias debería ser la constante, es decir, la técnica legislativa debería determinar con certeza las reglas especiales para garantizar el debido proceso administrativo pues, como veremos, en la práctica existen muchos vacíos que nos llevan a afirmar que las reglas procesales y probatorias son insuficientes en el proceso sancionatorio, y para analizarlos los dividiremos en cuatro grupos: medidas preventivas, etapa de indagación preliminar, etapa de investigación y etapa de juzgamiento.

En primer lugar evidenciamos una falta de reglas procesales para la imposición de las medidas preventivas⁶⁷, y algunas problemáticas concretas, entre ellas, la confusión que genera la amonestación como medida preventiva, pues es una verdadera sanción como aparece en el artículo 37 de la Ley 1333 del 2009. También, las medidas preventivas deberían ser inmediatas pues su naturaleza es detener la infracción ambiental, y en la práctica no lo son, sino que requieren una serie de actos administrativos posteriores o de ejecución que hacen que pierda su vocación⁶⁸. Por otro lado, para las autoridades que están investidas con facultades a prevención no existe un procedimiento ni un término para adelantar el levantamiento de una medida preventiva.

En segundo lugar, en la etapa de indagación preliminar (art. 17 Ley 1333 de 2009) existe mucha discrecionalidad para la autoridad administrativa, lo cual pone en una situación de indefensión procesal al infractor, pues la ausencia de reglas procesales y probatorias claras y expresas genera que

67 No entraremos en la discusión relativa a la eficacia de las medidas preventivas en el marco del régimen sancionatorio ambiental; sobre el particular, cfr. PÁEZ PÁEZ y RODRÍGUEZ (2013).

68 En el mismo sentido evidenciamos que el régimen jurídico se queda corto, pues las medidas preventivas deberían contar con un catálogo de medidas cautelares para asegurar la concurrencia del infractor al proceso, lo cual no existe en el diseño legal actual.

terminen adelantándose actuaciones administrativas de acuerdo con otros criterios, menos los jurídicos acordes con el Estado social de derecho.

En tercer lugar, en la etapa de investigación (arts. 18-23 Ley 1333 del 2009) existen problemas que le restan eficacia al debido proceso administrativo, y específicamente a la garantía procedimental de las reglas procesales y probatorias. Muchas de las cuestiones que presentamos son omisiones legislativas que generan omisiones y silencios del ordenamiento jurídico que se traducen en lagunas jurídicas, y por ende afectación al núcleo esencial del debido proceso. La ley omite establecer el término de la etapa, es decir, la investigación puede durar lo que el funcionario de la entidad estime pertinente y oportuno, situación muy grave; y sumado a lo anterior, la acción sancionatoria en materia ambiental tiene un término de caducidad de veinte años, lo cual premia la inactividad y por ende la eficacia del proceso sancionatorio ambiental. La falta de determinación de etapas procesales preclusivas y perentorias es una afectación a la garantía procedimental de fijar reglas procesales en el marco del debido proceso.

También en esa etapa identificamos algunas cuestiones problemáticas relacionadas con el auto que apertura la investigación sancionatoria ambiental, por ejemplo, si cabría algún recurso en sede administrativa, lo que genera confusión normativa. Podríamos acudir a la Ley 1437 del 2011 (CPACA), norma supletiva del procedimiento sancionatorio ambiental, que contempla que contra los autos de trámite (como este) no procede ningún tipo de recurso administrativo. O las exigencias mínimas⁶⁹ que debería tener el mencionado auto para garantizar el debido proceso administrativo. Definitivamente la norma no es suficiente, y en lo que regula es ambigua, y por ende afecta el debido proceso.

En cuarto lugar, en la etapa de juzgamiento (arts. 24-30 Ley 1333 de 2009)⁷⁰ se presentan varios problemas que están afectando el derecho al de-

69 ÁLVAREZ PINZÓN (2014) sostiene que es un auto de suma importancia para la defensa del infractor ambiental, por lo que debería tener unas exigencias mínimas: en la parte motiva, un resumen de la queja, anónimo o información con que se inicia la etapa investigativa, si existió indagación preliminar, las razones que llevaron a dar inicio a la etapa de investigación y los motivos de la vinculación de cada uno de los investigados; y en la parte resolutive, la orden de apertura, la identificación de las personas investigadas, las actuaciones a desarrollar o pruebas a practicar con la designación de los funciones responsables de cada una, la notificación de las personas vinculadas, la orden de publicación de la decisión para informar a terceros interesados y la compulsión de copias a los entes de control respectivos.

70 Esta es la etapa obligatoria de todo el procedimiento sancionatorio ambiental. No podrá presentarse una sanción administrativa sin pliego de cargos, descargos y pruebas.

bido proceso administrativo por la ausencia de reglas procesales y probatorias claras que permitan surtir la etapa de la forma debida. Vamos a clasificarlos en tres grupos: asuntos sustanciales, probatorios y los atinentes a la sanción. Empecemos por los asuntos sustanciales: el régimen jurídico actual omitió regular la figura de los alegatos de conclusión, la cual es una herramienta fundamental para concluir las intervenciones del presunto infractor antes de una decisión de fondo; privarlo de alegar en conclusión es mutilar su derecho al debido proceso administrativo.

Como señalamos, la Ley 1333 del 2009 no lo establece de forma expresa, pero al hacer una interpretación integral y armónica del ordenamiento jurídico encontramos que el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) contempla la figura. Dicha disposición es perfectamente aplicable, pues a falta de legislación especial se acude a la legislación general, como en este caso. También omite regular figuras procesales muy importantes como la confesión y los agravantes de responsabilidad⁷¹.

Los asuntos probatorios son estructurales para garantizar el derecho al debido proceso administrativo y la eficacia del proceso sancionatorio. En primer lugar, el régimen jurídico actual omite enlistar los medios probatorios que se podrían llegar a utilizar durante el proceso sancionatorio ambiental⁷². En ese caso el vacío normativo se podría suplir con una remisión normativa a la Ley 1437 del 2011 (CPACA) en sus artículos 211 y 306, que por la materia remite al Código General del Proceso⁷³. En segundo lugar, no existe una regla probatoria que determine los períodos probatorios, lo cual debe ser en cualquier etapa y las pruebas pueden ser decretadas de oficio o a petición de

71 Sobre estas dos figuras en particular, cfr. DEL VALLE MORA (2018: 145-146).

72 Los aspectos probatorios en el procedimiento sancionatorio ambiental son los más recurridos en la doctrina especializada, la cual destaca que la ausencia de reglas probatorias viola garantías fundamentales como el debido proceso y el derecho de defensa de los presuntos infractores; al respecto cfr. ARCILA SALAZAR y CASTELLANOS (2015).

73 Los medios probatorios que se pueden llegar a utilizar en el proceso sancionatorio ambiental son: declaración de parte, juramento, testimonio de tercero, dictamen pericial, inspección ocular, documentos, indicios, informes o cualquier otro medio de prueba que se considere útil para la formación del convencimiento del juez (art. 165 Ley 1564 del 2012 –Código General del Proceso–). La gran novedad es el informe (regulado ampliamente en los arts. 275 a 277 del CGP), conocido como “prueba del informe”, que se puede solicitar a entidades públicas o privadas, o a sus representantes, o a cualquier persona sobre hechos, actuaciones, cifras o demás datos que resulten de los archivos o registros de quien rinde el informe, salvo los casos de reserva legal. Tales informes se entenderán rendidos bajo la gravedad del juramento por el representante, funcionario o persona responsable del mismo.

parte. En tercer lugar, evidenciamos que la prueba pericial dentro del proceso sancionatorio ambiental tiene problemas graves, pues en el funcionario se confunden dos calidades: juez y perito, lo cual cercena la imparcialidad y trae al proceso conocimiento privado del funcionario administrativo.

4. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

Los problemas de la presunción de inocencia como garantía procedimental del debido proceso en el proceso sancionatorio ambiental giran en torno a la compatibilidad de las figuras propias de este, como es el caso de la presunción de culpa y dolo (establecida en los arts. 1.º y 5.º Ley 1333 del 2009) que trajo el régimen sancionatorio. Frente a ello Álvarez Pinzón (2014) y Del Valle Mora (2018) sostienen que no es viable la aplicación de determinados principios *de facto*, como la presunción de inocencia frente a la presunción de culpa y dolo.

Dicha figura ha generado cuestionamientos desde la doctrina⁷⁴, que no han dudado de la inconstitucionalidad de las disposiciones legales que contempló la figura. La principal censura de inconstitucionalidad se centra en la vulneración al principio de presunción de inocencia establecido en el artículo 29 de la CP. Dichos párrafos suponen la culpa o el dolo del infractor en materia ambiental e invierten la carga de la prueba en su contra. Sin embargo, los reproches realizados quedaron en los libros y artículos de investigación, pues mediante la Sentencia C-595 del 2010 la Corte Constitucional declaró exequible la presunción de culpa y dolo, y estableció que en materia ambiental prima la responsabilidad subjetiva, “[...] se abre un proceso al sospechoso de haber cometido una infracción ambiental donde se presume culpable y este podrá desvirtuar la presunción utilizando todos los medios probatorios legales” (p. 9).

La Corte Constitucional considera que, aunque parezca, la figura no está en contra del derecho fundamental al debido proceso, porque el presunto infractor no pierde el derecho de defensa, el cual se puede configurar de tres maneras: caso fortuito, fuerza mayor y hecho imputable. Es una figura que se debe replantear estructuralmente, o bien contemplar un régimen de

74 En ese sentido, cfr. GARCÍA PACHÓN y MONTES CORTÉS (2010), OSORIO SIERRA (2010), ÁLVAREZ PINZÓN (2010, 2014), GARRO PARRA (2013) y DEL VALLE MORA (2014).

responsabilidad objetiva como parte de actividad sancionatoria del Estado (la cual está proscrita a la fecha en el ordenamiento jurídico), o eliminar la presunción de culpa y dolo y establecer un verdadero régimen de responsabilidad subjetiva en materia sancionatoria ambiental.

5. DERECHO DE CONTRADICCIÓN

Los problemas del derecho de contradicción en el proceso sancionatorio ambiental están ligados al concepto de infracción en materia ambiental y su tipología. Lo cual genera incertidumbre jurídica que imposibilita el ejercicio del derecho de contradicción de los infractores ambientales⁷⁵. La Ley 1333 del 2009 contempla dos tipos de infracciones: normativa y daño al medio ambiente (art. 5.º). La primera carece de técnica legislativa pues es ambigua en la determinación de las normas que podrían ser susceptibles de ser violadas. Contempla normas como el Decreto ley 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales Renovables), las Leyes 99 de 1993 y 165 de 1994, y las disposiciones ambientales vigentes que las sustituyan o modifiquen y los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Aquí cabe preguntarse, ¿solamente son susceptibles de infracción normativa las normas anteriores?, ¿que pasaría con las infracciones normativas de las demás leyes y el reglamento que es parte de la normatividad ambiental que genera obligaciones y prohibiciones?

Esto suscita que las actuaciones administrativas desarrollen pliegos de cargos ambiguos y vagos que violan el debido proceso, pues los cargos no son claros y determinados. Es muy importante entender que dicha lista de normas es meramente enunciativa y no taxativa. Adicionalmente, urge una mejora legislativa en la redacción de la disposición legal que se contemple como la infracción a cualquier norma que contenga un mandato, obligación, prohibición, restitución, o condición para el aprovechamiento del medio ambiente dirigida a los administrados o las instituciones del Estado. Consideramos que no es viable establecer un listado exhaustivo que resulte completo para determinar las posibles normas que puedan ser infringidas, teniendo en cuenta que no todas las disposiciones de carácter ambiental son susceptibles de responsabilidad sancionatoria ambiental pues no contienen

75 Desde la expedición de la Ley 1333 del 2009 la doctrina no se hizo esperar en formular cuestionamientos al concepto de infracción en materia ambiental, cfr. ÁLVAREZ PINZÓN (2010: 205-249).

mandatos, prohibiciones ni obligaciones; sólo por ilustrar con un ejemplo tomemos el artículo 1.º de la Ley 99 de 1993 que contempla un conjunto de principios de política ambiental, pero carece de mandato perentorio de obligación de hacer, no hacer o dar.

La segunda infracción también resulta problemática por la ausencia de un concepto de daño ambiental, lo cual es esencial en un proceso sancionatorio ambiental donde una de las infracciones es precisamente el daño ambiental. Esta ausencia afecta la garantía del derecho al debido proceso. No existe un desarrollo legal propio que defina qué es el daño ambiental, ni determina criterios para su configuración⁷⁶.

Ahora bien, luego de todos los problemas identificados en cada una de las garantías procedimentales en el marco del proceso sancionatorio ambiental adelantado por las autoridades administrativas ambientales, consideramos que de continuar las actuaciones administrativas se van aumentar las nulidades de los actos administrativos sancionatorios por la violación al debido proceso mediante medios de control ante el contencioso administrativo, o acciones de tutela en caso de presentarse escenarios de perjuicio irremediable⁷⁷. Lo cual demuestra nuestra hipótesis, y es que por falta de eficacia en el manejo de las garantías procedimentales el proceso sancionatorio ambiental no está cumpliendo su fin esencial que es sancionar y disuadir a los infractores y, en últimas, proteger el medio ambiente y todos sus componentes. Siendo este el fin estratégico del derecho ambiental.

CONCLUSIONES

Primera. El proceso sancionatorio ambiental es una figura central para el derecho ambiental. Es la herramienta de origen legal que permite ejercer un control sobre las actividades relacionadas con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y, por consiguiente, para sancionar a los individuos que

76 La definición legal del daño ambiental se asocia a dos disposiciones legales: el artículo 42 Ley 99 de 1993, complementado con el artículo 8.º del Código de Recursos Naturales Renovables (Dcto. ley 2811 de 1974) que enlista los componentes del medio ambiente. Estas dos disposiciones están lejos de ser una verdadera concepción de daño ambiental, pues la primera es una norma específica de tasas retributivas y compensatorias, por lo que carece de transversalidad y eficacia como concepto jurídico.

77 En este sentido, cfr. Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 25 de enero del 2018, Radicación 210770211001-03-25-000-2012-00245-000925-12.

incurran en una conducta tipificada como infracción ambiental. La sanción administrativa conlleva, en cualquiera de sus modalidades, una consecuencia negativa para el administrado. Por ende, debería ser una actuación propia de una buena administración donde las garantías procesales sean el eje articulador de todas las decisiones. Y, como toda potestad, la sancionadora también está sujeta a unos límites: el respeto y sometimiento al principio del debido proceso consagrado en el artículo 29 superior.

Segunda. Como veíamos a lo largo de este trabajo, son muchas las falencias estructurales, especialmente las carencias relacionadas con las garantías procedimentales del debido proceso administrativo que le restan eficacia administrativa al procedimiento y a su naturaleza jurídica. A fin de enfrentar dichas problemáticas es necesario plantear elementos para una reforma legislativa de la Ley 1333 del 2009. Y mientras eso se da, que como veíamos han sido muchos los intentos –todos fallidos⁷⁸– para su reforma, es preciso hacer un ejercicio hermenéutico integrador en el que nos remitimos a las normas generales del CPACA y del CGG⁷⁹, como cuerpos normativos supletivos que en cierta medida son procedimientos generales pero que suplen los vacíos y las posibles antinomias que presente el régimen sancionatorio en la actualidad, y una aplicación real de los principios constitucionales y legales a la actuación sancionatoria. De esa manera se estaría avanzando en dotar de eficacia y tutela el debido proceso en la actuación administrativa y se lograría la realización del derecho material con la obtención de decisiones justas.

Tercera. Las autoridades ambientales que ejercen potestad sancionatoria ambiental deben respetar las garantías procedimentales del debido proceso, entre ellas la publicidad, el derecho de defensa, las reglas procesales y probatorias, la presunción de inocencia y el derecho de contradicción. Como lo evidenciamos, existe un déficit de protección de las anteriores garantías en el marco de las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio en materia ambiental. Las múltiples prerrogativas que la Ley 1333 de 2009 contiene en favor de la autoridad ambiental en materia probatoria son desproporcionadas y afectan el núcleo esencial del derecho de defensa. O los vacíos

78 El más reciente fue el proyecto de Ley 119 del 2013 Senado, el cual traía interesantes posturas frente a algunas de las problemáticas esbozadas en este artículo. Para consultar un interesante análisis del fallido proyecto, cfr. DEL VALLE MORA (2018: 133-136).

79 El CGP es la norma procedimental general, por lo tanto, es el cuerpo normativo supletivo del CPACA. Sobre dicha incidencia del CGP en la actuación administrativa, cfr. ARIAS GARCÍA (2013).

normativos reseñados en este trabajo son una afectación al debido proceso administrativo. Esto le resta eficacia y legalidad al proceso sancionatorio y, por ende, es una afectación en el amparo administrativo del medio ambiente como interés colectivo y difuso.

Cuarta. Las mejoras legislativas del proceso sancionatorio ambiental no dan más espera. La Ley 1333 del 2009 cumple diez años desde su entrada en vigor en el ordenamiento jurídico ambiental. Su balance no es el mejor en términos de debido proceso administrativo. Por tanto, es una tarea del SINA y todas las entidades que lo conforman –apoyadas en la academia, la sociedad civil y la empresa privada– enriquecer el debate para hacer una verdadera reforma que sea estructural, tanto en términos de organización como de actividad administrativa de carácter sancionatorio, y cuyo eje articulador sea el respeto por el debido proceso administrativo y cada una de sus garantías procedimentales. Un régimen jurídico especial para dar tratamiento a las infracciones normativas y daños ambientales. Que sea exhaustivo, riguroso, explícito, y claro al momento de determinar las faltas, las etapas del procedimiento, las sanciones y su forma de tasación, los principios aplicables, la procedencia de recursos en vía gubernativa, especialmente el derecho a la segunda instancia y, en fin, cada una de las fases administrativas.

Quinta. Las autoridades ambientales deben construir manuales internos para determinar las rutas de acción y procedimiento al interior de cada entidad para el desarrollo de los procesos sancionatorios ambientales. Teniendo como límite superior: el respeto del debido proceso administrativo. Y determinando reglas para cada una de las etapas del proceso: preliminares, investigación, acusación–formulación de cargos, descargos–defensa, pruebas, alegatos de conclusión, fallo y recursos en sede administrativa.

BIBLIOGRAFÍA

AGUDELO RAMÍREZ, M. “El debido proceso”, *Opinión Jurídica*, 4(7), 2004.

ÁLARCÓN SOTOMAYOR, L. *La garantía non bis in idem y el procedimiento administrativo sancionador*, Madrid, Iustel, 2008.

ÁLVAREZ PINZÓN, G. “Infracciones en materia ambiental”, en AA.VV. *Nuevo régimen sancionatorio ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.

- ÁLVAREZ PINZÓN, G. “Los vacíos de la Ley 1333 de 2009 que regula el Régimen Sancionatorio Ambiental”, en AA.VV. *Derecho procesal ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014.
- AMAYA NAVAS, O. “Reflexiones sobre la participación del ministerio público en el proceso sancionatorio ambiental”, en AA.VV. *Derecho Sancionatorio Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013.
- ARCILA SALAZAR, B. y J. CASTELLANOS. “Aproximación a los aspectos probatorios del procedimiento sancionatorio ambiental”, *Revista Prolegómenos. Derechos y Valores*, 18(35), 2015.
- ARIAS GARCÍA, F. “El impacto del Código General del Proceso en la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa”, *Revista Principia Iuris*, 1(19), 2013.
- BERMÚDEZ SOTO, J. “Elementos para definir las sanciones administrativas”, *Revista Chilena de Derecho*, n.º esp., 1998.
- CANDELA CASTILLO, J. “La buena gobernanza comprendida como integración de los principios de legitimidad, eficacia y justicia (especial referencia a la Unión Europea)”, *Revista Española de Derecho Europeo* (2), 2005.
- CARRASCO DELGADO, I. “La eficiencia procesal y el debido proceso”, *Revista de Derecho Privado* (32), 2017.
- CARVAJAL SÁNCHEZ, B. “Alcance y limitaciones del debido proceso en el procedimiento administrativo”, *Revista Digital de Derecho Administrativo* (4), 2.º sem. 2010.
- CHAVES-VILLADA, J. “El desarrollo del debido proceso en las actuaciones administrativas para la formación de contratos estatales”, *Vniversitas* (130), 2015.
- CHINCHILLA MARÍN, C. “Reflexiones en torno al principio de eficacia de la actuación administrativa”, en AA.VV. *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI*, Bogotá, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002.
- DEL VALLE MORA, E. *Los principios constitucionales y legales en el régimen sancionatorio ambiental colombiano (Ley 1333 de 2009)*, Bogotá, Brigard & Urrutia Abogados, 2014.
- DEL VALLE MORA, E. “Oportunidades de mejora del proceso sancionatorio ambiental”, en AA.VV. *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*, t. XVIII, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.

- DESCALZO GONZÁLEZ, A. “Eficacia administrativa”, *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad* (2), 2012.
- GARBERÍ-LLOBREGANT, J. *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento administrativo sancionador (doctrina del Tribunal Constitucional y reforma legislativa)*, Madrid, Trivium, 1989.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y T. FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ. *Curso de Derecho Administrativo*, II, Madrid, Editorial Civitas, 2005.
- GARCÍA PACHÓN, M. DEL P. *Régimen jurídico de los vertimientos en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.
- GARCÍA PACHÓN, M. DEL P. y C. MONTES CORTÉS. “El procedimiento para la imposición de sanciones de la nueva Ley 1333 de 2009”, en AA.VV. *Nuevo régimen sancionatorio ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.
- GARCÍA RAMÍREZ, S. “El debido proceso. Concepto general y regulación en la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (117), septiembre-diciembre de 2006.
- GARRO PARRA, Á. “Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental a partir de la vigencia de la Ley 1437 de 2011”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 118(43), enero-junio de 2013.
- GARRO PARRA, Á. y J. ARROYAVE SOTO. “La definición de infracción ambiental en la Ley 1333 de 2009: ¿es contraria el principio de legalidad?”, *Estudios de Derecho*, Medellín, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, LXVIII (152), 2011.
- GONZÁLEZ-PÉREZ, J. *El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva*, Madrid, Civitas, 1985.
- HINESTROZA CUESTA, L.; D. CUESTA PALACIOS, S. COSSIO RAMÍREZ y M. MENA VALENCIA. “Estudio jurídico sobre la aplicación del proceso sancionatorio ambiental para la protección de la fauna silvestre en tres municipios del departamento del Chocó, 2005-2010”, *Revista de Derecho*, Universidad del Norte (38), 2012.
- LÓPEZ OLVERA, M. “Los principios del procedimiento administrativo”, en AA.VV. *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruíz. Derecho Administrativo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

- LORENZO DE MEMBIELA, J. “Los principios de eficacia y organización en la estructura de la Administración Pública”, *Revista de Administración Pública* (164), mayo-agosto de 2004.
- MARÍN HERNÁNDEZ, H. *El principio de proporcionalidad en el derecho administrativo colombiano*, Serie de derecho administrativo, 31, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.
- MAURER, H. *Derecho administrativo. Parte general*, Madrid, Marcial Pons, 2011.
- NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Tecnos, 2005.
- NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Editorial Tecnos, 2012.
- OSORIO SIERRA, Á. “La presunción de culpa en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental”, en AA.VV. *Nuevo régimen sancionatorio ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.
- OSPINA GARZÓN, A. “La eficacia en el derecho administrativo colombiano: de advenediza a reina. Reflexiones a partir de la obra de Ederhard Schmidt Assamann”, en AA.VV. *Perspectivas de una reforma: estudios de derecho administrativo a partir de la obra de Eberhard Schmidt Assamann*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016.
- OSSA ARBELÁEZ, J. *Derecho administrativo sancionador: una aproximación dogmática*, Bogotá, Legis, 2009.
- PÁEZ PÁEZ, I. y G. RODRÍGUEZ. “Las medidas preventivas ambientales, una aproximación desde el derecho administrativo”, *Opinión Jurídica*, 12(23), enero-junio de 2013.
- PALOMAR OLMEDA, A. *La organización administrativa: tendencias y situación actual*, Granada, Editorial Comares, 1998.
- PAREJO ALFONSO, L. “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública”, *Revista de Documentación Administrativa* (218-219), 1989.
- PAREJO ALFONSO, L. “La eficacia, como principio de la actuación de la Administración”, en L. PAREJO ALFONSO. *Eficacia y administración. Tres estudios*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.
- PRATS, J. “La eficacia en la Administración Pública como garantía de los derechos de los ciudadanos”, *Revista de Administración Pública* (3), 2008.

- RAMÍREZ TORRADO, M. “La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español”, *Revista de Derecho* (27), 2007.
- RAMÍREZ-TORRADO, M. y H. ANÍBAL-BENDEK. “Sanción administrativa en Colombia”, *Vniversitas* (131), 2015.
- REBOLLO PUIG, M. “El concepto de sanción administrativa”, en AA.VV. *Derecho Sancionatorio Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013.
- ROA PINTO, S. *Estudio de la actualidad jurídica de los pasivos ambientales en Colombia, en el marco de aplicación del régimen sancionatoria administrativa*, tesis, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.
- ROJAS FRANCO, E. “El debido proceso administrativo”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Perú*, 2011.
- RUOCCO, G. “El principio del ‘debido proceso’ en vía administrativa”, *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, 13(13), 2013.
- SÁNCHEZ SANDOVAL, Y. *El régimen sancionatorio ambiental en el ordenamiento jurídico colombiano: reflexiones acerca de sus fortalezas y deficiencias*, tesis, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014.
- SANTOS RIVERA, J. *Las garantías procedimentales en el ámbito sancionatorio ambiental como forma de asegurar un control jurídico sobre el ejercicio del ius puniendi del Estado*, tesis, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.
- SIERRA LÓPEZ, E. y A. FLORES MARTÍNEZ. *El principio de eficacia administrativa como criterio complementario del principio de legalidad en el derecho administrativo*, Ciudad de México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2017.
- SOTO DELGADO, P. “Determinación de sanciones administrativas. Disuasión óptima y confinamiento de la discrecionalidad del regulador ambiental”, *Anuario de Derecho Público* (1), 2016.
- SOTO DELGADO, P. “Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental”, *Revista Ius et Praxis* (2), 2016.
- SUÁREZ BURGOS, G. *Déficit del debido proceso y de las garantías del ciudadano dentro del procedimiento administrativo de carácter sancionatorio general*, tesis, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016.

SUÁREZ TAMAYO, D.; P. MEJÍA LONDOÑO y L. RESTREPO GÓMEZ. “Procedimientos administrativos sancionatorios. Inventario normativo y de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia”, *Opinión Jurídica* (25), enero-junio de 2014.

TOBÓN MAYA, M.; M. MURILLO RAMÍREZ, C. CORREA RAMÍREZ y C. ZÁRATE YEPES. “El procedimiento sancionatorio ambiental: análisis de una metodología que sigue en construcción”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* (48), 2018.

VANEGAS GIL, P. “Trámite legislativo de la Ley 1333 de 2009. Algunas vicisitudes constitucionales”, en AA.VV. *Nuevo régimen sancionatorio ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.

ZÁRATE PÉREZ, A. *La incorporación constitucional de los principios de eficacia y eficiencia administrativa*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2004.

ANEXO JURISPRUDENCIAL

CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia T-552 de 1992.

Sentencia C-690 de 1996.

Sentencia T-187 de 1993.

Sentencia C-365 de 2000.

Sentencia T-456 de 1994.

Sentencia C-464 de 2000.

Sentencia T-100 de 1998.

Sentencia C-616 de 2002.

Sentencia T-697 de 2002.

Sentencia C-415 de 2002.

Sentencia T-579 de 2006.

Sentencia C-620 de 2004.

Sentencia T-653 de 2006.

Sentencia C-818 de 2005.

Sentencia T-599 de 2009.

Sentencia C-1189 de 2005.

Sentencia C-599 de 1992.

Sentencia C-595 de 2010.

Sentencia C-390 de 1993.

Sentencia C-431 de 2010.

Sentencia C-259 de 1995.

Sentencia C-742 de 2010.

Sentencia C-214 de 1996.

Sentencia C-089 de 2011.

Sentencia C-127 de 2011.

Sentencia C-248 de 2013.

Sentencia C-034 de 2014.

Sentencia C-496 de 2015.

Sentencia C-583 de 2016.

Sentencia C-007 de 2018.

CONSEJO DE ESTADO

Sección Primera. Sentencia de Unificación, Expediente n.º 0701 del 4 de agosto de 2016, C. P.: Guillermo Vargas Ayala.