

**Sobre La Aplicabilidad O Inaplicabilidad Del Principio De Doble Instancia En Procesos
Sancionatorios Ambientales Adelantados Por Las Car**

FREDDHY ALDAHIR TRELLEZ LEAL

YIRA YAÑEZ GIRALDO

ASESOR

DR. WALTER RENE CADENA AFANADOR



UNIVERSIDAD LIBRE DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRIA DERECHO PROCESAL

BOGOTA D.C.

2022

Sobre la aplicabilidad o inaplicabilidad del principio de doble instancia en procesos sancionatorios ambientales adelantados por las CAR

1.1. Resumen

Este artículo de investigación analiza las implicaciones jurídicas de la inexistencia de la garantía a la segunda instancia en los procesos sancionatorios ambientales adelantados por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). La metodología aplicada fue de tipo socio jurídico con un enfoque analítico en la que se consultaron las diferentes fuentes del Derecho, Constitución, Ley, Jurisprudencia y Doctrina, para abordar cada una de las particularidades del cometido propuesto.

El documento está dividido en cinco partes principales: en la primera, se explica el principio constitucional de la doble instancia, su aplicación en los procesos administrativos y las excepciones que contempla el orden jurídico colombiano respecto a su inaplicabilidad; en la segunda, se expone el soporte constitucional y legal de las CAR, en tanto entes corporativos de carácter público integradas a las entidades del orden territorial y vigiladas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; en la tercera, se da cuenta del proceso sancionatorio ambiental llevado por las CAR, específicamente del procedimiento contemplado por la Ley 333 de 2009 y el CPACA; en la cuarta, se reflexiona sobre la autonomía de las CAR frente a la figura de segunda instancia en procesos sancionatorios ambientales y los criterios respecto a su limitación según el ordenamiento jurídico nacional.

La conclusión principal a la que se arribó es que el principio constitucional de doble instancia admite unas limitaciones respecto a su aplicabilidad, las cuales han sido desarrolladas jurisprudencialmente, y que harían parte integral del núcleo de autonomía de las CAR (el cual tiene soporte normativo y del texto de la Carta Política), para decidir cuáles procesos son de única instancia y cuáles no, sin embargo, los criterios fijados sobre esa inaplicabilidad no se cumplen en el caso de los procesos sancionatorios ambientales de las CAR, puntualmente el carácter de excepcionalidad, la existencia de otros recursos, la finalidad constitucionalmente legítima, y la no discriminación.

Palabras clave: Doble instancia, derecho administrativo, proceso sancionatorio ambiental, Corporaciones Autónomas Regionales.

1.2. Abstract

The purpose of this document is to analyze the juridical connotations about the existence or inexistence of the doble instance during environmental administrative procedures by CAR. The methodology applied was the social and juridical analysis in which a variety sources of law were consulted, for instance, the constitutional text, the acts, the jurisprudence, and doctrine, in reference to the main objective of the document.

This paper is divided into five parts: the first explained the constitutional principle of double instance, its relations with the administrative procedures, and the exceptions about its enforcement. The second, exposed the constitutional and legal background of the CAR, under the idea that those entities fulfill an especial work inside the environmental administrative system. The third, explained the administrative procedure in reference to the Act 333, 2009 and the act 1437, 2011; the part number four, analyzed the role of the CAR in connection with the double instance principal to deduce if the processes used to that entity are according to jurisprudence and law.

The main conclusion is that the constitutional principle of double instance includes some exceptions and limitations, and the CAR have the permission to apply it or gloss over it, nonetheless, in reference to the environmental administrative procedures, the limitations don't follow the request created by the jurisprudence, and for that reason, those kinds of processes should have the double instance as an ordinarily resource.

Key words: Second instance, administrative law, administrative environmental procedure, Regional Autonomous Corporations.

Introducción

El factor ambiental en contexto global ha cobrado suma importancia y en dicha medida toda conducta que constituya una afectación al medio ambiente ha sido objeto de una regulación normativa con el transcurso del tiempo. No obstante, tal normatización no ha sido estipulada de manera absoluta y rigurosa desde un principio; por el contrario, ha sido un proceso paulatino que al menos, en el ámbito nacional, ha exigido décadas y aún hoy persisten vacíos que no han sido resueltos de manera definitiva.

Muestra de lo anterior es que solo hasta el año 1973 a través de la Ley 23 se otorgó al Estado colombiano la potestad sancionatoria ambiental, estructurándose tentativamente el procedimiento con los Decretos 1681 de 1978 y 1594 de 1984; *empero* la unificación procedimental se materializó hasta la expedición de la Ley 1333 de 2009 y su complemento surgió con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), Ley 1437 de 2011.

Ahora, si bien es cierto Colombia cuenta con un procedimiento sancionatorio ambiental estructurado y definido, existen elementos normativos que generan cierta controversia; tal es el caso de la Ley 1333 de 2009 que estipula la autonomía de las CAR y bajo cuyo principio se ha omitido la posibilidad de aplicación del recurso de apelación en los procesos sancionatorios ambientales, por lo que surge la interese por reflexionar si los actos administrativos de cierre generados por las CAR dentro de los procesos sancionatorios ambientales, al contar únicamente con el recurso de reposición y no el de apelación, transgrede de alguna manera las garantías constitucionales a la doble instancia.

Existe una posición que afirma que se debe garantizar una doble instancia en los procesos sancionatorios ambientales que ejecutan las CAR, y otra posición contraria y que considera que dicha segunda instancia es una facultad potestativa de las CAR, de acuerdo con el factor de autonomía presupuestal, administrativa y funcional que le ha sido otorgado mediante la Ley 1333 de 2009 a tales Corporaciones ambientales.

Lo que se discute es de gran relevancia jurídica como quiera que la primera posición comporta decir que la transgresión al principio constitucional de doble instancia en los procesos sancionatorios ambientales adelantados por las CAR, se da por cuenta de la afectación sobre de las personas que resultan inmersas en los tramites sancionatorios de las Corporaciones Autónomas Regionales y que formulan o cuestionan la ausencia de un segundo criterio sustancial en materia procedimental que les permita controvertir los argumentos esgrimidos por dichas autoridades ambientales en sus decisiones.

La segunda posición por su parte asevera que la restricción al principio de doble instancia es una facultad constitucional y legalmente atribuida a las CAR por lo que no hay lugar a cavilaciones sobre su improcedencia jurídica pues, en cualquier caso, el ciudadano afectado siempre podrá poner en movimiento el aparato judicial para controvertir la decisión administrativa mediante el medio de control que dispone el CPACA.

Ante este panorama la pregunta a la que pretende dar respuesta este artículo es pues la siguiente: ¿Cuáles son las implicaciones jurídicas de la inexistencia de la garantía a la segunda instancia en los procesos sancionatorios ambientales adelantados por las CAR?

Se planteó como hipótesis, es decir, como posible respuesta al problema planteado, que los criterios fijados jurisprudencialmente sobre la inaplicabilidad del principio de doble instancia no se cumplen en el caso de los procesos sancionatorios ambientales de las CAR, puntualmente el carácter de excepcionalidad, la existencia de otros recursos, la finalidad constitucionalmente legítima, y la no discriminación.

Para su contestación, el documento está dividido en cuatro partes principales: en la primera, se explica el principio constitucional de la doble instancia, su aplicación en los procesos administrativos y las excepciones que contempla el orden jurídico colombiano respecto a su inaplicabilidad; en la segunda, se expone el soporte constitucional y legal de las CAR, en tanto entes corporativos de carácter público integradas a las entidades del orden territorial y vigiladas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; en la tercera, se da cuenta del proceso sancionatorio ambiental llevado por las CAR, específicamente del procedimiento contemplado la Ley 333 de 2009 y por el CPACA; en la cuarta, se reflexiona sobre la autonomía de las CAR frente a la figura de segunda instancia en procesos sancionatorios ambientales y los criterios respecto a su limitación según el ordenamiento jurídico nacional. La parte final se destina a las conclusiones generales de este documento.

La metodología aplicada fue tipo socio jurídico con un enfoque analítico lo que permitió la consulta de las diferentes fuentes del Derecho, Constitución, Ley, Jurisprudencia y Doctrina, para abordar cada una de las particularidades que comportaba la pregunta de investigación y así brindar una respuesta holística al inquirir sugerido.

1. Sobre el principio constitucional de la doble instancia

La doble instancia es un principio de jerarquía superior que está contenido en el artículo 31 de la Carta Magna de 1991. Es a la vez un principio y derecho Superior cuyo propósito es garantizar la correcta impartición de justicia, el ejercicio del derecho de contradicción y defensa, y en general todas las garantías del debido proceso pues “permite que los afectados por una decisión errónea o arbitraria tengan una oportunidad para que dicha resolución sea revisada y corregida” (CC, Sentencia T - 643 de 2016).

La doble instancia es entendida como una prerrogativa constitucional para evitar que se profieran sentencias contrarias a los derechos de los sujetos procesales, o decisiones administrativas en contra de los asociados. Es ante todo un instrumento fijado por la Constitución para asegurar que los yerros o inexactitudes en que incurra una autoridad podrán ser analizados por un superior jerárquico. Se dice, además, conforme a la Sentencia C - 838 de 2013 de la Corte Constitucional, que su fin último es:

Permitir que la decisión adoptada por una autoridad judicial sea revisada por otro funcionario independiente e imparcial de la misma naturaleza y más alta jerarquía, con el fin de que decisiones contrarias a los intereses de las partes, tengan una más amplia deliberación con propósitos de corrección, permitiendo de esa forma enmendar la aplicación indebida que se haga por parte de la autoridad de la Constitución o la ley. Entonces, se instituye en una garantía contra la arbitrariedad, y en un mecanismo principal, idóneo y eficaz para la corrección de los yerros en que pueda incurrir una autoridad pública (CC, Sentencia C – 838, 2013).

La doble instancia, además de ser una garantía constitucional, es de carácter sustancial, debido que regula un derecho, mas no su aplicación. Al ser una prerrogativa procesal general, aplica en todas las áreas y procesos del derecho incluyendo los procesos meramente administrativos y los contenciosos administrativos (CC, Sentencia C - 838 de 2013).

1.1. Doble instancia en procesos administrativos

La Corte Constitucional ha explicado que la doble instancia aplica también para los procedimientos de índole administrativos pues en interpretación del artículo 31 de la Carta Política se debe permitir que:

La decisión adoptada por una autoridad sea revisada por otro funcionario, independiente e imparcial de la misma naturaleza y más alta jerarquía, con el fin de que decisiones contrarias a los intereses de las partes tengan una más amplia deliberación con propósitos de corrección. (CC, Sentencia C-718 de 2012).

Lo anterior se deriva de la necesidad de fijar una garantía para cuestionar o controvertir las decisiones en primera instancia, de tal suerte que lo decidido por una autoridad judicial o administrativa sea susceptible de análisis por parte de otra autoridad de superior jerarquía, la cual

definiría la corrección o yerro de lo ordenado en primera instancia (CC, Sentencia C-718 de 2012). En ese sentido, se debe garantizar como un mecanismo de amparo de un derecho fundamental para que el afectado pueda interponer recursos ante el superior jerárquico de manera que se pueda evitar un escenario de vulneración por cuenta de una decisión errónea o arbitraria (CC, Sentencia C-641 de 2002).

La doble instancia tiene su esencia en el cometido de que se cumpla el principio de legalidad y de seguridad jurídica en el sentido de que todo lo decidido por una autoridad debe cumplir el lleno de los requisitos legales, incluyendo la posibilidad de contradicción de las decisiones en una segunda instancia. Esto como medio para evitar que decisiones contrarias a derecho puedan tener fuerza ejecutoriada sin la previa revisión de un superior (CC, Sentencia C-641 de 2002). No obstante, el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional también ha precisado que ese principio y derecho no es de carácter absoluto pues no toda sentencia o decisión administrativa debe tener la posibilidad de ser apelada toda vez que el legislador es quien tiene la facultad última de indicar cuando aplica y cuando ciertas excepciones son procedentes.

En efecto, la doble instancia no es una garantía absoluta, toda vez que el Estado establece limitantes a su aplicación debido al principio de autonomía y libertad del legislador, siendo un ejemplo de ello las limitaciones fijadas para aforados constitucionales, y en aquellos procesos que expresamente la legislación ha especificado como de única instancia. Por lo anterior la doble instancia “no tiene un carácter imperativo y que, por ello, puede entenderse que su satisfacción no hace parte del núcleo esencial del derecho de defensa” (CC, Sentencia T - 643 de 2016). Así mismo, con miras a aclarar el alcance de la limitación a la doble instancia, esa Corporación ha explicado que existen unas condiciones y reglas a las que está sometida la libertad de configuración del legislador en el decir que no puede haber un socavamiento de los principios y derechos protegidos por la Carta Política.

Primero, la exclusión de esa prerrogativa debe ser excepcional; segundo, deben existir otros recursos o medios para que el afectado pueda acudir al sistema de justicia para controvertir la decisión cuando el proceso ha sido catalogado como de única instancia; tercero, la referida exclusión debe obedecer a un cometido superior de carácter constitucional y no meramente arbitrario o circunstancial; cuarto, el que ha un proceso le sea privado la garantía de doble instancia no puede reñir con el principio de igualdad formal y material; sexto, toda excepción al principio

debe estar justificado por criterios de razonabilidad y proporcionalidad, desde una visión teleológica de la Carta Magna (CC, Sentencia C – 103 de 2005).

A lo anterior se debe agregar que, teniendo en cuenta que dentro del derecho interno se consagra el bloque de constitucionalidad, sustentado por los artículos 93 y 94 de la Carta Magna, debe interpretarse que el Legislador tampoco podrá prescindir de la consulta de las disposiciones sobre derechos humanos que han sido implícita o explícitamente integradas al orden nacional. En consecuencia, cuando pretenda excluir la doble instancia de cualquier tipo de proceso deberá respetar los parámetros fijados internacionalmente los cuales se entienden de la misma jerarquía del texto Superior y, por ende, debe mantenerse dentro del “límite impuesto por los principios, valores y derechos fundamentales constitucionales, específicamente en lo que atañe al principio de igualdad” (CC, Sentencia C-153 de 1995).

2. Soporte constitucional y legal de las Corporaciones Autónomas Regionales

Las CAR antes de 1991 constituyeron un modelo novedoso en cuanto a administración pública, al ser concebidas como entidades técnicas de orden nacional, encargadas de promover y fomentar el desarrollo socioeconómico de las regiones, sin que su jurisdicción estuviera asociada a la división política administrativa de la Nación, sino a las regiones con características de naturaleza similar, lo cual facilitaba una planeación integral de su desarrollo (Leal Leal, 2003).

Con la expedición de la Carta Política de 1991, el panorama del modelo del Estado colombiano cambió la estructuración del ordenamiento jurídico y con ello, también se modificó la regulación de las CAR, desde su funcionamiento y régimen autónomo. El modelo constitucional, que estableció la Carta Magna, no solo estaría permeado por el cumplimiento estricto y ciego de la ley, sino que, por encima de ella, se ubicaría la Constitución Política, en virtud del principio de supremacía constitucional de que trata el artículo 4 y el bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos, a la luz de los artículos 93 y 94 de la norma superior (Leal Leal, 2003). En este contexto, el Constituyente primario, consciente del equilibrio que debe existir entre el ser humano y el medio ambiente, consagró diversas cláusulas constitucionales que tuvieron como propósito el respeto, protección y garantía de éste (Ucros Torrado, 2012). Sobre el particular la Corte Constitucional indicó:

Conforme a las normas de la Carta que regulan la materia ecológica, a su vez inscritas en el marco del derecho a la vida cuya protección consagra el artículo 11 del mismo

ordenamiento, se ha entendido que el medio ambiente es un derecho constitucional fundamental para el hombre y que el Estado, con la participación de la comunidad, es el llamado a velar por su conservación y debida protección, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación. (CC, Sentencia C – 431 de 2000).

Por ello, no es desacertada la opinión de muchos autores, al considerar que, a partir de 1991, Colombia cuenta con una “Constitución Verde” (Rodríguez Becerra, 1994) (Amaya Navas, 2002), o en otros términos “amigable con el medio ambiente” (Viloria de la Hoz, 2010). En esta nueva filosofía constitucional, las CAR, entraron a jugar un papel protagónico; por un lado, se consagró como principio fundamental en el artículo 1 Superior “la autonomía de las entidades territoriales”, y en lo que atañe a dichas corporaciones, se las dotó de autonomía, creando una estricta reserva legal, en el entendido que únicamente el legislador estaría facultado para reglamentar la creación y funcionamiento de estas (CC, Sentencia, C – 692 de 2007). Sin embargo, existen opiniones que sugieren que, bajo la Carta Política de 1991, la naturaleza jurídica de las CAR no fue definida por el Constituyente, como si lo vino a hacer la Ley 99 de 1993 (Sánchez Hernández, 2016).

2.1. Sobre la autonomía de las CAR

Ante la anterior duda, corresponde ahora preguntarse si las CAR están dotadas de verdadera autonomía y en tal sentido, constituyen o no, una autoridad ambiental. Para el año 1994 tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional, definían a las CAR como entes administrativos del orden nacional dentro de un sistema descentralizado por servicios. En 1995, para el Alto Tribunal constitucional, eran entes intermedios entre la nación y las entidades territoriales y entes centralizados administrativamente y descentralizados territorialmente por servicios, sin embargo, para el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, no podían ser consideradas como entidades descentralizadas.

Para 1998, la Corte Constitucional las calificaba como establecimientos públicos del orden nacional con una característica que los diferenciaba, y era que los recursos derivados de presupuesto general de la nación debían regirse por la normativa general de presupuesto, mientras que los recursos propios que les otorga autonomía debían apartarse del régimen del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP) o Decreto Ley 111 de 1996. La misma postura, era asumida por

el Consejo de Estado, con la diferencia de que todo el presupuesto de las CAR debía regirse por el EOP.

En 1999 la Corte Constitucional se alejó de la doctrina de los años 1994-1995 al establecer que las CAR no son una especie dentro del género de establecimientos públicos, no hacen parte del sistema de descentralización por servicios y no están adscritas a ningún ente, lo cual realza su autonomía. Para el 2000 nuevamente se acogió la postura de 1995 afirmando que son entes intermedios entre lo nacional, regional y local, a su vez se realza la autonomía, aunque supeditada a la coordinación interinstitucional con otros entes a nivel nacional y local, pero sobre lo cual no valía justificar las injerencias de entes nacionales al interior de las CAR.

Para 2001 el máximo órgano de la jurisdicción constitucional reiteró el precedente plasmado en la Sentencia C-275 de 1998 al considerar a las CAR como establecimientos públicos en lo relativo al efecto presupuestal. Postura que también fue compartida por el Consejo de Estado con algunas variaciones, pues para éste, eran organismos administrativos que formaban parte de la estructura estatal dentro del régimen de autonomía, con identidad propia e independencia; sin embargo, no reconocía que una partida presupuestal de las CAR deviene de sus funciones y no podía ser sometida al EOP.

En 2003 se reafirmó la coordinación entre los entes del gobierno, pero sin que ello terminara en injerencias indebidas en cuanto al régimen de autonomía de las CAR; de igual manera la descentralización por servicios al justificar la intervención de otros entes siempre y cuando la función obedezca a asuntos de orden enteramente nacional, como funciones de inspección y vigilancia. A su vez la Corte, aludiendo a la autonomía de las CAR rechazó la intervención del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (como segunda instancia), en las decisiones en relación con las licencias ambientales.

Para 2006 mediante Auto se consideró que las CAR debían asimilarse a entes nacionales: en un primer momento como del sector descentralizado por servicios, y posteriormente, clasificarlas dentro del sector central del orden nacional. Para 2007 se corroboró su autonomía al declarar inexecutable el carácter apelable de actos administrativos expedidos en virtud del principio de subsidiariedad ante la autoridad del SINA, así estipulado en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993. En esta oportunidad, se dijo que las CAR no eran entidades territoriales, sino que respondían a la

descentralización especializada por servicios y no estaban adscritas a ningún Ministerio o departamento pues sus funciones emergían del poder estatal central.

El Consejo de Estado, sobre el particular entendió que las CAR no eran entes descentralizados por servicios y las asimiló a entidades públicas del orden nacional no pertenecientes a la rama ejecutiva. En 2008 mediante Auto se indicó que su naturaleza era jurídica especial y que no debían etiquetarse como entidades nacionales, departamentales o regionales, aunque estuvieran compuestas por entidades territoriales. En 2009 tras un conflicto de competencias y mediante Auto se estimó que la Ley existente no definía enteramente la naturaleza jurídica de las CAR concluyendo que sólo era claro que eran entidades especiales del orden nacional, con una naturaleza *sui generis*.

Para 2010 la Corte Constitucional nuevamente las consideró como entes descentralizados por servicios. De acuerdo con lo expuesto, puede verse la dificultad para las Altas Cortes de delimitar los contornos de la naturaleza de las CAR, lo que no solo ha desvirtuado la voluntad del constituyente en dotarlas de autonomía sino, además, ha dado lugar a conflictos de competencias, poniendo en duda la eficacia del SINA, en la protección del medio ambiente.

Para algunos autores, a las CAR se les asignaron distintos grados de competencias, reconociendo atribuciones propias (competencias autónomas), otorgando a las mismas su desarrollo (competencia concurrente), dejando la posibilidad de atribución de competencias para su desarrollo de acuerdo con la ley (competencia subordinada), atribución de competencias para cuyo ejercicio se requiere la autorización de la ley (competencia condicionada) o se otorga potestad a nivel seccional subsidiaria a la Nación, cuando no las ejerza (competencias subsidiaria) (Riveros Serrato, 1997), (Canal Alban, 2008).

Del rastreo jurisprudencial puede inferirse que la Corte Constitucional, propone la existencia de la autonomía de las CAR, una autonomía que identifica *sui generis* o relativa, sin embargo, en la práctica, pone en evidencia la jerarquía respecto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y en general, de las autoridades del Estado, en lo político, administrativo y financiero.

Para quien esto escribe, el Alto Tribunal ha indicado que no se puede suprimir el núcleo esencial de autonomía de las CAR, *empero*, no determina cuál es el núcleo esencial, ni con qué limitaciones se afecta dicho baremo. Simplemente se ha fijado en establecer una serie de restricciones, por considerar que el medio ambiente es de interés de la Nación, y por esa razón se justifica la

relativización de la autonomía que predica la Carta Magna. No obstante, no se evidencia una argumentación razonada que tienda a justificar el por qué la autonomía plena de las CAR en el marco de la descentralización y aun respetando el carácter unitario del Estado, no podría garantizar dicho interés de la Nación, si cuando, por el contrario, son estas entidades las que, por excelencia, conocen los temas medioambientales de la región en la cual ejercen su jurisdicción, y por ello la Ley 99 de 1993, las reglamentó como máximas autoridades regionales.

Para el autor de estas líneas, no se entiende cómo, teniendo esta calidad y en el marco de sus funciones, no podrían garantizar un asunto que es de interés colectivo. La definición en cuanto a su naturaleza es quizás un poco oscura, porque al denominarse “entes corporativos de carácter público”, se entra en un terreno abstracto y sin horizontes, en tanto muchos pueden ser los entes corporativos del Estado, y si ese “público” debe tomarse como parte de la rama ejecutiva del poder público, de acuerdo a lo estipulado por el artículo 113 de la Carta Política y más aún cuando en la parte final del artículo 23 de la Ley 99, indica que el actuar de las CAR debe ser de “conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”, con lo cual pareciera estar ubicadas dentro del sector central, casi adscritas al comentado Ministerio.

Por ello, como lo afirma Canal (2007), el legislador se quedó corto al no establecer un estatuto para la autonomía de las CAR lo cual ha generado múltiples interpretaciones de la jurisprudencia en torno al asunto. No se duda que la voluntad del Constituyente fue que la función de estas entidades, fuera la de proteger el medio ambiente y la explotación responsable de los recursos naturales, a partir de su naturaleza autonómica, pero la anfibología en la interpretación de sus características ha desnaturalizado dichas las pretensiones primigenias.

3. Sobre el proceso sancionatorio ambiental de las CAR

La Ley 1333 de 2009 fijó el procedimiento sancionatorio en el que la potestad sancionatoria está en cabeza del Estado, el cual podrá ser iniciado de manera oficiosa o a petición de parte. Esto segundo como respuesta a la imposición de una medida sancionatorio por medio de un acto administrativo (Parra Cárdenas, 2015). Esta norma dispuso que es obligación de todas las autoridades ambientales hacer seguimiento a los criterios sustanciales y formales fijados en su contenido respecto a la imposición de sanciones de naturaleza ambiental. En su artículo 1 estableció que presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual permite la imposición de medidas preventivas, y es el infractor quien deberá desvirtuarlas, en tanto recae sobre él la carga de la

prueba, el cual será sancionado si no demuestra la ausencia de responsabilidad mediante cualquiera de los medios de convicción fijados por el ordenamiento jurídico colombiano (Ley 1333 de 2009).

A su vez, el artículo 12 dispuso que la presunción de culpabilidad y las medidas preventivas consecuentes tenían como objeto: “prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana” (Ley 1333 de 2009). Con la expedición de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) y la Ley 1564 de 2012 o Código General del Proceso (CGP), algunas de las disposiciones de la norma 1333 de 2009 fueron modificadas, condensándose el procedimiento sancionatorio de carácter ambiental en nueve grandes etapas.

Primera etapa: Indagación preliminar. En esta primera etapa el cometido es identificar la existencia de razones suficientes para iniciar una investigación, la cual tendrá mérito de encontrarse elementos fácticos, jurídicos y probatorios de los que se pueda deducir razonablemente la existencia de una infracción ambiental. Esta etapa no podrá durar más de 6 meses, término después del cual se decidirá la apertura formal o el archivo de la investigación (Artículo 17, Ley 1333 de 2009).

Segunda etapa: Apertura del procedimiento sancionatorio. Puede ser resultado de una actuación oficiosa o por petición de parte, lo cual se notifica según las reglas fijadas en el CPACA (Artículo 18, Ley 1333 de 2009).

Tercera etapa: Acto de notificación. aquí se siguen las reglas establecidas por el CPACA respecto a las notificaciones (Artículo 19, Ley 1333 de 2009).

Cuarta etapa: Formulación de cargos. La autoridad competente deberá formular cargos contra el presunto infractor, los cuales deberán ser claros, expuestos y fundamentados en hechos y medios suasorios (Artículo 24, Ley 1333 de 2009).

Quinta etapa: Descargos. El presunto infractor tendrá derecho a controvertir lo contenido en el pliego de cargos con posterioridad al acto de notificación. Aquí deberá argumentar las razones de hecho y de derecho para defenderse de lo presentado en su contra por la autoridad estatal (Artículo 24, Ley 1333 de 2009).

Sexta etapa: Práctica de pruebas. Una vez concluida la etapa precedente, la entidad del Estado deberá ordenar la práctica de los medios de convicciones que considere oportunos en un término no superior a treinta días, prorrogables por otros treinta más (Artículo 26, Ley 1333 de 2009).

Séptima etapa: Análisis de responsabilidad y sanción. Una vez realizada la práctica de pruebas, la autoridad ambiental deberá decidir sobre la existencia de razones suficientes para declarar la responsabilidad o absolución del presunto infractor, a lo que en el primer caso procederán las sanciones correspondientes (Artículo 27, Ley 1333 de 2009).

Octava etapa: Notificación y publicidad del fallo. El acto administrativo que declare la responsabilidad o absolución del presunto infractor deberá ser notificado y publicado en seguimiento a las reglas fijadas por el CPACA. (Artículo 28, Ley 1333 de 2009). Con este fallo se dará fin al procedimiento sancionatorio ambiental, en mandato del artículo 71 de la Ley 99 de 1993 (Artículo 29, Ley 1333 de 2009).

Novena etapa: Presentación de recursos. Una vez notificado y publicado el acto administrativo, el afectado podrá interponer el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, siendo para el primero competente la misma autoridad que expidió el acto, y para el segundo, el superior jerárquico (Artículo 30, Ley 1333 de 2009).

Décima etapa: Medidas de compensación del daño ambiental causado. En los casos en que sea declarada la responsabilidad del infractor, la sanción impuesta por la autoridad ambiental deberá estar acompañada de una reparación del daño ambiental irrogado (Artículo 31, Ley 1333 de 2009).

3.1. Modificaciones que introdujo el CPACA

Sin desmedro de lo expuesto en precedencia, con la Ley 1437 de 2011 o CPACA, se hicieron una serie de aportes y modificaciones al procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, los cuales se encuentran consignados entre los artículos 47 y 52. En primer lugar, se reglamentó de manera genérica el procedimiento administrativo sancionatorio para todos aquellos casos en los que no exista una ley especial; se podrá iniciar de oficio o a petición de parte, siempre que existan razones de hecho y de derecho que lo justifiquen; la formulación de cargos contra el presunto infractor se hará mediante acto administrativo motivado, el cual deberá ser notificado al afectado sin que exista sobre este ningún recurso (Artículo 41, Parágrafo 1, CPACA).

Con posterioridad a esto, el investigado tiene 15 días para la solicitud de las pruebas que pretenda hacer valer en observancia del cumplimiento de los lineamientos de pertinencia, conducencia y utilidad (Artículo 47, Parágrafo 2, CPACA). En segundo lugar, en relación con el periodo probatorio, se estipuló un término no mayor a treinta días, pero en el caso de que sean más de tres investigados o si se deben practicar las pruebas en el exterior, el término probatorio podrá prorrogarse máximo por un periodo de sesenta días (Artículo 48, Parágrafo 1, CPACA). Una vez terminada esta etapa, se dará paso para que el presunto infractor presente los alegatos a que haya lugar (Artículo 48, Parágrafo 2, CPACA). El acto administrativo de la decisión se expedirá en un periodo máximo de treinta días siguientes a la presentación de los alegatos, el cual deberá contener:

- “La individualización de la persona natural o jurídica sujeto de la investigación.
- Los hechos y las pruebas en los que se fundamenta la sanción.
- Las normas que se vulneraron con los hechos probados.
- La decisión final correspondiente al archivo o la imposición de la sanción con su respectiva motivación” (Artículo 49, CPACA).

En tercer lugar, el término de caducidad será de tres años posteriores a la ocurrencia del hecho o conducta contraria a la normatividad ambiental, el cual, de excederse, hará inviable cualquier procedimiento sancionatorio en contra del implicado (Artículo 52, CPACA). Igualmente se consignó que la graduación de la sanción se realizaría teniendo en cuenta siete elementos:

- “El daño generado a los bienes e intereses jurídicos.
- El beneficio económico que hubiere obtenido como producto de la infracción.
- La reincidencia en la infracción.
- La obstrucción al ejercicio investigativo.
- La utilización de medios fraudulentos o utilización de personas para ocultar el daño generado.
- La diligencia en la atención del deber de atención de la norma aplicable.
- El desacato del cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente para el caso”. (Artículo 50, CPACA).

4. Sobre la autonomía de las CAR frente a la figura de segunda instancia en procesos sancionatorios ambientales

Una vez cavilado sobre el soporte jurídico de la autonomía de las CAR y el proceso sancionatorio ambiental del cual tienen potestad, es menester entablar la discusión con el principio de doble instancia explicado en el primer acápite, para así inquirir si esta clase de procedimientos socavan esta prerrogativa constitucional al no disponer de la posibilidad de interponer recursos ante el superior jerárquico de la entidad administrativa que tomó la decisión. Para tal fin, se reflexiona sobre cada uno de los criterios fijados jurisprudencialmente respecto a las excepciones de la doble instancia y su relación de conveniencia o inconveniencia con el proceso sancionatorio ambiental adelantado por las CAR.

4.1. Excepciones al principio de la doble instancia y su relación con las CAR

Tal como se explicó en el primer apartado de este artículo, la jurisprudencia constitucional ha sido clara en decir que el principio y derecho de doble instancia no es absoluto, pero para que esa procedente esa limitación debe existir razones suficientes que amparen la decisión del legislador, los cuales son:

- Es de carácter excepcional.
- Deben existir otros medios o acciones que protejan el debido proceso y el derecho de defensa en ausencia de la doble instancia.
- Debe propender por una finalidad legítima desde el punto de vista constitucional.
- La limitación de la doble instancia no puede obedecer o generar discriminación.

En consecuencia, es posible limitar el principio y derecho de la doble instancia siempre y cuando exista observancia taxativa de los criterios precedentes, *empero*, de conformidad con lo discutido en este artículo de investigación, cabe preguntarse lo siguiente: ¿La limitación del principio y derecho de doble instancia que fijó el legislador respecto al procedimiento administrativo sancionatorio de las CAR en el que no se puede acudir a una segunda instancia, cumple con estos requisitos? Para dar respuesta a esta pregunta se analizará cada uno de estos elementos en el caso concreto de las CAR.

4.1.1. El carácter excepcional de la exclusión de la doble instancia

Dado que el artículo 31 de la Carta Magna consagró como principio y derecho a la doble instancia, el cual deberá ser observado por todas las autoridades y por todos los procedimientos que adelanten las autoridades del Estado, es esencial identificar las excepciones taxativas que existen a esta figura, tal como se hizo en el apartado anterior.

Ahora lo que resta es analizar si estas excepciones aplican para el procedimiento administrativo sancionatorio adelantado por las CAR, el cual, según la normatividad vigente, carece de la posibilidad de recurrir a un superior jerárquico en cuanto es de única instancia. La pregunta subyacente es: ¿Es constitucionalmente legítimo que el legislador haya limitado el principio y derecho de la doble instancia en este procedimiento en el cual se presume el dolo o la culpa del infractor, no cuenta con la etapa de alegatos de conclusión, no se puede designar apoderado judicial de oficio, y donde la CAR es la misma autoridad que indaga, investiga y sanciona?

Para el autor de este artículo, la respuesta es que no, toda vez que a la limitación fijada se suma otras “excepciones” que hacen que el presunto infractor ambiental esté en una posición de desigualdad y desbalance de armas con respecto a la autoridad estatal: primero, su presunción de inocencia ha sido desvirtuada sin mediar prueba alguna (se presume el dolo y la culpa); segundo, recae sobre él la carga de la prueba; tercero, quien lo investiga es el mismo que lo sanciona; cuarto, no puede controvertir la decisión final que tome esa entidad debido a la supresión de la doble instancia.

4.1.2. Existencia de otros recursos y acciones procesales que permitan el adecuado acceso a la administración de justicia de quienes se ven afectados por la decisión tomada en los procesos de única instancia

El primer argumento que se puede esgrimir para justificar esta excepción es decir que el sancionado por el procedimiento de la CAR podrá eventualmente acudir a la jurisdicción contenciosa para impetrar demanda en contra de la decisión tomada por esa autoridad mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho, en tanto el acto administrativo que consigna la decisión es de naturaleza particular, singular y concreta.

No obstante, si se mira con detenimiento el procedimiento consignado en el CPACA para poder activar el sistema de administración de justicia con ese medio de control, se puede deducir, a juicio

de quien esto escribe, que el proceso es engorroso y dilatado en el tiempo, lo que constituye una dificultad para el afectado ya que tendrá que agotar todos los requisitos sustantivos y adjetivos antes de que se pueda proferir una decisión a su favor.

En efecto, con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se debe cumplir con los siguientes requisitos: primero, el derecho de postulación o el demostrar el interés jurídico en obrar y la legitimación en la causa por activa o por pasiva; segundo, agotamiento de requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial; improbabilidad de que la medida cautelar solicitada por el afectado sea ordenada; tiempo de duración y ralentización del sistema judicial que puede hacer que la decisión final del juez administrativo tarde años.

Ante esta situación ¿No sería más fácil y a su vez más respetuoso de sus derechos que fuera posible controvertir la decisión de la CAR dentro del mismo procedimiento sin tener que recurrir a otro proceso externo con una mirada de etapas y trámites añadidos? En lo que a mi concierne, la exclusión de la doble instancia con la excusa o argumento de que se puede controvertir la decisión en sede contenciosa es un sinsentido que afecta los derechos del sancionado y le endilga una carga extra para controvertir la decisión en su contra que no está en la obligación de soportar.

Por lo anterior, considero que el requisito de “existencia de otros recursos, acciones y oportunidades procesales que garanticen adecuadamente el derecho de defensa”, no se cumple en este caso puesto que la posibilidad de controvertir la decisión administrativa a través del medio de control *ut supra* ante el juez administrativo, no es “adecuada” en el sentido de endilgar unas tareas excesivas al afectado que lo ubican en una posición de desigualdad frente a otros procedimientos sancionatorios presentes en la legislación nacional pero que si pueden ser controvertidos en sede administrativa.

Esto suscita el siguiente inquirir: ¿Existe observancia del principio de igualdad formal material y la limitación de la doble instancia en el procedimiento sancionatorio ambiental adelantado por las CAR, cuando la única posibilidad de ejercer el derecho de defensa y contradicción es acudir a la sede contenciosa? Para el autor de estas líneas, la respuesta es no, por lo que es dable aseverar que el segundo requisito fijado por la jurisprudencia no se cumple en el proceso sancionatorio ambiental objeto de análisis.

4.1.3. Propender por el logro de una finalidad constitucionalmente legítima

En principio, podemos estar seguros de que la protección del medio ambiente es un fin constitucionalmente legítimo, no solo aplicable al caso estudiado, sino también a muchas otras situaciones y situaciones. Lo que hay que explicar aquí es que este artículo de investigación nunca ha tratado de distorsionar o minimizar la importancia y necesidad de proteger los recursos naturales y el medio ambiente, esto obviamente está relacionado con el derecho a la vida, porque el medio ambiente es un derecho a priori que debe ser protegido y respetado en todo el mundo.

Tampoco pretende eximir de responsabilidad a los infractores ambientales, porque esto no solo es necesario, sino que el Estado tiene la obligación de actuar contra quienes cometan violaciones ambientales y de recursos naturales. Los infractores deben responder a esto y no ignorar ni olvidar tales comportamientos. Alcance del delito. Luego de aclarar el contenido anterior, el propósito de este documento es probar que el derecho a un ambiente sano debe tener una proporción adecuada, y no puede ser una herramienta para exceder o desconocer la protección mínima de cualquier ciudadano e imponer sanciones económicas y penales, sin tener en cuenta el procedimiento al debido proceso, el derecho a la defensa y con ello a la doble instancia, de quien está siendo investigado por una autoridad ambiental, en este caso una CAR. Por lo tanto, es necesario señalar que los derechos ambientales deben establecerse de manera razonable y objetiva, sin descuidar ni ignorar el desarrollo sostenible.

La mala interpretación o falta de comprensión de este derecho no puede ser de especial interés, ni debe ser un obstáculo para desconocer el principio de doble instancia que se defiende en el marco del debido proceso, porque la defensa de este derecho en Asuntos Ambientales no se trata solo de los principios de prevención y precaución, sino que también la cuestión de la presunción de culpa o dolo establecida en la ley 1333 del 2009, en la cual el legislador procura priorizar en un medio ambiente sano pero imponen una carga indebida a la ciudadanía sometiendo a este último a una carga desproporcionada al momento de ejercer su derecho a la defensa, sin que pueda acudir a una instancia superior para apelar la decisión cuando en primera instancia resulte sancionado, por tanto, es posible que un organizo especializado tome la decisión la decisión definitiva en sede administrativa.

4.1.4. No puede dar lugar a la discriminación

Sobre la base de lo que se especifica a lo largo de este texto, se cree que no hay igualdad en relación a los demás procedimientos sancionatorios en el ordenamiento jurídico. La Corte Constitucional en materia de discriminación ha precisado en Sentencia T-691 de 2012:

La jurisprudencia constitucional de manera reiterada, desde su inicio, ha considerado que los criterios de razonabilidad y proporcionalidad son los parámetros para evaluar la constitucionalidad de un trato diferente, o igual cuando ha de ser diferente. Los tratos irrazonables o desproporcionados constitucionalmente en tales términos son pues, actos discriminatorios (CC, Sentencia T-691 de 2012).

De este modo, observamos que el criterio que se puede considerar discriminatorio se basa en que sea injustificado, por lo que la misma Corte Constitucional ha desarrollado lo que se denomina “test de proporcionalidad”, que permite ver si una norma es desproporcionada o no. En primer lugar, determinar si es el tema en estudio es apropiado para lograr una finalidad constitucionalmente válido, después determinar si resulta necesario y por último si es adecuada.

Bajo esta orbita de intelección, podemos decir que los sancionadas por una Autoridad Ambiental en un proceso sancionatorio ambiental, se encuentran en un trato desigual, en comparación a otros procesos sancionatorios, toda vez que, la forma en que se plantea el proceso sancionatorio ambiental, no es correcto, ya que se puede garantizar la protección a un medio ambiente sin prescindir de la segunda instancia en materia sancionatoria ambiental.

Un ejemplo es el proceso disciplinario, debió que en este tramite no se le endosa de forma desmedida la carga probatoria en lo relacionado con su inocencia frente a los cargos que se le atribuyen, además se permite contradecir ante una instancia superior lo que fue decidido por la autoridad administrativa, situación que es contraria a los procesos ambientales sancionatorios de la CAR.

4.2. Procesos sancionatorios ambientales en Argentina

Con miras a tener un panorama internacional de esa problemática, a continuación, se destinan algunas páginas a explicar como funciona el derecho administrativo en materia ambiental en Argentina respecto al principio de doble instancia. En ese país, el proceso ambiental sancionatorio es regulado por una cohorte de normas de índole nacional y otras de carácter local, por lo que su

aplicación supone el seguimiento de los procedimientos genéricos fijados por las leyes nacionales, pero con la adecuación o adición de características específicas en función de cada circunscripción territorial (Pinto y Andino, 2019). Esto es así porque de conformidad con los artículos 1 y 121 de la Constitución Nacional de la República de Argentina (CNA), existen dos órdenes de gobierno, uno nacional y el otro provincial, en virtud de los cuales el Estado federal solo detenta poderes que le han sido expresamente otorgados, mientras que los demás se reservan a los Estados provinciales:

Queda de esta manera insaturada una conformación competencial que combina una fuerza centrífuga que descentraliza el poder hacia los estados provinciales, junto a una fuerza centrípeta que produce la unión de varios Estados federales autónomos en un Estado federal que ejercen las competencias que le han sido otorgadas (Pinto y Andino, 2019, p. 716).

Esta peculiaridad hace que en materia ambiental los procesos sancionatorios sean resultado de los mínimos esenciales federalmente fijados más los complementos señalados por las legislaciones locales. De acuerdo con el artículo 41 de la CNA, el Estado federal estará a cargo de la creación de unos “presupuestos mínimos” respecto a la protección ambiental (Bec & Franco, 2010). A su vez, en el ámbito del derecho al medio ambiente, la protección no está supeditada únicamente a la sanción, sino que todas las medidas administrativas tendientes a combatir la infracción del orden jurídico están asociadas entre sí, al igual que las entidades que las adelantan (Bec & Franco, 2010).

Es por ello por lo que de manera mancomunada con los procesos sancionatorios ambientales se encuentran procedimientos de prevención, fiscalización y recomposición, los cuales pretenden hacer frente en conjunto a las conductas infractoras en contra del medio ambiente. Esos procesos en su conjunto siguen los lineamientos fijados por la CNA y normas de jerarquía superior respecto al debido proceso, los principios de necesidad, proporcionalidad y la eficacia sancionatoria (Pinto & Andino, 2019). Para Martín Mateo (1991), esta simbiosis se ha debido a que la prevención y las tareas *ex ante* a la comisión de una conducta contraria a derecho, son indisociables de la sanción y los esfuerzos *ex post facto* a la infracción de la normativa medio ambiental, por lo que el proceso sancionatorio es visto como el medio institucional final para castigar el daño causado y a la vez disuadir los comportamientos antijurídicos futuros.

En ese sentido, el proceso sancionatorio materializa el deber de las autoridades administrativas a la protección ambiental, y con ello, a la salvaguarda de los derechos de los habitantes al desarrollo

de actividades lícitas y productivas asociadas con el uso y explotación de la naturaleza (Bidart Campos, 2004). El derecho argentino entiende la potestad sancionatoria como la facultad de imponer correcciones a los ciudadanos cuando estos han incurrido en actos contrarios al orden constitucional y legal. Esta potestad comporta identificar la existencia de hechos, los responsables de tales, y la sanción proporcional correspondiente.

Entre las normas nacionales más relevantes que regulan la materia en el ámbito ambiental se encuentran la Ley 25675 (artículos 31 y 45), la Ley 25916 (artículos 18 y 26) y la Ley 26331 (artículos 22 y 29), las cuales en su conjunto establecen sanciones para las conductas antijurídicas sobre los residuos industriales y comerciales, los residuos domiciliarios, los bosques nativos, y los glaciares y ambientes periglaciares, respectivamente. Esas normas contemplan una variedad de consecuencias jurídicas para los infractores de los derechos ambientales, entre las que se destacan el apercibimiento, la multa, la clausura, la suspensión de la actividad, la caducidad de las licencias, la inhabilitación, el decomiso, y la cancelación de habilitaciones y registros (Pinto & Andino, 2019).

Un elemento de vital relevancia, y que se diferencia totalmente del modelo colombiano, es que en Argentina el proceso sancionatorio está indisolublemente ligado al proceso penal y no es una facultad privativa de un órgano administrativo. Es por ello, que en ese país el principio de doble instancia en los procesos sancionatorios ambientales es inherente a la posibilidad judicial de apelar la decisión de primera instancia. Así, al recorrer la historia judicial de Argentina se pueden encontrar diferentes etapas sobre la procedencia de la doble instancia en los procesos, incluyendo los sancionatorios.

La primera, entre 1853 y 1939, en la que no existía la posibilidad de apelación en un proceso judicial. La segunda, entre 1939 y 1984, en la que aún carecía de protección constitucional y no había legislación a favor de incluirla como una prerrogativa inherente a todos ciudadanos en el marco de un asunto jurisdiccional. La tercera, entre 1984 y 1994, periodo en el que entra en vigor la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual incluyó la doble instancia como un derecho humano (Hernández Caro, 2020). La cuarta, entre 1994 y 1997, donde se llegó a la conclusión que los recursos extraordinarios que disponía el orden nacional para recurrir a un superior funcional, no honraban el principio de doble instancia fijado por la CADH, por lo que se fijó en el articulado del texto constitucional y en sendas leyes del orden nacional, la posibilidad de

que toda persona, en el marco de un juicio, pudiera acudir a un superior jerárquico de manera ordinaria para controvertir el fallo de primera instancia (Hernández Caro, 2020).

Bajo esa óptica, se puede deducir que los procesos sancionatorios ambientales, en tanto sinergia con el derecho penal, si contienen la posibilidad de doble instancia respecto al fallo que declara la responsabilidad de un investigado. No obstante, contrario a lo que ocurre en Colombia, esto se da por considerarse un procedimiento colindante con el punitivo y no por ser de índole administrativo y llevado a cabo por entidades no jurisdiccionales, como sucede en Colombia. La otra gran diferencia es la estructura federal del Estado argentino y la consiguiente latencia entre leyes nacionales y provinciales que regulan el proceso sancionatorio ambiental, situación que no se presenta en Colombia en cuanto lo fijado por la Constitución y la Ley rige para todo el territorio nacional, existiendo un único procedimiento contenido en la Ley 333 de 2009 y el CPACA.

5. Conclusiones

Agotadas cada una de las consideraciones expuestas, se evidencia la existencia de una autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales sustentada en la voluntad del Constituyente en la Carta Política de 1991, en el que se entienden como entidades independientes porque no pertenecen al sector central y que ninguna norma les ha fijado un estatus de entidad adscrita o vinculada a otro ente, y que por el contrario, tienen personería jurídica y patrimonio propio y una autonomía administrativa y financiera. Sobre las particularidades de esta autonomía se han proferido diferentes sentencias por parte de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado donde se han precisado los alcances y limitaciones de esa autonomía, no obstante, se encontró que las posiciones han cambiado en reiteradas ocasiones por lo que ha habido criterios heterogéneos sobre los contornos que adquiere esa prerrogativa de las CAR.

Si bien podría pensarse que una de las formas de autonomía es que no se cuente con una doble instancia, lo cierto es que esta, como principio constitucional, precisamente surgió ante la necesidad de preservar el principio de legalidad y la integridad en la aplicación del derecho, ya que asegura la posibilidad de corregir los errores en que pueda incurrir el juez o fallador en la adopción de una decisión judicial o administrativa, y permite enmendar la aplicación indebida que se haga por parte de una autoridad de la Constitución o la ley. Con este propósito, el citado principio, se constituye en una garantía contra la arbitrariedad, y en mecanismo principal, idóneo

y eficaz para la corrección de los yerros en que pueda incurrir una autoridad, tal como lo ha explicado las Altas Cortes en Colombia.

Dado que este artículo de investigación permitió cavilar sobre el soporte jurídico de la autonomía de las CAR y el proceso sancionatorio ambiental del cual tienen potestad, se entabló una discusión de estas con el principio de doble instancia en la que se preguntó si el referido procedimiento socava esa prerrogativa constitucional al no disponer de la posibilidad de interponer recursos en segunda instancia ante el superior jerárquico de la CAR.

Se reflexionó sobre cada uno de los criterios fijados jurisprudencialmente respecto a las excepciones del principio de la doble instancia y su relación de conveniencia o inconveniencia con el proceso sancionatorio ambiental adelantado por las CAR. De lo anterior se pudo concluir que ese proceso no cumple el requisito de “excepcionalidad” toda vez que, el encargado de sancionar es el mismo que comienza y lleva la investigación sancionatoria ambiental, además que no es posible instaurar una excepción al aplicar la doble instancia en un procedimiento sancionatorio ambiental que supone el dolo y la culpa.

Tampoco cumple con el requisito de “existencia de otros recursos, acciones y oportunidades procesales que garanticen adecuadamente el derecho de defensa”, puesto que no es garantista ni observante del debido proceso el hecho de que los investigados en materia ambiental no puedan interponer recursos en sede administrativa para que un superior jerárquico se pronuncie sobre el sustrato fáctico, jurídico y probatorio de la decisión tomada por la CAR, y que por el contrario tengan como única elección dirigirse a la jurisdicción contenciosa administrativa con la finalidad de controvertir la decisión de esa autoridad ambiental.

De igual manera, no cumple con el requisito de “propender por el logro de una finalidad constitucionalmente legítima”, pues si bien el derecho al ambiente sano y las prerrogativas que lo integran de acuerdo con el concepto de Constitución Ecológica desarrollado por el máximo órgano de la jurisdicción constitucional, es un fin constitucionalmente legítimo, el legislador y la jurisprudencia le han dado una preponderancia que ha generado una carga excesiva al administrado al soslayar sus garantías mínimas. Esto debido que en el proceso sancionatorio ambiental se somete a una carga desproporcionada al presunto sancionado al momento de ejercer su defensa, dado que le niegan la oportunidad de dirigirse a un superior jerárquico para controvertir

la decisión cuando esta resulta sancionado en primera instancia, por lo cual, no tiene la oportunidad que una autoridad superior especializada, tome una decisión definitiva.

Finamente, el proceso *ut supra*, tampoco cumple con el requisito de “no discriminación”, como quiera que no hay una igualdad con las personas investigadas dentro de los otros procedimientos sancionatorios del ordenamiento jurídico de este país, pues desde la órbita de recurrir a la noción de proporcionalidad, se puede decir que las personas sancionadas por una CAR en el marco de un proceso sancionatorio ambiental, se encontrarían ante un trato discriminatorio, aun cuando la protección al medio ambiente es una finalidad constitucionalmente válida, la forma como fue formulado ese proceso por la normatividad nacional no fue adecuada, ya que no se pueden utilizar las estrategias en sede administrativa que permitan apelar las decisiones de las CAR, sino que se requiera siempre acudir a sede contenciosa.

Para quien esto escribe, el prescindir de la segunda instancia en materia sancionatoria ambiental, deja al administrado en una situación desigual frente a otros trámites sancionatorios, pues aquí se presume su actuar doloso o culposo, se le endilga la carga de la prueba para probar su inocencia, la cual no requiere ser desvirtuada por la autoridad sancionatoria sino demostrada por el investigado, y aunado a lo anterior no se le da la oportunidad de apelar ante un superior jerárquico la decisión tomada por la CAR, elementos que son desproporcionados, discriminatorios, y por ende no cumplen con el requisito de marra.

En consecuencia, la gran conclusión de este artículo de investigación es que el principio constitucional de doble instancia admite unas limitaciones respecto a su aplicabilidad, las cuales han sido desarrolladas jurisprudencialmente, y que harían parte integral del núcleo de autonomía de las CAR (el cual tiene soporte normativo y del texto de la Carta Política), para decidir cuáles procesos son de única instancia y cuáles no, sin embargo, los criterios fijados sobre esa inaplicabilidad no se cumplen en el caso de los procesos sancionatorios ambientales de las CAR, puntualmente el carácter de excepcionalidad, la existencia de otros recursos, la finalidad constitucionalmente legítima, y la no discriminación.

En gracia de discusión, y para dejar abierta la reflexión sobre este importante tópico, podemos proponer la posibilidad de la creación de una segunda instancia en lo relacionado al procedimiento sancionatorio ambiental, no solo porque, la ausencia de esta instancia perjudica el derecho al debido proceso, por consiguiente, al derecho de defensa y contradicción del sancionado por parte

de una CAR, puesto que el recurso de reposición resulta inadecuado en un proceso sancionatorio ambiental. Ahora bien, uno de los posibles limitantes es que las CAR cuentan con autonomía y por ello, el tener la oportunidad de interponer recurso de apelación sería disminuir esa autonomía, sin embargo, al permitir ese limitante la doble instancia operaria ante un superior funcional, el cual debe ser el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deber ser dotado de todas las facultades legales que le permitan actuar en segunda instancia, conociendo del recurso de apelación de los que resulten sancionados por las CAR. Para terminar, se puede tener en cuenta la Sentencia C-894 de 2003 de la Corte Constitucional, en el cual se plantea la posibilidad de interponer recurso de apelación ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en lo relacionado a las decisiones proferidas por las CAR cuando deban otorgar o negar licencias ambientales, situación que no es viable, debido que no está completamente justificado limitar la autonomía de las CAR, pues el permitir dicho recurso vulneraría la autonomía de esa entidad al tratarse de un tema regional y no nacional, competencia que estaría en los Concejos Municipales y/o en las Asambleas Departamentales.

A pesar de lo manifestado en la Sentencia C-894 de 2003, este argumento no puede utilizarse en un proceso sancionatorio ambiental adelantado por las CAR, debido que hacen referencia a un trámite permisivo y no a uno sancionatorio, además de que resulta necesario brindar de mejores garantías al sancionado de acuerdo a lo mencionado en este documento.

6. Referencias

- Andrade, G., Rodríguez, M., & Wills, E. (2012). Dilemas ambientales de la gran minería en Colombia. *Revista Javeriana*, (785), 17-23.
- Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución política de Colombia*. Editorial Legis.
- Bec, E., & Franco, H. (2010). *Presupuestos mínimos de protección ambiental*. Editorial Catedra jurídica.
- Bidart Campos, G. (2004). *Compendio de derecho constitucional*. Editorial Ediar.
- Cadena Afanador, W. (2018). *Guía para la elaboración de ensayo y citación, manual APA y libro azul*. Universidad Libre.

- Cafferatta Medina, N. (2009). *El principio precautorio*. Instituto Nacional de Ecología. Editorial Instituto Nacional de Ecología.
- Canal Hoz, A. (2008). *Las Corporaciones autónomas regionales. Quince años después de la creación del SINA*. Editor Foro Nacional Ambiental.
- Cardique (2018, agosto). *Procedimiento del proceso sancionatorio ambiental*. Cardique. <https://cardique.gov.co/files/MapadeProcesos/GestionAmbiental/PROCEDIMIENTOSANCIONATORIOAMBIENTALACTUALIZADO201830AGOS2018.pdf>
- Corte Constitucional, Sentencia C-219 de 2017. Magistrado Ponente, Iván Humberto Escrucería Mayolo. Abril 19 de 2017.
- Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 2010. Magistrado Ponente, Jorge Iván Palacio Palacio. Julio 26 de 2010.
- Corte Constitucional, Sentencia SU-431 de 2015. Magistrado Ponente, Luis Guillermo Guerrero Pérez.
- Decreto 1076 de 2015. Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. Mayo 26 de 2015.
- Decreto 2811 de 1974. Por el cual se expide el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Enero 27 de 1974.
- Decreto 3573 de 2011. Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Septiembre 27 de 2011.
- Decreto 3678 de 2010. Por el cual se establecen criterio para la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009. Octubre 4 de 2010.
- Garro Parra, A. (2013). Procedimiento administrativo Sancionatorio Ambiental a partir de la vigencia de la ley 1437 de 2011. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, (43). <http://www.scielo.org.co/pdf/rfdcp/v43n118/v43n118a14.pdf>
- Hernández Caro, L (2020). *Doble instancia y doble conforme: antecedentes y estado actual en el derecho procesal penal colombiano y países latinoamericanos* [trabajo de investigación doctoral]. Universidad EAFIT.

- Jiménez, M., y Yáñez, D. (2017). Los procesos de única instancia en el Código General del Proceso: la garantía constitucional del debido proceso y la doble instancia. *Revista Prolegómenos*, 20(39), 87-104. <https://doi.org/10.18359/prole.2725>
- Laverde Álvarez, J. (2013). El procedimiento administrativo sancionatorio en el CPACA. *Ámbito jurídico*, Legis, 16(362).
- Leal Leal, R. (2003). *Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible*. ASOCARS.
- Ley 1333 de 2009. Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental. Julio 21 de 2009. D.O. No. 47417.
- Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Enero 18 de 2011. D.O. No. 47956.
- Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. Diciembre 22 de 1993. D.O. No. 41146.
- López Dávila, D. (2012). *El Régimen Jurídico de las Corporaciones Autónomas Regionales*. Editorial Ibáñez.
- Lozano Torres, P. (2018). *Suficiencia Jurídica para la Sanción de Infracciones ambientales en Colombia*. Universidad Católica de Colombia. <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/15425/1/Suficiencia%20jur%C3%ADdica%20para%20la%20sanci%C3%B3n%20de%20infracciones%20ambientales%20en%20Colombia.pdf>
- Mantilla Gómez, L. (2015). La autonomía de las CAR en la jurisprudencia constitucional de Colombia: Análisis de línea jurisprudencial. *Jurídicas CUC*, 327-344.
- Martin Mateo, R. (1991). *Tratado de derecho ambiental*. Editorial Trivium.
- Michelsen J., & Perdomo S. (2015). *Los Recursos Administrativos en el Procedimiento Ambiental: ¿Vulneración al Derecho de defensa y contradicción?* Universidad Santo Tomas de

- Aquino. <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/2131/Michelsenjaime2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Morales González, Y. (2018). *Improcedencia del recurso de apelación en las decisiones administrativas sancionatorias proferidas por las CAR: ¿Una afectación al derecho de defensa y contradicción?* Universidad Santo Tomas de Aquino. <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/23338/2020yuranymorales.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Páez, I., & Rodríguez, G. (2013). Las medidas preventivas ambientales, una aproximación desde el derecho administrativo. *Revista Opinión Jurídica* (12)23, http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1692-25302013000100002&script=sci_arttext
- Parra Cárdenas, A. (2015). *La legislación ambiental y los recursos naturales, el reto de su codificación y sistematización*. Editorial Leyer.
- Pinto, M., & Andino, M. (2019). *Proceso sancionatorio ambiental en Argentina*. Universidad Externado de Colombia.
- Poveda, L., & Prieto, M. (2016). *Licenciamiento ambiental en Colombia y su debate frente a la compensación ambiental*. Universidad Católica de Colombia, Facultad de Derecho. <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/13974/4/Art%C3%ADculo.%20Licenciamiento%20ambiental%20en%20Colombia%20y%20su%20debate%20frente%20a%20la%20compensaci%C3%B3n%20ambiental.pdf>
- Ramírez Torrado, M. (2007). Postura de la Corte Constitucional Colombiana en relación con el poder sancionador de la administración. *Revista de derecho*, (28), 300-328.
- Riveros Serrato, H. (1997). *Perspectiva constitucional de la gestión ambiental*. Editorial Leyer.
- Rojas Diaz, D. (2013). *Licencias ambientales en Colombia: límites o autorizaciones para el uso de los recursos naturales*. Universidad Nacional de Colombia. <http://bdigital.unal.edu.co/39891/1/6699693.2013.pdf>
- Sánchez Hernández, H. (2016). *La noción de autoridad administrativa independiente en España y en Colombia*. Ediciones Doctrina y Ley.

Ucros Torrado, J. (2012). *Breve historia y situación actual del patrimonio forestal colombiano*. BID. <https://vdocuments.net/breve-historia-y-situacion-actual-del-patrimonio-forestal-colombiano.html>

Vallejo Gómez, G. *Procedimiento sancionatorio ambiental en Colombia*. Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. https://www.osinfor.gob.pe/portal/data/documentos/procedimiento_sancionatorio_ambiental_colombia.pdf