



Libertad y Orden

**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO  
SOSTENIBLE**

AUTO No. 291

( 26 JUN 2018 )

"Por el cual se otorga el término de 10 días para presentar alegatos de conclusión"

**LA DIRECCIÓN DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS  
ECOSISTÉMICOS DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO  
SOSTENIBLE**

En ejercicio de las funciones asignadas en las Resoluciones Nos. 0624 del 17 de marzo de 2015 en concordancia con el Decreto Ley 3570 del 27 de septiembre de 2011, de conformidad con la Ley 99 de 1993, Ley 1333 de 2009, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), y

**CONSIDERANDO**

**ANTECEDENTES**

Que la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible inicio investigación sancionatoria ambiental a través de la Resolución 2271 del 2 de noviembre de 2017 en contra de la empresa Comercializadora **EXPOPIELES DEL CARIBE S.A.S. con Nit. 800.187.325-3** con el fin de verificar las acciones u omisiones constitutivas de presunta infracción ambiental.

Que mediante Auto 608 del 20 de diciembre de 2017 se formuló pliego de cargos en contra de la empresa Comercializadora **EXPOPIELES DEL CARIBE S.A.S. con Nit. 800.187.325-3**, y se le concedió el término de 10 días para que presentara descargos, decisión que fue notificada en debida forma.

Que mediante Auto 066 del 2 de marzo de 2018 se abrió a etapa probatoria por el término de 10 días.

**DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL**

Que esta Dirección adelanta el presente procedimiento con sujeción a la Ley 1333 de 2009, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y en el parágrafo de los artículos primero y quinto expresa que:

*"ARTÍCULO 1o. (...) PARÁGRAFO. En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales.*

“Por el cual se otorga el término de 10 días para presentar alegatos de conclusión”

*ARTÍCULO 5o. (...) PARÁGRAFO 1o. En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla”.*

Que de conformidad a lo anterior, la Honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-595 de 2010, al analizar la exequibilidad del párrafo del artículo 1º y el párrafo 1º del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009, estableció:

*“Los párrafos demandados no establecen una “presunción de responsabilidad” sino de “culpa” o “dolo” del infractor ambiental. Quiere ello decir que las autoridades ambientales deben verificar la ocurrencia de la conducta, si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximente de responsabilidad (art. 17, Ley 1333). Han de realizar todas aquellas actuaciones que estimen necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios (artículo 22, Ley 1333).*

*No se pasa, entonces, inmediatamente a la sanción sin la comprobación del comportamiento reprochable. La presunción existe solamente en el ámbito de la culpa o el dolo, por lo que no excluye a la administración de los deberes establecidos en cuanto a la existencia de la infracción ambiental y no impide desvirtuarla por el mismo infractor a través de los medios probatorios legales.*

*La presunción legal puede recaer sobre la violación de las normas ambientales y el daño al medio ambiente. Corresponde al presunto infractor probar que actuó en forma diligente o prudente y sin el ánimo de infringir las disposiciones generadoras de prohibiciones, condiciones y obligaciones ambientales, a pesar de las dificultades que en ciertos eventos pueda representar su demostración.”*

Que la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 9 de agosto de 1949, definió el concepto de dolo y culpa:

*“Las voces utilizadas por la ley (C.C. art. 63) para definir el dolo concuerdan con la noción doctrinaria que lo sitúa y destaca en cualquier pretensión de alcanzar un resultado contrario al derecho, caracterizada por la conciencia de quebrantar una obligación o de vulnerar un interés jurídico ajeno; el dolo se constituye, pues, por la intención maliciosa, al paso que la culpa, según el mismo precepto y la concepción universal acerca de ella, se configura sobre la falta de diligencia o de cuidado, la imprevisión, la negligencia, la imprudencia”.*

Que por otra parte señala la Ley 1333 de 2009, en su artículo 3º, 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 1º de la ley 99 de 1993.

Que en artículo 5º de la Ley 1333 de 2009, establece que se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el código de los Recursos naturales Renovables, Decreto-Ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente.

"Por el cual se otorga el término de 10 días para presentar alegatos de conclusión"

Que el Artículo 18 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, señala que el procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos.

Que el Artículo 22 ídem, determina que la autoridad ambiental competente podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios.

Que de conformidad con lo previsto en el Artículo 23 ídem, en el evento de configurarse algunas de las causales del Artículo 9, ésta Autoridad Ambiental declarará la cesación de procedimiento.

Que en caso de existir mérito para continuar con la investigación, esta Autoridad Ambiental procederá a formular cargos contra el presunto infractor tal y como lo establece el Artículo 24 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009.

Que en caso de solicitar pruebas por parte del presunto infractor en el momento de presentar los descargos, o de requerir practicar un nuevo medio probatorio de oficio por parte de la Autoridad Ambiental, se abrirá etapa probatoria por el término de 30 días prorrogables por un término igual, según las voces del artículo 26 de la ley 1333 de 2009.

Que la Ley 1333 de 2009, no contempló la etapa de alegatos de conclusión, pasando de la etapa probatoria al fallo directamente, considerándose esto por la doctrina y por el Consejo de Estado como un vacío normativo que se debe llenar con el principio de unidad normativa contenido en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 y dar aplicación directa al artículo 48 de la misma norma, como se desarrollara en el siguiente capítulo de consideraciones finales.

#### CONSIDERACIONES FINALES

En las presentes consideraciones finales, abordaremos el tema de las etapas del proceso sancionatorio ambiental, especialmente lo relacionado a la etapa de presentación de alegatos de conclusión inexistente en la Ley 1333 de 2009, y que dada su importancia procesal recogida en los principios constitucionales y de derecho administrativo como lo es el debido proceso, es necesario entrar a ordenar dando aplicación directa al precedente contenido en el fallo del Consejo de Estado, Sala de lo contenciosos Administrativo, sección primera radicación: 23001233300020140018801 del 17 de noviembre de 2017, que obliga cumplir con los mandatos del artículo 48 de la Ley 1437 de 2011, en virtud de la remisión hecha desde el artículo 47 ob cit, en todos los procesos administrativos ambientales de carácter sancionador, para lo cual tendremos en cuenta las siguientes aspectos jurídicos.

De conformidad con lo preceptuado por el Artículo 29 de la Constitución Política, el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, siendo esta una garantía de rango constitucional fundamental, exigida en los procesos administrativos con el fin de preservar el respeto por los procedimientos adelantados por la administración pública.



“Por el cual se otorga el término de 10 días para presentar alegatos de conclusión”

Que el mismo Artículo 29 señala que quien sea sindicado tiene derecho a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra, garantizando de esa forma, el ejercicio del derecho de defensa y el derecho de contradicción de la prueba.

Que como garantía del derecho de contradicción de la prueba, el Artículo 25 de la Ley 1333 de 2009 señala que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación del pliego de cargos, el presunto infractor o su apoderado debidamente constituido, podrá presentar descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que estime pertinentes y que sean conducentes.

Que conforme al párrafo del Artículo antes referido, los gastos que ocasione la práctica de las pruebas serán a cargo de quien las solicite.

Que el artículo 26 de la Ley 1333 de 2009 consagra que para practicar las pruebas que fueron solicitadas de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad o las que de oficio el despacho considere pertinentes, se tiene un término de treinta (30) días, el cual podrá prorrogarse por una sola vez y hasta por sesenta (60) días, soportado en un concepto técnico que establezca la necesidad de un plazo mayor para la ejecución de las pruebas.

Que de conformidad con los Artículos citados anteriormente, es necesario referir la importancia que reviste la aplicación y observancia del derecho al debido proceso, del cual se derivan una serie de garantías que garantizan la protección de los derechos de los asociados, frente a las actuaciones de la administración; al respecto la Corte Constitucional ha señalado:

*“El debido proceso se instituye en la Carta Política de 1991 como un derecho de rango fundamental de aplicación inmediata (arts. 29 y 85) que rige para toda clase de actuaciones, sean estas judiciales o administrativas, sometiénolas a los procedimientos y requisitos legal y reglamentariamente establecidos, para que los sujetos de derecho puedan tramitar los asuntos sometidos a decisión de las distintas autoridades, con protección de sus derechos y libertades públicas, y mediante el otorgamiento de medios idóneos y oportunidades de defensa necesarios, de manera que garanticen la legalidad y certeza jurídica en las resoluciones que allí se adopten.*

*De esa forma, se asegura la prevalencia de las garantías sustantivas y procesales requeridas, la imparcialidad del juzgador y la observancia de las reglas predeterminadas en la ley a fin de esclarecer los hechos investigados, así como la práctica, contradicción y valoración de las pruebas recaudadas y allegadas y la definición de los responsables y sus respectivas sanciones<sup>1</sup>.”*

Que de conformidad con lo anterior, uno de los derechos inmersos dentro del derecho al debido proceso contenido en el Artículo 29 constitucional, es el derecho de contradicción de la prueba, del cual la Corte Suprema de Justicia ha señalado lo siguiente:

*“Entre los principios que han de observarse en la producción y aportación de la prueba al proceso, se halla el de la contradicción, según el cual la parte contra quien se opone una prueba debe gozar de oportunidad procesal para conocerla y discutirla, es decir, la prueba debe llevarse a la causa con conocimiento y audiencia de todas las partes.”<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-540 de 23 de Octubre de 1997, Mag. Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara.

<sup>2</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sentencia de 18 de Julio de 1985, Mag. Ponente Dr. Horacio Montoya Gil.

"Por el cual se otorga el término de 10 días para presentar alegatos de conclusión"

Que la Ley 1333 de 2009, contempla la etapa procesal del periodo probatorio como se refirió anteriormente, pero tiene un vacío normativo frente a la etapa de alegatos de conclusión, que su importancia la refirió la Corte Constitucional<sup>3</sup> cuando revisó la constitucionalidad del numeral 8 del artículo 92 de la Ley 734 de 2002, en los siguientes términos:

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

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

*“La Sala resalta que las garantías integrantes del debido proceso administrativo imponen, ante el vacío que existe en la Ley 1333 frente a la etapa de alegatos de conclusión, la aplicación del artículo 47 del CPACA que al tenor indica que «[...] ARTÍCULO 47. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes [...]», haciendo a su vez aplicable el artículo 48 del CPACA que contempla la etapa de alegatos de conclusión en la siguiente forma: «[...] ARTÍCULO 48. PERÍODO PROBATORIO. Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a treinta (30) días. Cuando sean tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior el término probatorio podrá ser hasta de sesenta (60) días [...] Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos [...]».*

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

*«[...] Una enorme falencia de la Ley 1333 de 2009 es el silencio guardado en relación con la etapa de alegatos de conclusión, una etapa que se considera fundamental en este tipo de procesos, pues allí se permite a las partes hacer una valoración de todo lo actuado, antes de que la autoridad proceda a tomar una determinación sobre el particular. Aun así, se entiende*

<sup>3</sup> Sentencia C-107 de 2004, Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería

“Por el cual se otorga el término de 10 días para presentar alegatos de conclusión”

*que dicha omisión ha sido suplida por la norma general, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, pues en su artículo 48, aplicable a falta de mandato especial, se establece que una vez vencido el período probatorio es obligación de la autoridad dar traslado al investigado por el término de diez días para que presente los alegatos respectivos [...]»<sup>4</sup>*

*De esta forma, le asistía razón al Tribunal Administrativo de Córdoba al encontrar en esta omisión una grave violación del debido proceso administrativo por parte de la CVS en contra de la Reforestadora del Sinú, no asistiéndole razón al apelante por los motivos expuestos anteriormente.”*

Razón por la cual se debe dar aplicación al principio de integración normativa contenido en el inciso primero del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, que a la letra dice:

**“Artículo 47. Procedimiento administrativo sancionatorio.** Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. **Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.** (subrayado y resaltado fuera de texto)  
(...)”

Que en virtud del principio de integración normativa antes citado, al encontrarse agotada la etapa probatoria, y con el fin de garantizar el derecho de contradicción y debido proceso, se debe dar aplicación directa al último inciso del artículo 48 ob cit<sup>5</sup>, otorgando el término de 10 días contados a partir de la firmeza del presente acto administrativo, para que la investigada presente sus alegatos de conclusión.

Que en mérito de lo expuesto,

## DISPONE

**ARTÍCULO PRIMERO:** Otorgar el término de 10 días contados a partir de la firmeza del presente acto administrativo, para que la investigada presente sus alegatos de conclusión según lo establecido en la parte considerativa del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Notificar el contenido del presente acto administrativo a la empresa Comercializadora **EXPOPIELES DEL CARIBE S.A.S. con Nit. 800.187.325-3**, a través de su representante legal o de su apoderado debidamente constituido, en los términos de los artículos 67 y 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en forma personal o en su defecto por aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o

<sup>4</sup> ÁLVAREZ PINZÓN, Gloria Lucía. Los vacíos de la Ley 1333 de 2009 que regula el Régimen Sancionatorio Ambiental y la forma adecuada de llenarlos. Página 379. En GARCÍA PACHÓN, María del Pilar y AMAYA NAVAS, Oscar Darío (compiladores). DERECHO PROCESAL AMBIENTAL, Bogotá: UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Primera Edición: 2014.

<sup>5</sup> Ley 1437 de 2011, Artículo 48. Período probatorio. Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a treinta (30) días. Cuando sean tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior el término probatorio podrá ser hasta de sesenta (60) días.

Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos.

"Por el cual se otorga el término de 10 días para presentar alegatos de conclusión"

que puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo, si se desconoce la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.

**ARTÍCULO TERCERO:** Contra el presente acto Administrativo no procede recurso alguno, de conformidad con el Artículo 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D.C., a los 26 JUN 2018



**CESAR AUGUSTO REY ÁNGEL**  
Director de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos

Proyectó: Gerardo José Rugeles Plata / Abogado Contratista DBBSE - MADS  
Revisó: Dra. Myriam Amparo Andrade H. / Revisora Jurídica de la DBBSE MADS  
Expediente: SAN 039  
Auto: Por el cual se otorga el término de 10 días para presentar alegatos de conclusión



