Bogotá D.C.,

1 3 0 0 2 0 2 4 E 2 0 3 9 8 8 6

Al responder por favor citese este número **13002024E2039886**

Fecha Radicado: **2024-10-09 12:21:34**

Codigo de Verificación: **68966** Folios: **12**

Radicador: **Ventanilla Minambiente** Anexos: **0**

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Señor
GERARDO RUGELES
Correo: rugelesplata@gmail.com
San Gil, Santander

ASUNTO: CONCEPTO JURÍDICO. Aplicación del principio procesal de preclusión de las etapas procesales en los procesos sancionatorios ambientales. Respuesta radicado ARCA No. 2024E1041250 del 14 de agosto de 2024

Respetado:

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

I. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

No Aplica.

II. ANTECEDENTES JURÍDICOS

Para el análisis de la consulta presentada se deben tener en cuenta las siguientes disposiciones:

- **Ley 1333 de 2009**, Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones, modificada por la **Ley 2387 del 25 de julio de 2024**, se regula:

  *"(...) **ARTÍCULO 1º.** Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental. El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y lo ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 55 y 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y Parques Nacionales Naturales de Colombia, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.*

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

(Modificado por el artículo 2 de la ley 2387 de 2024)

(…)

ARTÍCULO 3º. *Principios rectores.* ***Son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas****, y los principios ambientales prescritos en el artículo 9 del Código de Recursos Naturales Renovables Decreto Ley 2811 de 1974, 1 de la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994, la Ley 388 de 1997 y los demás principios contenidos en las disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen.*

(Modificado por el artículo 3 de la ley 2387 de 2024)

(…)

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

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

PARÁGRAFO 2º. *El infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión.*
(Ver ley 165 de 1994.)

PARÁGRAFO 3. *Será también constitutivo de infracción ambiental el tráfico ilegal, maltrato, introducción y trasplante ilegal de animales silvestres, entre otras conductas que causen un darlo al medio ambiente.*

PARÁGRAFO 4. *El incumplimiento de las obligaciones o condiciones previstas en actos administrativos sin contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental competente será objeto de aplicación del artículo 90 de la Ley 1437 de 2011. Se entenderá por obligaciones o condiciones sin contenido ambiental, aquellas cuyo incumplimiento no afecten conocimiento, educación, seguimiento, planificación y control ambiental, las que no hayan sido emitidas para evitar el daño o afectación ambiental, y/o aquellas que no hayan sido impuestas para mitigarlos, compensarlos y restaurarlos.*

PARÁGRAFO 5. *Los actos administrativos con contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental competente como las licencias ambientales, o permisos ambientales, incluye también los planes de contingencia para la mitigación del riesgo y el control de las contingencias ambientales.*

(Modificado por el artículo 6 de la ley 2387 de 2024)

(…)

ARTÍCULO 10. *Caducidad de la acción. La acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción. Si se tratara de un hecho u omisión sucesivos, el término empezará a correr desde el último día en que se haya generado el hecho o la omisión. Mientras las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño persistan, podrá la acción interponerse en cualquier tiempo.*

PARÁGRAFO. *Una vez iniciado el procedimiento sancionatorio ambiental, dentro del término de caducidad previsto en el presente artículo, el procedimiento no podrá extenderse más allá de cinco (5) años.*

La autoridad podrá, mediante resolución motivada, prorrogar hasta por otro término igual la duración del procedimiento sancionatorio ambiental cuando la complejidad del caso o del acervo probatorio lo haga necesario.

Al año de la entrada en vigencia del presente parágrafo, será de obligatorio cumplimiento por las autoridades ambientales formular un plan de descongestión de los procesos sancionatorios ambientales que lleven más de 15 años y estén próximos a cumplir 20 años desde la iniciación del procedimiento. Los procesos en el plan de descongestión se deberán resolver en 3 años.

El plan de descongestión del que trata el presente parágrafo deberá ser presentado por el director general para conocimiento del consejo directivo de su Corporación y publicado en el sitio web de la autoridad ambiental salvaguardando aquellos datos personales protegidos por la Ley 1581 de 2012 de habeas data.

El incumplimiento del plan de descongestión constituirá falta disciplinaria en los términos del numeral 1 del artículo 39 de la Ley 1952 de 2019, o el que lo derogue o sustituya.

(Modificado por el artículo 18 de la ley 2387 de 2024)

(…)

T I T U L O IV

PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO

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

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

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

ARTÍCULO 18. *Iniciación del procedimiento sancionatorio. 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 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.

(…)

ARTÍCULO 27. *Determinación de la responsabilidad y sanción. Dentro de los ochenta (80) días siguientes al vencimiento del término para presentar descargos o alegatos de conclusión, según sea el caso, la autoridad ambiental mediante acto administrativo motivado, declarará la responsabilidad del infractor e impondrá las sanciones y las medidas de Corrección y de compensación a las que haya lugar para la reparación del daño causado si fuere el caso. En caso de que no hora lugar a declarar la responsabilidad, la autoridad ambiental exonerará a los presuntos infractores, mediante acto administrativo motivado.*

PARÁGRAFO. *Si la decisión excede este periodo de tiempo, la autoridad deberá informar a la Procuraduría General de la Nación.*

(Modificado por el artículo 9 de la ley 2387 de 2024)

ARTÍCULO 28. *Notificación. El acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental deberá ser notificado al interesado y a los terceros intervinientes debidamente reconocidos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo.*

ARTÍCULO 29. *Publicidad. El acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental será publicado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993.*

ARTÍCULO 30. *Recursos. Contra el acto administrativo que ponga fin a una investigación sancionatoria ambiental procede el recurso de reposición y siempre que exista superior jerárquico, el de apelación, los cuales deberán ser interpuestos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo.*

PARÁGRAFO. *Los actos administrativos proferidos en desarrollo del procedimiento sancionatorio ambiental quedarán en firme de conformidad con el artículo 62 del Código Contencioso Administrativo.*

(…)"

MADSIG Sistema Integrado de Gestión

- **Ley 2387 del 25 de julio de 2024, artículo 27**. **Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

III. ASUNTO PARA TRATAR:

El señor GERARDO RUGELES solicitó a este Ministerio la emisión de una respuesta en relación con las siguientes preguntas:

"(…) ***el principio procesal de preclusión de las etapas procesales aplica a todos los procesos sancionatorios ambientales****, ya que en muchas entidades los operadores administrativos, superan los términos procesales de las etapas y luego de proferir cargos modifican los mismos más adelante, o practican pruebas por fuera de las etapas procesales, o muchas veces con el argumento de sanear procesos administrativos realizan acciones omitidas que ya no tienen la oportunidad procesal para*

hacer violando del debido proceso y derecho de defensa, al igual que en muchos casos basados en los argumentos de defensa expuestos en descargos o en alegatos de conclusión y/o en recursos contra las sanciones en los que se exponen violaciones al debido proceso y demás que deben aplicarse en favor del investigado por ser su argumento de defensa y sencillamente lo que hacen es revocar las decisiones administrativas y devolver lo actuado hasta donde se equivocaron y corregir para sancionar (usando los mismos argumentos de defensa del investigado), violando flagrantemente este principio del derecho no sólo procesal general, sino del derecho administrativo sancionador, que forma parte del derecho fundamental al debido proceso que se convierte en mandato de optimización y aplicación inmediata por preservar los términos procesales y garantizar la seguridad jurídica de los investigados.

Favor tener en cuenta como mínimo además de la ley 1437 de 2011, ley 1333 de 2009 y sus modificaciones, código general del proceso y sus modificaciones y constitución política de Colombia, al igual que los siguientes
pronunciamientos: El Consejo de Estado mediante providencia de 20 de octubre de 2016, dentro del expediente No. 11001032800020160044-00 (…)".

(Negrillas fuera de texto original)

IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Para hacer una breve introducción con relación a la consulta recibida, este concepto se centrará en: i) Generalidades de la potestad sancionatoria ambiental y el debido proceso constitucional; ii) Procedimiento Sancionatorio Ambiental vigente iii) Principio de preclusión procesal en materia administrativa.

i) Generalidades de la potestad sancionatoria ambiental y el debido proceso constitucional.

En su **artículo 1° la Ley 1333 de 2009,** modificada por la **Ley 2387 del 25 de julio de 2024**, regula **la titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental** indicando que *"(…) **El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental** y lo ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 55 y 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y Parques Nacionales Naturales de Colombia, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos (…)".* De acuerdo con lo anterior, las autoridades ambientales mencionadas son las titulares de la potestad sancionatoria ambiental.

En su momento, la Corte Constitucional al estudiar la demanda de inconstitucionalidad del artículo 1º de la Ley 1333 de 2009, en Sentencia C- 595 de 2010 Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio, sobre que la potestad sancionatoria de la administración consideró que ***"ésta es una clara manifestación del ius puniendi del Estado"***; es decir, el ejercicio del poder punitivo del Estado, el cual *"se manifiesta generalmente por la vía administrativa y la vía judicial penal. Las distinciones entre una y otra radican en los objetivos, particularmente en los bienes jurídicos materia de protección".* En el caso particular, **la potestad sancionatoria administrativa busca** *"(…) garantizar la organización y el funcionamiento de la*

Administración, y cumplir los cometidos estatales; cuestionar el incumplimiento de los deberes, prohibiciones y los mandatos consignados; que descartan la imposición de sanciones privativas de la libertad. En la sentencia C-616 de 2002, se sostuvo:

> *"(…)* ***con la potestad administrativa sancionatoria se busca garantizar la organización y el funcionamiento de las diferentes actividades sociales. La Corte ha resaltado que la potestad sancionadora de la administración es un medio necesario para alcanzar los objetivos que ella se ha trazado en el ejercicio de sus funciones. En efecto, "[l]a fracción de poder estatal radicada en cabeza de la administración, se manifiesta a través de una gama de competencias o potestades específicas (de mando, ejecutiva o de gestión, reglamentaria, jurisdiccional y sancionadora), que le permiten a aquella cumplir con las finalidades que le son propias****".*
>
> *Bajo esta perspectiva, la Corte ha señalado que la facultad sancionadora de la administración pública se distingue de las demás especies del derecho sancionador, especialmente por los siguientes factores:*
>
> *"(i) La actividad sancionatoria de la Administración "persigue la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función pública a los que alude el artículo 209 de la Carta".*
> *(ii) La sanción administrativa constituye la "respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la Administración".*
> *(iii) Dicha potestad se ejerce "a partir de la vulneración o perturbación de reglas preestablecidas, pero que, no obstante, ese contenido represivo presenta una cierta finalidad preventiva en el simple hecho de proponer un cuadro sancionador, junto al conjunto de prescripciones de una norma, lo cual implica una amenaza latente para quien sin atender pacífica y voluntariamente al cumplimiento de tales prescripciones las infringe deliberadamente."*
> *(iv) En relación con la sanción aplicable "dentro del ámbito sancionador administrativo cabe destacar la aceptación de la interdicción de las sanciones privativas de la libertad, la instauración de la multa como sanción prototípica y la necesaria observancia de un procedimiento legalmente establecido."*
> *(v) Y finalmente "la decisión sancionatoria adoptada por la Administración está sujeta a control judicial ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo".*
>
> (…)" (Negrillas y subrayado fuera de texto original)

En suma, se puede indicar que la facultad sancionatoria de la administración es una manifestación del poder del Estado que regula la organización de la vida en sociedad de manera general para el cometido de las funciones y fines propias de la administración. En consecuencia, en materia ambiental el fin del Estado de proteger la naturaleza y al medio ambiente se materializa con el ejercicio de la potestad sancionatoria través del procedimiento administrativo sancionatorio. En ese sentido, **el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración está supeditado al cumplimiento del debido proceso, tal y como se predica del artículo 29 Constitucional**, el cual dispone que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

En cuanto al debido proceso en materia administrativa, la Corte Constitucional en Sentencia C-162 del 27 de mayo de 2021, Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar, precisó:

"(…) Conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución, el debido proceso se aplica "a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas". Al interpretar este artículo, ***la Corte ha definido el derecho al debido proceso "como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia".***

El debido proceso administrativo "no es un concepto absoluto", sino que "presupone distinciones ordenadas por la propia Carta y por la ley, siempre que sean adecuadas a la naturaleza de la actuación de las autoridades públicas". El debido proceso administrativo no es idéntico al debido proceso judicial, de tal modo que no se pueden trasladar de manera mecánica las garantías de este último al primero.

El debido proceso administrativo se aplica a todas las actuaciones administrativas y debe garantizar "(i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y, (iv) los derechos fundamentales de los asociados."

De la aplicación del debido proceso administrativo se derivan una serie de consecuencias, tanto para la administración como para las personas. ***La Sala ha reconocido que de este derecho se desprenden una serie de garantías, como las que tienen las personas a: 1) conocer las actuaciones de la administración; 2) acceder ante la administración y ser oído por ella; 3) solicitar el decreto y la práctica de pruebas y controvertir las que otros soliciten y las que se practiquen; 4) ejercer el derecho de defensa; 5) impugnar los actos administrativos; y, 6) gozar de las demás garantías establecidas en su beneficio.*** *Estas garantías deben respetarse en todo el procedimiento administrativo, desde el inicio de la actuación, la formación y expedición de los actos administrativos, su notificación o comunicación, su impugnación y resolución, su ejecutoriedad y hasta su ejecución.*

Al hacer un análisis más detallado de las citadas garantías, la Sala describió las siguientes: 1) a acceder y ser oído durante toda la actuación; 2) a que se practique en debida forma la notificación de las decisiones; ***3) a que el procedimiento se tramite sin dilaciones injustificadas; 4) a que se permita a la persona actuar en todas las etapas del procedimiento, desde el inicio del mismo hasta su culminación; 5) a que la actuación la adelante la autoridad competente, con el respeto pleno de las formas previstas en el ordenamiento jurídico****; (…) 7) a ejercer los derecho de defensa y contradicción; 8) a solicitar, aportar y controvertir pruebas; y, 9) a impugnar las decisiones y promover la nulidad cuando ello corresponda.*

La Corte ha sido especialmente cuidadosa al referirse al debido proceso administrativo en contextos sancionatorios, pero, en todo caso, también ha reconocido que el legislador tiene un amplio margen de configuración en materia de los procedimientos administrativos*. Este margen, que incluye el diseño de los procedimientos, sus etapas, recursos y términos, entre otros aspectos, está sometido a unos límites, pues "esa discrecionalidad para determinar normativamente acerca de una vía, forma o actuación procesal o administrativa no es absoluta; es decir, debe ejercitarse dentro del respeto a valores fundantes de nuestra organización política y jurídica, tales como, la justicia, la igualdad y un orden justo (Preámbulo) y de derechos fundamentales de las personas como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia (C.P., arts. 13, 29 y 229). Igualmente, debe hacer vigente el principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (C.P., art. 228) y proyectarse en armonía con la finalidad propuesta, como es la de realizar*

objetiva, razonable y oportunamente el derecho sustancial en controversia o definición; de lo contrario, la configuración legal se tornaría arbitraria". (…)".
(Negrillas y subrayado fuera de texto original)

En consecuencia, en materia administrativa sancionatoria, no cabe duda de que la administración debe ser respetuosa de las reglas propias del procedimiento previamente establecidas por el Legislador, que en materia ambiental corresponde al procedimiento reglado en la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 del 25 de julio de 2024, y de manera general, el respeto por la garantía constitucional al debido proceso.

ii) Procedimiento Sancionatorio Ambiental vigente y el Principio de preclusión procesal en materia administrativa.

La **Ley 1333 de 2009** *"Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones"*, hoy modificada por la **Ley 2387 del 25 de julio de 2024**, al ser la **norma de carácter especial** por medio de la cual se desarrolla el proceso sancionatorio ambiental, consagra expresamente las etapas de dicho proceso sancionatorio, sus características, formas, plazos, términos procesales y fenómenos jurídicos que pueden operar en el desarrollo de este.

En concreto, las etapas procesales que contempla en el proceso administrativo sancionatorio ambiental, los tiempos y plazos señalados que se surten en dichas etapas, se encuentran comprendidos en el Titulo IV de la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, esto es, del artículo 17 al artículo 31.

Es importante manifestar que el tiempo con que cuenta una autoridad ambiental competente para dar inicio al procedimiento sancionatorio ambiental es de un término de caducidad de 20 años, el cual se contará dependiendo de la naturaleza de los actos que infrinjan la normatividad ambiental y que se pretendan sancionar. Cuando sean actos de ejecución instantánea, el término se contará a partir de la comisión de la acción u omisión; y cuando se traten de actos de ejecución sucesiva el termino será contado a partir del último día en que se haya generado la omisión, todo esto en concordancia con lo contenido en el artículo **10 de la Ley 1333 de 2009, modificado por el artículo 18 de la Ley 2387 de 2024,** a saber:

"(…) ***ARTÍCULO 10.*** *Caducidad de la acción.* ***La acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción****. Si se tratara de un hecho u omisión sucesivos, el término empezará a correr desde el último día en que se haya generado el hecho o la omisión. Mientras las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño persistan, podrá la acción interponerse en cualquier tiempo (…)".*

Téngase en cuenta que, con la modificación realizada al procedimiento a través de la Ley 2387 de 2024, el legislador impuso nuevos términos en la iniciación del procedimiento sancionatorio ambiental, señalando que *"(…) dentro del término de caducidad previsto (…) el procedimiento no podrá extenderse más allá de cinco (5) años. La autoridad podrá, mediante resolución motivada, prorrogar hasta por otro término igual la duración del procedimiento sancionatorio ambiental cuando la complejidad del caso o del acervo probatorio lo haga necesario (…)"*[1].

Sobre el particular es importante mencionar que la Ley 2387 de 2024 rige a partir de su promulgación, esto es, el 25 de julio de 2024, teniendo en cuenta el principio de aplicación de la Ley en el tiempo, y en concreto,

[1] Parágrafo del artículo 10 citado.

el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012, consagra la regla general de la aplicación inmediata y hacia el futuro de la ley procesal, señalando que:

> *"ARTÍCULO 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.*
>
> *Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones.*
>
> *La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad".*

Ahora bien, de acuerdo con su interrogante sobre la aplicación del principio procesal de preclusión de las etapas procesales de los procesos sancionatorios ambientales, es importante resaltar que, de manera general, el tiempo que tiene una autoridad ambiental para adelantar las etapas procesales que comprende el proceso sancionatorio ambiental sería el equivalente al agotamiento de cada una de las etapas que lo integran, en los términos establecidos por el legislador.

En consecuencia, la autoridad ambiental debe ser respetuoso de las formas y reglas procesales establecidas en la ley, lo que implica el respeto por la garantía constitucional al debido proceso. Entonces, el acatamiento de cada una de las etapas procesales y sus tiempos obliga a la autoridad ambiental que adelante el proceso en el orden especificado por el legislador, correspondiente a:

- ***Artículo 17. Indagación preliminar.*** *(…) La indagación preliminar tiene como finalidad verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximentes de responsabilidad. El término de la indagación preliminar será máximo de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de la investigación. (…)*

- **Artículo 18*. Iniciación del procedimiento sancionatorio***. *(…) 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 Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. (…)*

- **Artículo 19. *Notificaciones.*** En las actuaciones sancionatorias ambientales las notificaciones se surtirán en los términos del Código Contencioso Administrativo.

- **Artículo 24. *Formulación de cargos***. *(…) Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental. En el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado. El acto administrativo que contenga el pliego de cargos deberá ser notificado al presunto infractor y en caso de que haya riesgo o*

afectación ambiental, estas circunstancias se deberán indicar en la motivación del pliego de cargos, así corno indicar y explicar los tipos de agravantes. Contra el acto administrativo que formula cargos no procede recurso alguno.

- **Artículo 25**. ***Descargos.*** *Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del pliego de cargos al presunto infractor (…) podrá presentar descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que estime pertinentes y que sean conducentes.*

- **Artículo 26. *Práctica de pruebas.*** *Vencido el término indicado en el artículo anterior, la autoridad ambiental ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad. Además, ordenará de oficio las que considere necesarias. Las pruebas ordenadas se practicarán en un término de treinta (30) días, el cual podrá prorrogarse por una sola vez y hasta por 60 días, soportado en un concepto técnico que establezca la necesidad de un plazo mayor para la ejecución de las pruebas.*

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

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

- **Artículo 27. *Determinación de la responsabilidad y sanción.*** *Dentro de los ochenta (80) días siguientes al vencimiento del término para presentar descargos o alegatos de conclusión, según sea el caso, la autoridad ambiental mediante acto administrativo motivado, declarará la responsabilidad del infractor e impondrá las sanciones y las medidas de Corrección y de compensación a las que haya lugar para la reparación del daño causado si fuere el caso. En caso de que no hora lugar a declarar la responsabilidad, la autoridad ambiental exonerará a los presuntos infractores, mediante acto administrativo motivado.*

  Parágrafo. *Si la decisión excede este periodo de tiempo, la autoridad deberá informar a la Procuraduría General de la Nación.*

- **Artículo 30. *Recursos.*** *Contra el acto administrativo que ponga fin a una investigación sancionatoria ambiental procede el recurso de reposición y siempre que exista superior jerárquico, el de apelación, los cuales deberán ser interpuestos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo.*

En principio, la preclusión se predica del desarrollo de los procesos judiciales. En los términos de la jurisprudencia del Consejo de Estado, la preclusión de las etapas procesales *"…parte de la premisa de que el proceso se desarrolla por etapas y supone la clausura de una para pasar a la siguiente, de modo que los actos procesales cumplidos quedan en firme y no se puede volver sobre ellos"*[2].

[2] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMÍREZ. Bogotá D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil trece (2013). Radicación número: 08001-23-333-004-2012-00173-01(20135)

Sobre el tema, la Corte Constitucional mediante sentencia C-816 de 2001, Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis, consideró que *"(…) la preclusión de las distintas etapas procesales representa el único paliativo capaz de restringir al máximo la carga que para los sujetos vinculados directa o indirectamente a los trámites judiciales, representa el tiempo que se toman las distintas autoridades para resolver de fondo los asuntos que les son propuestos -Preámbulo, artículos 1.°, 2.°, 6.°, 228 a 230 C.P.- En consecuencia, como* ***el legislador se encuentra constitucionalmente obligado a establecer el lapso que puede transcurrir entre una y otra etapa procesal[3] no resulta constitucionalmente posible suspender indefinidamente*** *los asuntos civiles y las causas criminales, por razón de la prejudicialidad administrativa,* ***porque tal hipótesis, además de quebrantar las disposiciones arriba mencionadas, propiciaría actuaciones dilatorias y dolosas de las partes****, contradiciendo claros dictados constitucionales que las obligan a proceder conforme a los postulados de buena fe, amén de que haría nugatorio el deber de colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia, de ser solidario ante la necesidad ajena y de respetar los derechos de los demás. -artículos 83 y 95 C.P.[4] (…)".*

Como conclusión y siguiendo a la Doctrina (…) *el legislador se encuentra constitucionalmente obligado a establecer el lapso que puede transcurrir entre una y otra etapa procesal. De lo anterior se evidencia que* ***es característica esencial de todo proceso, en tendido como un conjunto de etapas y oportunidades concatenadas entre sí para un fin determinado, el que se cumpla cada una de ellas de manera indefectible y ordenada, no pudiendo las partes, la Administración y ni siquiera el juez repetir las ya acaecidas o adelantar las venideras sin surtir las actuales o ejercer los derechos y deberes en las oportunidades y momentos anteriores o posteriores en que cada una de ellas es otorgada por ley para su adelantamiento****, pues el principio de preclusividad de todo proceso se convierte en una barrera infranqueable para las partes, para la administración y para el juez respecto del cumplimiento de cada una de las etapas y el ejercicio de los derechos y deberes que se otorgan durante su trasegar (…)"[5].* (Negrillas fuera de texto original).

Así las cosas, en relación con el proceso administrativo sancionatorio en materia ambiental como se ha venido indicando, la autoridad debe ser respetuosa de las etapas que conforma el proceso, en sus formas y tiempos, además de las oportunidades de defensa y contradicción que le asisten al investigado y, en general, del mandato constitucional del debido proceso; motivo por el cual, por ninguna circunstancia éstas pueden desconocer la ley sancionatoria ambiental conforme lo ha configurado el legislador. Es claro que, una vez cumplida cada etapa procesal, la autoridad administrativa no puede volver sobre la misma desconociendo derechos y deberes.

En suma, el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración y el cumplimiento del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, implica el cumplimiento de todo término que se fije

[3] *La Corte ha sostenido que "[l]a consagración de los términos judiciales por el legislador y la perentoria exigencia de su cumplimiento, tienen íntima relación con el núcleo esencial del derecho de acceso a la justicia y al debido proceso, pues la indeterminación de los términos para adelantar las actuaciones procesales o el incumplimiento de éstos por las autoridades judiciales, puede configurar una denegación de justicia o una dilación indebida e injustificada del proceso, ambas proscritas por el constituyente (..)". Sent. C-416/94 M.P. Antonio Barrera Carbonell. En el mismo sentido sentencias T-768 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-1335 de 2000 M.P. Carlos Gaviria Díaz y T-007 de 1999 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.*

[4] Sentencias C-416 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-652 de 1997 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[5] Pinilla Galvis Álvaro. *"Breves comentarios a las reglas vigentes para el cómputo de plazos o términos de origen legal" 2013*: https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/article/download/3488/3474#num24

en la ley del procedimiento, lo cual significa que, culminado el término y la forma para adelantar una etapa procesal la misma precluye y no es posible, con posterioridad, su modificación o volver a la misma, pudiendo con ello vulnerar el debido proceso del investigado.

V. CONCLUSIONES

De lo expuesto en el presente documento se puede concluir lo siguiente:

- El **artículo 1° la Ley 1333 de 2009,** modificada por la **Ley 2387 del 25 de julio de 2024**, regula **la titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental** indicando que *"(…)* ***El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental.*** En ese orden, la facultad sancionatoria de la administración es una manifestación del poder del Estado que regula la organización de la vida en sociedad de manera general para el cometido de las funciones y fines propias de la administración. En consecuencia, en materia ambiental el fin del Estado de proteger la naturaleza y al medio ambiente se materializa con el ejercicio de la potestad sancionatoria través del procedimiento administrativo sancionatorio.

- De manera general, **el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración está supeditado al cumplimiento del debido proceso, tal y como se predica del artículo 29 Constitucional**, el cual dispone que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

- Las etapas procesales que contempla en el proceso administrativo sancionatorio ambiental, los tiempos y plazos señalados que se surten en cada una de éstas se encuentran comprendidos en el **Titulo IV de la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, esto es, del artículo 17 al artículo 31.**

- En suma, el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración y el cumplimiento del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, implica el cumplimiento de todo término que se fije en la ley del procedimiento, lo cual significa que, culminado el término y la forma para adelantar una etapa procesal la misma precluye y no es posible, con posterioridad, su modificación o el volver sobre la misma.

El presente concepto se expide a solicitud del ciudadano GERARDO RUGELES, con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, que reza: "*Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución".*

Atentamente,

ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: **Paola Andrea Yáñez Quintero – Abogada Contratista Grupo Conceptos OAJ**
Revisó: **Myriam Amparo Andrade Hernández – Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad – OAJ**