



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Bogotá, D.C.

MEMORANDO
20171300000593

FECHA: 16-02-2017

PARA: **GUILLERMO ALBERTO SANTOS CEBALLOS**
Coordinador del Grupo de Trámites y Evaluación Ambiental

DE: **MARCELA JIMÉNEZ LARRARTE**
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Respuesta Radicado 20162300007253 de Julio 26 de 2016

Estimado Guillermo:

De conformidad con la solicitud radicada mediante Orfeo No. 20162300007253 de Julio 26 de 2016, y en cumplimiento de las atribuciones encomendadas a la Oficina Asesora jurídica según el Decreto 3572 de 2011, este despacho procede a dar respuesta en los siguientes términos:

SOLICITUD

El Grupo de Trámites y Evaluación Ambiental, eleva la siguiente consulta: **“es procedente el traslado de alegatos de conclusión en el procedimiento sancionatorio ambiental”**¹,

CONSIDERACIONES

De conformidad con los planteamientos esbozados por el Grupo de Trámites y Evaluación Ambiental, debemos tener en cuenta que a partir de la Constitución Política de 1991, Colombia es un Estado Social de Derecho, plenamente garantista, en donde el debido proceso es concebido como un derecho fundamental, entendido como la serie de pasos fijados previamente, por el ordenamiento jurídico, que contiene las garantías necesarias, para aplicarlo a todas las actuaciones judiciales y administrativas, siguiendo estrictamente la formas de cada juicio ¹.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional define el Debido Proceso en Sentencia C-341/14, 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.”*

¹ Subrayado fuera de texto





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Así las cosas, el debido proceso en materia administrativa, debe ir dirigido al correcto ejercicio de funciones públicas, en beneficio de la colectividad, propendiendo por un equilibrio entre la norma sustancial y la norma procedimental, así como, frente a las actuaciones surtidas entre los particulares, la comunidad y la administración, lo que implica, que las garantías incluidas en el debido proceso administrativo no son idénticas con las incluidas en el proceso judicial, ya que cada forma procesal cuenta con principios que caracterizan cada escenario, así como las diferencias que existen entre ellosⁱⁱ, ejerciendo las funciones bajo parámetros normativos previamente establecidos, erradicando la arbitrariedad.

En este orden de ideas, el Consejo de Estado manifiesta que en todo procedimiento administrativo se deben respetar las garantías mínimas del debido proceso, dentro de las cuales se encuentran *el ser oído antes de la decisión; participar efectivamente en el proceso desde su inicio hasta su terminación; ofrecer y producir pruebas; obtener decisiones fundadas o motivadas; notificaciones oportunas y conforme a la ley; acceso a la información y documentación sobre la actuación; controvertir los elementos probatorios antes de la decisión; obtener asesoría legal; posibilidad de intentar mecanismos de impugnación contra las decisiones administrativas*, adquiriendo trascendencia y complementando la finalidad primordial de todas las actuaciones administrativas, que es la obtención de decisiones verdaderamente justas coherente con las necesidades públicas sin lesionar los intereses individuales en juego, proporcionando las garantías que sean necesarias para la protección de los derechos fundamentales dentro de la relación procesal, en procura de decisiones verdaderamente justas y materiales.ⁱⁱⁱ

Situación que se evidencia en el proceso ambiental sancionatorio, que si bien, no cuenta con un término específico para la presentación de los Alegatos de Conclusión, la Ley 1333 de 2009, da la oportunidad para que cualquier persona pueda intervenir^{iv} dentro de la respectiva actuación, lo que implica que se pueden aportar pruebas, escritos y demás medios probatorios, con el fin de obtener una decisión de fondo, sin que ello implique vulneración alguna al debido proceso.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional, en Sentencia T 957- 2011, al referirse al alcance del principio fundamental del debido proceso, manifiesta:

"... Del mismo modo, ha señalado que el respeto a este derecho fundamental supone que todas las autoridades judiciales y administrativas, dentro del ámbito de sus competencias, deben ejercer sus funciones con sujeción a los procedimientos previamente definidos en la ley, respetando las formas propias de cada juicio, a fin de que los derechos e intereses de los ciudadanos incurso en una relación jurídica cuenten con la garantía de defensa necesaria ante posibles actuaciones arbitrarias o abusivas, en el marco de la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una sanción. Bajo esa premisa, el derecho al debido proceso se manifiesta como desarrollo del principio de legalidad y como un límite al ejercicio del poder público, en la medida en que toda competencia asignada a las autoridades públicas, no puede desarrollarse sino conforme a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, en procura de la garantía de los derechos de los administrados..." (Subrayado fuera de texto).

Lo que nos lleva, a la aplicación del principio hermenéutico: "la norma de carácter especial prima sobre la norma de carácter general", que para el caso concreto, se encuentra representado en el Proceso Ambiental Sancionatorio, regulado en la Ley 1333 de 2009, norma de carácter especial, que en su artículo 3, establece como principios rectores, 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.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3441
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Sobre este aspecto, el Grupo de Trámites y Evaluación Ambiental, trae a colación el Concepto de fecha marzo 27 de 2015, emitido por la Oficina Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el cual manifiestan:

“La Ley 1437 de 2011, solo es aplicable cuando no hay procedimientos administrativos de carácter sancionatorio regulados por leyes especiales o por el Código Único Disciplinario, de acuerdo al artículo 34 de la misma. De esta forma, y siendo conscientes que la Ley 1333 de 2009 es un procedimiento sancionatorio especial en materia ambiental, no es posible aplicar la Ley 1437 a las infracciones ambientales, salvo en aquellos casos en que la Ley 1333 en mención remite al Código Contencioso Administrativo.

De esta manera, y considerando que la Ley 1333 de 2009 como norma de carácter especial no menciona la remisión expresa, no puede incluirse en su procedimiento la realización de dichos alegatos de conclusión establecidos en la Ley 1437 de 2011.”

En adición para el análisis, debe tenerse en cuenta que la Carta Magna se caracteriza por ser ecológica, donde el ambiente, representa su doble naturaleza, por una parte un derecho de carácter colectivo, consistente en gozar de un ambiente sano y por otra, un deber en cabeza del Estado, de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica^v.

Dentro de este orden de ideas, nuevamente la Corte constitucional manifiesta la importancia y la complejidad del medio ambiente, en donde la naturaleza y sus elementos integrantes, pasan de un concepto meramente utilitarista, a una visión mucho más amplia donde el respeto y el cuidado son mucho más profundos, acordes tanto con los instrumentos internacionales debidamente armonizados con la Constitución y que establecen el marco de referencia para establecer la protección que debe dárseles por parte del ordenamiento jurídico, es así como, la Jurisprudencia lo incluye dentro de la aplicación al principio de progresividad y no regresividad, que se destina a los derechos económicos, sociales y culturales, entendido éste como, la obligación no solo del Estado, sino de las personas de generar en cada momento una mayor y mejor protección, garantizando su sostenibilidad, tal y como lo describe la Corte Constitucional en Sentencia C- 123/14:

“Finalmente, entre los elementos que para el caso en estudio resultan relevantes, debe mencionarse que de las disposiciones constitucionales se desprende el deber de progresividad en la protección del ambiente, en tanto principio constitucional y derecho con facetas prestacionales que generan deberes de actuación a las autoridades estatales. En este sentido manifestó “[a]hora bien, a pesar de que en nuestro ordenamiento constitucional este derecho tiene el carácter de un derecho colectivo esta naturaleza no excluye la aplicación del principio de progresividad, debido a que precisamente el Protocolo de San Salvador, en su artículo 1.1, señala la obligación de los Estados partes de adoptar las medidas necesarias “hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo’.”

Asimismo, se evidencia que el articulado de la Ley 1333 de 2009, describe los procedimientos que se deben adelantar y la importancia que la agilidad en su aplicación requieren, en pro del bien jurídicamente tutelado, que para nuestro caso, es el derecho a un ambiente sano, derecho colectivo que prima sobre el derecho particular o individual, tal como lo ha planteado la Corte Constitucional, en repetidas ocasiones, y que para este caso traemos a colación lo establecido en Sentencia C- 703/10:



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3441
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



“La Constitución de 1991 ha sido catalogada como una Constitución ecológica en razón del lugar tan trascendental que la protección del medio ambiente ocupa en el texto superior y, por consiguiente, en el ordenamiento jurídico fundado en él, siendo así que en su articulado se prevé el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines, siendo el Estado el encargado del planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; y de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. En estas condiciones, el medio ambiente es un bien jurídico que es a la vez un derecho de las personas, un servicio público y, ante todo, un principio que permea la totalidad del ordenamiento. (...)”

(...) La Corte ya ha puesto de presente que una teórica discusión jurídica en materia ambiental, sobre cuáles derechos prevalecen, la resuelve la propia Constitución al reconocer la primacía del interés general, al limitar varios derechos en función de la protección debida al medio ambiente, los recursos naturales o la ecología, y al asignarles al Estado funciones de prevención y control del deterioro ambiental y a los particulares el deber de proteger los recursos culturales y naturales de país y velar por la conservación de un ambiente sano.” (Subrayado fuera de texto).

Es importante, aclarar, que esta oportunidad procesal, no se ha incluido como parte del proceso ambiental sancionatorio, teniendo en cuenta la especificidad de la materia plasmada en la Ley 1333 de 2009, en donde se busca una mayor agilidad en el procedimiento, dando así, cumplimiento a las funciones de prevención, corrección y compensación que las sanciones administrativas en materia ambiental poseen, además, se busca obtener el fin último de prevenir, impedir o evitar la continuación de un hecho que vulnere o afecte gravemente el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.^{vi}

CONCLUSION

De conformidad con los planteamientos expuestos, la Oficina Asesora Jurídica, considera que no es viable la inclusión del término de Alegatos de Conclusión dentro del Proceso Ambiental Sancionatorio, dada la naturaleza especial de la norma, estructurada de forma tal que la administración cuente con un procedimiento ágil, que en cualquier caso respeta y contempla las garantías mínimas del debido proceso; Sin embargo, es importante, establecer, que teniendo en cuenta la calidad garantista del Estado Social de Derecho, y de acuerdo al acervo probatorio, en el evento que el Presunto Infractor, presente Alegatos de Conclusión o un documento similar, éste, deberá tenerse en cuenta, antes que la autoridad competente, produzca una decisión de fondo.

Cordialmente,

TRAMITADO VIA ORFEO

MARCELA JIMÉNEZ LARRARTE

Jefe Oficina Asesora Jurídica
Proyectó: LCAVILA



ⁱ Constitución Política, artículo 29



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



-
- ii Corte Constitucional Sentencia C- 034/14
 - iii Consejo de Estado Sentencia Rad. 47001-23-31-000-2001-00842-01
 - iv Artículo 20 de la Ley 1333 de 2009
 - v Constitución Política, artículo 78
 - vi Artículo 4 de la Ley 1333 de 2009.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3441
www.parquesnacionales.gov.co