

Sentencia C-1007/10

PRESUNCION DE CULPA O DOLO EN MATERIA DE INFRACCION AMBIENTAL-Existencia de cosa juzgada constitucional

PRESUNCION DE CULPA O DOLO EN MATERIA DE INFRACCIONES AMBIENTALES-No resulta violatoria de la presunción de inocencia

Referencia: expediente D-8168

Actores:

Carlos Leonardo Parra Enciso.

Magistrado Ponente:

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá D. C., seis (6) de diciembre de dos mil diez (2010).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Carlos Leonardo Parra Enciso impetró acción pública de inconstitucionalidad contra el parágrafo primero del artículo primero y el parágrafo primero del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009.

Mediante auto de treinta (30) de junio de dos mil diez (2010) el Magistrado Sustanciador admitió la demanda presentada, en la misma providencia ordenó su fijación en lista en la Secretaría General de esta Corporación y decidió comunicar la iniciación de este proceso al Presidente del Congreso; al Presidente de la República; al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; al Ministerio de Justicia; a la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá D. C. y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca; para que dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación respectiva, se pronunciaran indicando las razones que, en su criterio, justifican la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma demandada. En la misma providencia invitó al Departamento de Derecho de Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia, a la Universidad del Rosario y a la Universidad Sergio Arboleda para que, de estimarlo conveniente, intervinieran en el proceso. Por último, ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación para que emitiera el concepto correspondiente.

Dentro del término de fijación en lista fueron allegados al expediente los escritos de intervención presentados por (i) el ciudadano Juan Antonio Nieto Escalante, Secretario

Distrital de Ambiente; (ii) los ciudadanos Gloria Amparo Rodríguez e Iván Andrés Páez Páez, (iii) el ciudadano Remberto Quant González y (iv) el ciudadano Roberth Lesmes Orjuela. El veinticuatro (24) de agosto de dos mil diez (2010) fue radicado en la Secretaria General de esta Corporación el concepto emitido por el Procurador General de la Nación.

## 1. Disposición demandada

A continuación se transcriben las disposiciones acusadas y se subraya los enunciados normativos demandados:

LEY 1333 DE 2009

(julio 21)

Diario Oficial No. 47.417 de 21 de julio de 2009

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

TITULO I.

DISPOSICIONES GENERALES.

ARTÍCULO 1o. TITULARIDAD DE LA POTESTAD SANCIONATORIA EN MATERIA AMBIENTAL. El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 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 la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Uaesppn, 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. 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.

(...)

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 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen

y en los actos administrativos emanados de 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.

## 2. La demanda

Señala que si bien la jurisprudencia ha reconocido la constitucionalidad de las presunciones de culpa, en materia sancionatoria ha sido mucho más restrictiva, toda vez que el Estado no puede imponer al presunto infractor toda la carga probatoria sin que la administración cumpla con una carga probatoria inicial y suficiente. Entiende por lo tanto que la presunción de inocencia sólo puede ser desvirtuada mediante una mínima y suficiente actividad probatoria por parte de las autoridades ambientales.

Considera que si bien la disposición acusada pese a perseguir un fin legítimo, cual es la protección del medio ambiente resulta desproporcionada porque sacrifica un componente esencial del derecho fundamental al debido proceso.

Concluye que “si lo que se pretendía con los párrafos demandados era imponer un régimen de responsabilidad objetiva en materia ambiental, autorizado por el propio Constituyente, es evidente que no resultaba necesario para tal efecto crear una presunción de culpa o dolo en contra del infractor, lo cual resulta inconstitucional por atentar contra la presunción de inocencia, en razón de que ni aun la notoriedad de la infracción o la posible prueba objetiva de la misma justifican una sanción que prive de cualquier elemental garantía de defensa a inculpado, quedando ésta a mera ejecución posterior de recursos administrativos”.

## 3. Intervenciones

### 3.1. Intervención del ciudadano Juan Antonio Nieto Escalante.

El ciudadano Nieto Escalante, Secretario Distrital de Ambiente, presenta un completo recuento del derecho al medio ambiente sano y del derecho al debido proceso. De su exposición concluye que en las disposiciones acusadas se presenta una tensión entre la presunción de inocencia, garantía constitutiva del derecho a debido proceso y el derecho al medio ambiente sano, y de la responsabilidad subjetiva con la responsabilidad objetiva con la consecuente inversión de la carga de la prueba y la presunción de culpa o dolo del infractor.

Considera que esta tensión puede ser solucionada a la luz de la regla prevista en el inciso tercero del artículo 88 de la Constitución, según la cual la ley definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos. En

esa medida considera que los enunciados acusados son un desarrollo legislativo de esta previsión constitucional, dirigida a proteger derechos colectivos como el medio ambiente, y por lo tanto una limitación proporcional y razonable de la garantía de presunción de inocencia, que a su vez se justifica en virtud de los especiales deberes de protección del ambiente a cargo del Estado Colombiano, cuyo fundamento no es solo la Constitución sino numerosos instrumentos internacionales en la materia. Añade, que del conjunto de previsiones de la Ley 1333 de 2009 se desprende la garantía del derecho al debido proceso del supuesto infractor, quien en todo caso puede desvirtuar la presunción de culpa o dolo. Por las anteriores razones opina que las disposiciones acusadas deben ser declaradas exequibles.

### 3.2. Intervención de los ciudadanos Iván Andrés Páez Páez y Gloria Amparo Rodríguez.

Solicitan a la Corte se declare inhibida para fallar de fondo debido a que las disposiciones demandadas fueron objeto de estudio en la sentencia C-595 de 2010, por cargos similares a los formulados por el demandante en el presente proceso, y fueron declaradas exequibles. Consideran por lo tanto que se configuró cosa juzgada sobre los parágrafos objeto de examen y que la Corte debe estarse a lo resuelto en la mentada sentencia.

### 3.3. Intervención del ciudadano Remberto Quant González.

El ciudadano Quant González actúa en representación de la Corporación Autónoma de Cundinamarca y defendió la constitucionalidad de los enunciados demandados, en virtud de que se habían sido declarados exequibles mediante la sentencia C-595 de 2010 y por lo tanto se había configurado el fenómeno de cosa juzgada constitucional.

### 3.4. Intervención del ciudadano Roberth Lesmes Orejuela en representación del ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Solicita a la Corte se declare inhibida para fallar de fondo debido a que las disposiciones demandadas fueron objeto de estudio en la sentencia C-595 de 2010, por cargos similares a los formulados por el demandante en el presente proceso, y fueron declaradas exequibles. Considera por lo tanto que se configuró cosa juzgada sobre los parágrafos objeto de examen y que la Corte debe estarse a lo resuelto en la mentada sentencia.

## 4. Concepto del Procurador General de la Nación.

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No.5010, radicado el veinticuatro (24) de agosto de de dos mil diez (2010), solicita a la Corte Constitucional estarse a lo resuelto en la sentencia C-595 de 2010 mediante la cual se declararon exequibles el parágrafo primero del artículo primero y el parágrafo primero del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

### 1. Competencia

Esta Corporación es competente para conocer del proceso de la referencia, de conformidad con el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política.

## 2. El asunto bajo revisión

El ciudadano Carlos Leonardo Parra Enciso estima que las disposiciones acusadas son abiertamente contrarias al postulado constitucional del debido proceso y desconocen el principio de presunción de inocencia, contemplado en el artículo 29 de la Carta, al establecer, por un lado, que en materia ambiental se presume la culpa y el dolo del infractor y por el otro, la inversión de la carga de la prueba a nivel sancionatorio administrativo. Considera que también resulta vulnerado el principio de supremacía constitucional reconocido por el artículo 4 de la Carta “al contemplar que el Estado, en un procedimiento sancionador, queda relevado de la carga de probar el principio de presunción constitucional de inocencia, y que es al investigado (presunto infractor) al que le corresponde desvirtuar la presunción de culpabilidad, de lo que nace el vicio de inconstitucionalidad”.

Señala que, si bien la jurisprudencia ha reconocido la constitucionalidad de las presunciones de culpa, en materia sancionatoria ha sido mucho más restrictiva, toda vez que el Estado no puede imponer al presunto infractor toda la carga probatoria sin que la administración cumpla con una carga probatoria inicial y suficiente. Entiende por lo tanto que la presunción de inocencia sólo puede ser desvirtuada mediante una mínima y suficiente actividad probatoria por parte de las autoridades ambientales.

La mayor parte de los intervinientes y la Vista Fiscal solicitan a la Corte Constitucional estarse a lo resuelto en la sentencia C-595 de 2010, mediante la cual se declaró exequible el párrafo primero del artículo primero y el párrafo primero del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, debido a que en esta providencia se examinaron cargos similares a los planteados en el presente proceso, asunto que será abordado a continuación.

## 3. Existencia de cosa juzgada respecto de la sentencia C-595 de 2010.

La Corte constata que mediante Sentencia C- 595 de 2010 (Expediente D- 7977) se declaró la exequibilidad del párrafo único del artículo 1° y del párrafo 1° del artículo 5° de la Ley 1333 de 2009 “ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”.

El cargo analizado contra los mismos enunciados que acá se demandan, se centraba en la supuesta vulneración del principio constitucional de presunción de inocencia establecido en el artículo 29 constitucional, el cual es similar al planteado por el demandante en el presente proceso.

En efecto, la demanda que se estudia versa sobre el párrafo único del artículo 1° y el párrafo 1° del artículo 5° de la ley 1333 de 2009 “ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones” y por el cargo de violación del principio de presunción de inocencia. En consecuencia, esta Corporación habrá de estarse a lo resuelto en la Sentencia C- 595 de 2010.

Lo anterior, por configurarse el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, en los términos señalados por el artículo 243 de la Constitución Política.

### III. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE:

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C- 595 de 2010 , en relación con el párrafo único del artículo 1° y el párrafo 1° del artículo 5° de la ley 1333 de 2009 “ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”.

Notifíquese, comuníquese, cópiese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Presidente

Ausente con excusa

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Secretaria General