Sentencia C-225/17

CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-Carga de la prueba en materia ambiental y salud pública le corresponde al Estado como supuesto de hecho ineludible de la presunción de dolo y culpa

El problema jurídico que debe resolver la Corte Constitucional en el presente caso es el siguiente: ¿Desconoce la presunción de inocencia, prevista en el artículo 29 de la Constitución Política, la presunción de dolo y culpa que, en los procesos únicos de policía por afectaciones al ambiente, al patrimonio ecológico y a la salud pública, introduce la Ley 1801 de 2016 y al determinar que, en estos casos, le corresponderá al infractor demostrar que no está incurso en el comportamiento endilgado? Para responder a este problema jurídico y, determinar por esta vía la constitucionalidad de la norma demandada, la Corte pone de relieve, de acuerdo con la jurisprudencia en la materia: (i) el carácter no absoluto del derecho a la presunción de inocencia, lo que ha permitido, bajo ciertas condiciones, la aceptación de (ii) presunciones de dolo y culpa, como formas constitucionales de responsabilidad subjetiva. Para la Sala, al tratarse de una norma que no incluye una presunción de responsabilidad, construida a partir de la lógica y la experiencia, razonable y proporcionada a los beneficios que pretende, el artículo 220 de la Ley 1801 de 2016 es declarado exequible, salvo la expresión “a quién le corresponde probar que no está incurso en el comportamiento contrario a la convivencia correspondiente” que, como quedó explicado (Supra numeral 34), es expulsada del ordenamiento jurídico por contrariar el artículo 29 de la Constitución Política, al relevar a la autoridad administrativa de la carga de la prueba de la realización del comportamiento y de su imputabilidad fáctica.

PRINCIPIO DE LA BUENA FE-Contenido/PRESUNCION CONSTITUCIONAL DE BUENA FE-Delimitación del ámbito de aplicación

El artículo 83 de la Constitución Política incluye un mandato de actuación conforme a la buena fe para los particulares y para las autoridades públicas, aunque que se presume que se actúa de esta manera en las gestiones que los particulares realicen ante las autoridades del Estado, como contrapeso de la posición de superioridad de la que gozan las autoridades públicas, en razón de las prerrogativas propias de sus funciones, en particular, de la presunción de legalidad de la que se benefician los actos administrativos que éstas expiden.

Esto quiere decir que el mismo texto constitucional delimita el ámbito de aplicación de la presunción constitucional de buena fe a (i) las gestiones o trámites que realicen (ii) los particulares ante las autoridades públicas, por lo que su ámbito de aplicación no se extiende, por ejemplo, a las relaciones jurídicas entre particulares. Se trata de una medida de protección de las personas frente a las autoridades públicas, que se concreta, entre otros asuntos, en la prohibición de exigir en los trámites y procedimientos administrativos, declaraciones juramentadas o documentos autenticados, ya que esto implicaría situar en cabeza del particular la carga de demostrar la buena fe en la gestión, de la que constitucionalmente se encuentran exentos. Esta presunción invierte la carga de la prueba y radica en cabeza de las autoridades públicas la demostración de la mala fe del particular, en la actuación surtida ante ella.

PRESUNCION LEGAL DE DOLO Y CULPA EN PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Jurisprudencia constitucional

LEY QUE ESTABLECE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE CONTENIDO SANCIONATORIO EN MATERIA AMBIENTAL E INSTRUMENTOS CON FINES PREVENTIVOS EN MATERIA AMBIENTAL CONTENIDO EN CODIGO NACIONAL DE POLICIA-Presunciones de dolo o culpa en dichas normas prevén procedimientos y consecuencias diferentes

INTEGRACION DE LA UNIDAD NORMATIVA-Jurisprudencia constitucional

DERECHO A LA PRESUNCION DE INOCENCIA-Carácter no absoluto/DERECHO A LA PRESUNCION DE INOCENCIA-Opera tanto en procesos judiciales, como en los procedimientos administrativos/DEBIDO PROCESO Y PRESUNCION DE INOCENCIA-Proscripción de la responsabilidad objetiva/FLEXIBILIZACION O APLICACION MATIZADA DE GARANTIAS DEL DEBIDO PROCESO A LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS-Jurisprudencia constitucional

Como elemento esencial de los regímenes democráticos, la Constitución Política de 1991 estableció en su artículo 29 la presunción de inocencia la que, a pesar de su redacción, opera tanto en los procesos judiciales, como en los procedimientos administrativos, de acuerdo con el inciso primero del mismo artículo. Se trata de una garantía fundamental que, a la vez, hace parte del derecho fundamental al debido proceso y que entraña las siguientes consecuencias: (i) corresponde al Estado la carga de desvirtuar la inocencia, a través de la prueba de los elementos de la responsabilidad, incluida la culpabilidad. (ii) A pesar de existir

libertad de medios probatorios para desvirtuar la presunción de inocencia, sólo son admisibles medios de prueba respetuosos del debido proceso y acordes a la dignidad humana. (iii) Nadie puede ser obligado a contribuir para que la presunción de inocencia que lo ampara, sea desvirtuada; (iv) La prueba necesaria para demostrar la culpabilidad debe tener suficiente fuerza demostrativa, más allá de toda duda razonable, la que en caso de persistir, debe resolverse mediante la confirmación de la presunción y (v) durante el desarrollo del proceso o del procedimiento, la persona tiene derecho a ser tratado como inocente. Para la jurisprudencia, la presunción de inocencia es, a la vez, fundamento de la proscripción de principio de la responsabilidad objetiva. A pesar de tratarse de una garantía esencial del derecho fundamental al debido proceso, la presunción de inocencia, como los otros derechos y garantías constitucionales, no constituyen potestades absolutas reconocidas a un individuo.

PRESUNCIONES DE DOLO Y CULPA-Formas constitucionales de responsabilidad subjetiva/PRESUNCIONES DE DOLO Y CULPA-Fuente legal/PRESUNCIONES DE DOLO Y CULPA-Definición/PRESUNCION LEGAL/PRESUNCION DE DERECHO/PRESUNCIONES-Pueden ser refutables, mediante prueba en contrario iuris tantum o irrefragables de derecho o de iuris et de iure/PRESUNCION DE DOLO Y CULPA-Formas de responsabilidad, tanto en derecho público, como de derecho privado

Aunque esta Corte ha excluido la posibilidad de establecer presunciones de dolo y culpa en materia penal, sí las ha encontrado ajustadas a la Constitución en el contexto de otras formas de responsabilidad, tanto de derecho público, como de derecho privado, entre particulares o frente a autoridades públicas: en procedimientos administrativos, como los tributarios, de sanciones administrativas en materia ambiental y de responsabilidad fiscal y en procesos judiciales, como el de la acción de repetición. Incluso, por fuera del contexto de responsabilidades de tipo sancionatorio o personal, ha aceptado que dichas presunciones sean de Derecho, cuando el interés superior lo justifica de manera proporcionada.

PRESUNCION DE DOLO Y CULPA-Condiciones que debe reunir para que sea admisible

A partir de los precedentes jurisprudenciales (…), es posible precisar las condiciones que debe reunir una presunción de dolo o de culpa para ser constitucionalmente admisible: (i) no puede tratarse de una presunción de responsabilidad. La responsabilidad es el resultado de

la conjunción de varios elementos, uno de los cuales puede ser la culpabilidad; las presunciones de dolo y culpa sólo se predican del elemento culpabilidad. Por lo tanto, para que opere la presunción, es necesario que el hecho base se encuentre debidamente probado. (ii) Deben ser verdaderas presunciones, no ficciones. Por consiguiente, las presunciones de dolo y culpa deben ser construidas a partir de la experiencia y de un razonamiento lógico. (iii) Debe tratarse de medidas razonables y proporcionadas, al proteger intereses superiores, cuya tutela, mediante la presunción de dolo o culpa, no resulte desequilibrada frente a la afectación que engendra de la presunción de inocencia. El carácter iuris tantum de las presunciones juega en favor de su proporcionalidad.

MEDIO AMBIENTE-Definición en Código Nacional de Policía/MEDIO AMBIENTE EN LA CONSTITUCION DE 1991-Concepto

PATRIMONIO ECOLOGICO-Concepto

SALUBRIDAD O SALUD PUBLICA-Definición

Resulta necesario precisar el concepto de salubridad o salud pública, entendidas como expresiones sinónimas. Así, la salubridad pública puede ser definida como una serie de condiciones sanitarias, tanto químicas, como relativas a la organización y disposición del espacio, necesarias para la protección de la vida, salud e integridad física del ser humano, así como de las especies animales y vegetales presentes en el ecosistema. Esta definición parte de entender que los problemas de salubridad pública no sólo afectan al ser humano directamente, sino que la afectación que genera en especies animales y vegetales, en sí misma problemática, también conduce indirectamente a la afectación del ser humano por vía alimentaria o cualquier otra forma de transmisión, al reconocer la interdependencia mutua.

SERVICIOS PUBLICOS DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO, RECOLECCION Y ADECUADO TRATAMIENTO DE BASURAS, CON O SIN RIESGO BIOLOGICO-Cobertura, prestación eficiente y de calidad está directamente relacionada con la creación y mantenimiento de condiciones de salud o salubridad pública/CONTROL DE MEDICAMENTOS, DETERMINACION Y VERIFICACION DEL CUMPLIMIENTO DE MEDIDAS SANITARIAS EN LA PRODUCCION, ALMACENAMIENTO Y COMERCIALIZACION DE ALIMENTOS Y DEPOSITO O EMISION DE SUSTANCIAS CONTAMINANTES-Actividades que también son instrumentos de salubridad pública/PROTECCION DE LA SALUBRIDAD O SALUD PUBLICA-Implica la prohibición y sanción

de ciertos comportamientos, pero también una actividad prestacional por parte del Estado

SALUBRIDAD PUBLICA Y MEDIO AMBIENTE SANO-Relación estrecha

MEDIO AMBIENTE SANO-Importancia constitucional

CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-Regulación de comportamientos contrarios a la convivencia, en cuya realización se presume el dolo o la culpa

La Ley 1801 de 2016 establece una lista de comportamientos contrarios a la convivencia, en cuya realización se presume el dolo o la culpa. Así, el artículo 100 de dicha codificación tipifica los comportamientos contrarios a la preservación del agua, tales como arrojar sustancias contaminantes, residuos o desechos a los cuerpos de agua o deteriorar, dañar o alterar los cuerpos de agua, zonas de ronda hídrica y zonas de manejo y preservación ambiental; el artículo 101 tipifica los comportamientos que afectan las especies de flora o fauna, tales como colectar, aprovechar, mantener, tener, transportar, introducir, comercializar, o poseer especies de fauna silvestre (viva o muerta) o sus partes, sin la respectiva autorización ambiental, así como aprovechar, recolectar, almacenar, extraer, introducir, mantener, quemar, talar, transportar o comercializar especies de flora silvestre, o sus productos o subproductos, sin la respectiva autorización de la autoridad competente o movilizar maderas sin el respectivo salvoconducto único de movilización o guía de movilización. El artículo 102 se refiere a los comportamientos que afectan el aire: realizar quemas de cualquier clase salvo las que de acuerdo con la normatividad ambiental estén autorizadas y emitir contaminantes a la atmósfera que afecten la convivencia. El artículo 103 prevé los comportamientos que afectan las áreas protegidas del sistema nacional de áreas protegidas (sinap) y áreas de especial importancia ecológica, tales como ocupar ilícitamente áreas protegidas, de manera temporal o permanente y suministrar alimentos a la fauna silvestre, en dichos lugares. El artículo 105 se refiere a las actividades que son objeto de control en el desarrollo de la minería, cuya realización es objeto de medidas correctivas, tales como desarrollar actividades mineras de exploración, explotación, o minería de subsistencia o barequeo en bocatomas y áreas declaradas y delimitadas como excluibles de la minería o realizar exploraciones y explotaciones mineras sin el amparo de un título minero debidamente inscrito en el registro minero nacional, salvo autorizaciones temporales, solicitudes de legalización, declaratoria de área de reserva especial, subcontratos de

formalización o contrato de operación minera y sin la obtención de las autorizaciones ambientales necesarias para su ejecución; el artículo 110 se refiere a los comportamientos que atentan contra la salud pública en materia de consumo, tales como no mantener en refrigeración, la temperatura adecuada, carne o productos cárnicos o lácticos o expender alimentos en sitios expuestos a focos de insalubridad o que presenten riesgo de contaminación; el artículo 111 prevé los comportamientos contrarios a la limpieza y recolección de residuos y escombros y malas prácticas habitacionales, tales como sacar la basura en horarios no autorizados por la empresa prestadora del servicio o en sitio diferente al lugar de residencia o domicilio o arrojar residuos sólidos y escombros en sitios de uso público, no acordados ni autorizados por autoridad competente y arrojar en las redes de alcantarillado, acueducto y de aguas lluvias, cualquier objeto, sustancia, residuo, escombros, lodos, combustibles y lubricantes, que alteren u obstruyan su normal funcionamiento.

TEST DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD-Jurisprudencia constitucional

CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-Presunción de dolo y culpa en norma acusada debe responder a estrictos criterios de razonabilidad y proporcionalidad en razón de la tensión que dicha medida genera respecto de la presunción de inocencia

CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-Carácter imperioso de la finalidad sobre inclusión de protección del medio ambiente

Expediente: D-11648

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 220 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.

Actores: Francisco de Paula Santander Ruiz y Yamile Vega Parra.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., veinte (20) de abril de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y

legales, en especial la prevista en el artículo 241.5 de la Constitución, una vez cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la Acción Pública consagrada en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, los ciudadanos Francisco de Paula Santander Ruiz y Yamile Vega Parra demandan la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 220 (parcial) de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.

Mediante providencia del 20 de septiembre de 2016, el Magistrado sustanciador dispuso: admitir la demanda contra los artículos demandados al constatar que se reunían los requisitos exigidos por el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991; correr traslado al Procurador General de la Nación, a fin de que emitiera su concepto en los términos de los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución; fijar en lista el proceso con el objeto de que cualquier ciudadano impugnara o defendiera la norma y comunicar, de acuerdo con el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, la iniciación del mismo al Presidente de la República, para los fines previstos en el artículo 244 de la Carta, así como al Presidente del Congreso y al Ministro de Justicia y del Derecho.

Se invitó a participar en el presente juicio al Ministerio del Interior, a la Defensoría del Pueblo, a la Policía Nacional, a la Alcaldía Mayor de Bogotá, a la Alcaldía de Medellín, a la Alcaldía de Barranquilla, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, a la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, a la Facultad de Jurisprudencia y a la Escuela de Ciencias Humanas de la Universidad del Rosario, a la facultad de derecho de la Universidad de la Sabana, a la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Javeriana, a la facultad de derecho de la Universidad Libre, a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Caldas, a la Facultad de Derecho de la Universidad del Cauca, a la Facultad de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte y a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional.

A. NORMA DEMANDADA

El siguiente es el texto del artículo 220 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, según aparece publicada en el Diario Oficial No. 49.949 de 29 de julio de 2016. La norma acusada se transcribe a continuación:

LEY 1801 DE 2016

(julio 29)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.

“ARTÍCULO 220. CARGA DE LA PRUEBA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE SALUD PÚBLICA. En los procedimientos que se adelanten por comportamientos que afecten el ambiente, el patrimonio ecológico y la salud pública, se presume la culpa o el dolo del infractor a quién le corresponde probar que no está incurso en el comportamiento contrario a la convivencia correspondiente.”

B. LA DEMANDA

Los ciudadanos Francisco de Paula Santander Ruiz y Yamile Vega Parra demandan la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 220 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, al considerar que desconoce el artículo 29 de la Constitución Política, el que presume la inocencia en toda actuación judicial y administrativa, así como el artículo 83 de la Constitución Política, que presume la buena fe de los particulares en las gestiones que adelanten ante las autoridades públicas. Los demandantes explican que estas garantías administrativas y judiciales, deben respetarse con mayor razón en un procedimiento sancionatorio como el previsto en el Código de Policía. Consideran que la presunción de dolo y culpa, la que no prevé excepciones en la norma demandada, riñe no sólo con la presunción de inocencia, sino también con la presunción de buena fe. Luego de citar extractos jurisprudenciales, los demandantes explican que la presunción de inocencia tiene un efecto fundamental en cuanto a la carga de la prueba, ya que determina que quien se beneficia de ella, no le incumbe probar su inocencia, como sí lo exige la norma demandada.

C. INTERVENCIONES

1. De entidades públicas

a. Ministerio de Justicia

La directora de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia1, solicita la declaratoria de constitucionalidad de la norma cuestionada. Explica que la presunción objeto de control de constitucionalidad corresponde a las de tipo juris tantum o presunciones legales, que admiten prueba en contra. Relata que la presunción de dolo y culpa en materia ambiental ya fue objeto de examen de constitucionalidad mediante la sentencia C-595 de 2010 donde considera que se explicó que la presunción de inocencia no puede ser aplicada con la misma rigurosidad en materia penal y en materia administrativa. Considera así que las mismas razones que condujeron en ese momento a pronunciar la exequibilidad, sustentan la declaratoria de constitucionalidad de las normas bajo estudio, al buscar un fin constitucionalmente válido y ser un instrumento proporcionado, al hacer suyas las argumentaciones de la sentencia C-595 de 2010.

La interviniente discrepa de la demanda en cuanto considera que las presunciones de dolo y culpa no vulneran el principio de buena fe “si se tiene en cuenta que la presunción de culpa grave o dolo se establece precisamente en favor de los particulares” y “constituye una garantía de protección del principio de buena fe en favor del presunto infractor”. Refiere lo considerado en cuanto a presunciones de dolo y culpa en materia de acción de repetición, respecto de la presunción de buena fe, en la sentencia C-512 de 2013.

b. Defensoría del Pueblo

La intervención fue allegada al proceso de manera extemporánea2.

c. Alcaldía Mayor de Bogotá

La directora de Defensa Judicial y Prevención de Daño Antijurídico de la Secretaría Jurídica de la Alcaldía de Bogotá3 solicita la declaratoria de exequibilidad en el presente asunto. Para fundamentar su solicitud, la interviniente sitúa la norma demandada en el contexto del Código de Policía y resalta, entre otras normas, que el artículo 96 precisa que las medidas previstas en esta normativa, para la protección del medio ambiente, se aplican sin perjuicio de las contenidas en la normatividad ambiental y minera. Explica que las presunciones en

cuestión se limitan a la materia ambiental y de salud pública de conocimiento de las autoridades de policía y realizan de manera adecuada los fines del Código Nacional de Policía, en particular, la protección del medio ambiente.

En su intervención, se realiza un recuento de las principales decisiones de esta Corte en materia de presunciones de dolo y culpa para sustentar la solicitud de declaratoria de exequibilidad de las normas bajo examen.

c. Alcaldía de Medellín

El Alcalde de la ciudad de Medellín4 considera que las normas demandadas son exequibles. Afirma que el contenido normativo demandado es idéntico al previsto en la Ley 1333 de 2009 y que fue objeto de declaratoria de constitucionalidad mediante la sentencia C-595 de 2010. Sostiene que la norma busca proteger bienes jurídicos que se han visto menguados en los últimos años y busca, de esta manera, una finalidad importante. Por demás, a su juicio, la norma en cuestión hace parte del margen de configuración normativa del que goza el legislador.

2. Intervenciones de las universidades y organizaciones académicas

a. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

Uno de los miembros del Instituto Colombiano de Derecho Procesal5 participa en el proceso para solicitar la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada. Resalta que en el Estado Social de Derecho se debe proferir una protección especial al medio ambiente y a la biodiversidad y uno de los deberes constitucionales de los habitantes del país, previstos en el artículo 8 de la Constitución, consiste en el de “proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”. Igualmente resalta cómo en la regulación constitucional de las acciones populares, del artículo 88, se mencionó expresamente la salubridad pública y el medio ambiente como intereses colectivos particularmente importantes para la Constitución. Pone de presente cómo el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente prevé medidas que buscan prevenir la afectación del medio ambiente.

El interviniente sostiene que la norma demandada debe ser interpretada armónicamente con el Código de los Recursos Naturales y con la Ley 1333 de 2009 que prevé la presunción de

dolo y culpa respecto de las infracciones ambientales, declarada constitucional mediante la sentencia C-599 de 2010 y reiteradas por las sentencias C-596 y 1007 de 2010.

Considera que la medida demandada cumple cabalmente la finalidad de asegurar la convivencia social y las condiciones para el ejercicio de los derechos y libertades públicas. De esta manera, afirma que las mismas razones que motivaron la sentencia C-599 de 2010, deben conducir a la declaratoria de exequibilidad en el presente caso, en particular, en cuanto se da la oportunidad al investigado, de demostrar su inocencia.

b. Universidad Libre

El director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre6 y un miembro del observatorio7, solicitan la declaratoria de inexequibilidad de la norma demandada. Explican que el contenido de la presunción de inocencia, que al tratarse de un derecho fundamental, no admite excepciones, consiste justamente en relevar al investigado de la carga de demostrar su inocencia. En este sentido, la prueba de la culpabilidad, en todo tipo de procesos, le correspondería al Estado, contrario a lo que ocurre en la norma demandada.

b. Universidad Externado de Colombia

Dos integrantes del Grupo de Investigaciones en Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia8, solicitan que la norma demandada sea declarada parcialmente inexequible. Defienden la constitucionalidad de la presunción de culpa establecida en la norma bajo examen, mas no la presunción de dolo. Sostienen que la diferencia entre la presunción de culpa y la presunción de responsabilidad, consiste en que la primera se desvirtúa mediante la prueba de diligencia y cuidado, mientras que la segunda sólo mediante la prueba de la causa extraña (caso fortuito o fuerza mayor) o culpa exclusiva de la víctima. Precisan el alcance de los principios de prevención y de precaución y sostienen que la materialización de dichos principios justifica que se presuma la culpa del infractor, para que sea éste quien demuestre haber hecho lo necesario para cumplir los mandatos derivados de dichos principios. Por el contrario, respecto de la presunción de dolo, consideran que se trata de una medida desproporcionada en cuanto difícilmente podrá el infractor allegar al proceso elementos que logren desvirtuarla y, sí existen otros elementos menos gravosos que permiten proteger el medio ambiente y a su juicio el beneficio aquí obtenido

para la protección del medio ambiente es leve. Así, la presunción de dolo contrariaría directamente la presunción de inocencia, al trasladar la carga de la prueba hacia el investigado. Consideran que la presunción de inocencia no releva completamente al investigado de actividad probatoria ya que “este debe soportar las cargas probatorias propias de un proceso, ya sea judicial o administrativo”. No obstante, en el presente caso, la asimilación del dolo a la culpa, la consideran desproporcionada.

c. Universidad Nacional de Colombia

La intervención fue allegada de manera extemporánea9.

c. Universidad de Caldas

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La encargada Procuradora General de la Nación, en ejercicio de las facultades previstas en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política, emitió en su oportunidad el Concepto 6197, por medio del cual solicita que las normas demandadas sean declaradas inexequibles y, en subsidio, sean declaradas condicionalmente exequibles, bajo el entendido de que dichas presunciones de dolo y culpa no se extienden a la realización de la conducta en sí misma. Considera, en efecto, que de la redacción de la norma pareciera indicarse que la presunción se extiende a la realización misma de la conducta al disponer que “se presume la culpa o el dolo del infractor a quien le corresponde probar que no está incurso en el comportamiento contrario a la convivencia correspondiente” (subrayas del concepto). Por esta razón, en su criterio, lo que la norma establece es una presunción de la conducta o de la comisión de estas contravenciones, que resulta inconstitucional al contrariar la presunción de inocencia. Se trataría de una presunción de responsabilidad.

El concepto sostiene que el Código Nacional de Policía desconoce el principio de legalidad, al establecer que las faltas se tipifican de manera amplia como conductas contrarias al medio ambiente, a la salud pública o al patrimonio ecológico, comportamientos que no resultan determinables por remisión a otras normas de la misma codificación. Se trataría de expresiones vagas y abiertas que no permiten certeza en la determinación de la falta. Si bien es cierto que en algunos artículos del Código se enuncian algunos comportamientos contrarios a la convivencia en materia ambiental, de salud pública o patrimonio ecológico, el

mismo Código remite también a otros cuerpos normativos como el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente, el Código de Minas y el Código Penal. En estos términos “no existe una claridad, determinación ni certeza acerca de cuáles son las normas concretas a las que resulta aplicable la presunción del artículo 220 del Código Nacional de Policía y de Convivencia”. A su juicio, se trataría de una doble vulneración del derecho al debido proceso: en lo relativo a la presunción de inocencia y en cuanto a la ausencia de tipicidad de los comportamientos a los que se aplica dicha presunción de falta, lo que la convierte en una “presunción desproporcional” (sic).

Considera la Procuradora que el principio de precaución en materia ambiental justifica la adopción de medidas preventivas, como resultó reconocido por las sentencias C-293 de 2002 y C-071 de 2003, pero no la imposición de sanciones carentes de tipicidad y dejadas al arbitrio de la autoridad policiva, la que presume la existencia de la falta.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. En virtud de lo dispuesto por el artículo 241.4 de la Constitución Política, este tribunal es competente para conocer de la presente demanda, por dirigirse contra preceptos contenidos en la Ley 1801 de 2016, expedida por el Congreso de la República. Es decir, se trata de una norma con rango y fuerza de ley, controlable, por lo tanto, por esta Corte.

B. CUESTIONES PREVIAS

a. LA INEPTITUD DEL CARGO RELATIVO AL DESCONOCIMIENTO DE LA PRESUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE BUENA FE

1. Los demandantes consideran que las presunciones de dolo y culpa son inconstitucionales por contrariar la presunción de buena fe, presente en el artículo 83 de la Constitución Política. A pesar de exponer argumentos para explicar el cargo, la acusación formulada no especificó clara y suficientemente la manera cómo podría presentarse el desconocimiento del

artículo 83, en el caso bajo examen y, por lo tanto, la argumentación no genera, por lo menos, una duda mínima respecto de la constitucionalidad de la norma demandada, en lo que concierne a este cargo.

1. En efecto, el artículo 83 de la Constitución Política incluye un mandato de actuación conforme a la buena fe para los particulares y para las autoridades públicas11, aunque que se presume que se actúa de esta manera en las gestiones que los particulares realicen ante las autoridades del Estado, como contrapeso de la posición de superioridad de la que gozan las autoridades públicas, en razón de las prerrogativas propias de sus funciones, en particular, de la presunción de legalidad de la que se benefician los actos administrativos que éstas expiden12. Esto quiere decir que el mismo texto constitucional delimita el ámbito de aplicación de la presunción constitucional de buena fe a (i) las gestiones o trámites que realicen (ii) los particulares13 ante las autoridades públicas14, por lo que su ámbito de aplicación no se extiende, por ejemplo, a las relaciones jurídicas entre particulares15. Se trata de una medida de protección de las personas frente a las autoridades públicas, que se concreta, entre otros asuntos, en la prohibición de exigir en los trámites y procedimientos administrativos, declaraciones juramentadas o documentos autenticados, ya que esto implicaría situar en cabeza del particular la carga de demostrar la buena fe en la gestión, de la que constitucionalmente se encuentran exentos16. Esta presunción invierte la carga de la prueba y radica en cabeza de las autoridades públicas la demostración de la mala fe del particular, en la actuación surtida ante ella.

1. Así, tomando en consideración el ámbito restringido de aplicación de la presunción constitucional de buena fe, la sentencia C-374 de 2002, que juzgó la constitucionalidad de las presunciones de dolo y culpa incluidas en la Ley 678 de 2001, para efectos de la acción de repetición, consideró que el cargo relativo al desconocimiento de la presunción de buena fe era, en el caso concreto, “improcedente”:

“Y en cuanto hace a la violación del principio de la buena fe consagrado en el artículo 83 de la Carta, para la Corte es evidente que el cargo es improcedente, pues la norma Superior no puede ser quebrantada por los artículos 5° y 6° de la Ley 678 de 2001, ya que como lo ha

precisado la jurisprudencia constitucional la presunción de buena fe está orientada a proteger al particular de los obstáculos y trabas que las autoridades públicas, y los particulares que ejercen funciones públicas, ponen frente a él en todas sus gestiones, como si se presumiera su mala fe, y no su buena fe. (…)

1. En otra oportunidad, en la sentencia C-512 de 2013 que juzgó la constitucionalidad de las presunciones de dolo y culpa introducidas por la Ley 1474 de 2011, esta Corte reiteró que la responsabilidad fiscal no era una gestión de los particulares ante las entidades públicas, aunque el argumento fue utilizado para declarar la constitucionalidad de la norma a este respecto:

"En consecuencia, al no ser posible enmarcar la gestión fiscal como una gestión ante las autoridades públicas, por ser más bien una gestión de las autoridades públicas, en este caso el cargo también está llamado a no prosperar" (negrillas no originales).

Y estableció como razón de la decisión que:

"Establecer presunciones legales de dolo y de culpa, para efectos de determinar la culpabilidad en procesos de responsabilidad fiscal, no vulnera la presunción de inocencia ni el principio de la buena fe, si dichas presunciones buscan dar seguridad a situaciones relevantes, protegen bienes jurídicos valiosos y no contravienen la lógica y la experiencia".

1. Esto quiere decir que, a pesar de que en anteriores oportunidades esta Corte ha juzgado la constitucionalidad de presunciones de dolo y culpa que operan legalmente en procedimientos administrativos, tales como el juicio de responsabilidad fiscal y en procesos judiciales, como el de repetición, frente a la presunción constitucional de buena fe, en realidad ha considerado que la exequibilidad se deriva del hecho de que la presunción de buena fe tiene un ámbito de aplicación ajeno al de las normas bajo examen y por eso la constitucionalidad era evidente. Gracias a las precisiones jurisprudenciales hechas por estas sentencias, es entonces posible concluir que, en principio, las presunciones de dolo y culpa

en los procedimientos administrativos y en los procesos judiciales no pueden afectar el artículo 83 de la Constitución Política.

1. En el caso bajo examen, los demandantes arguyen el desconocimiento de la presunción de buena fe, pero no logran, en los términos expuestos, explicar cómo, una presunción concebida para las gestiones administrativas de los particulares hacia la administración (la presunción constitucional de buena fe), podría resultar desconocida en los procedimientos administrativos "que se adelanten por comportamientos que afecten el ambiente, el patrimonio ecológico y la salud pública". Se trata de procedimientos que, a pesar de poder iniciarse de oficio o a petición o denuncia de parte, no es posible calificarlos jurídicamente como "gestiones" de los particulares ante las entidades públicas. Son, en realidad, actuaciones administrativas desarrolladas por las autoridades públicas, frente a los particulares. Por demás, la presunción de dolo y culpa, de la norma bajo examen, se predica de la actividad contraria al medio ambiente, al patrimonio ecológico y a la salud, no de actividad alguna que se despliegue ante las autoridades públicas. En otras palabras, las actuaciones que ejerzan los particulares durante los procedimientos sancionatorios, tales como el aporte de documentos que se presumen auténticos, estarán protegidas por la presunción constitucional de buena fe, aunque para efectos de la resolución del fondo del procedimiento, la ley presuma que la falta se ha realizado con dolo y culpa. Esto quiere decir que los demandantes no especificaron este cargo y la acusación no es suficiente para dudar de la constitucionalidad de la norma cuestionada, de acuerdo con los precedentes constitucionales citados. Por consiguiente, la Corte Constitucional no realizará un juicio de exequibilidad de la norma demandada, respecto del artículo 83 de la Constitución Política.

b. LA AUSENCIA DE COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL RESPECTO DE LA SENTENCIA C-595 DE 2010

1. Algunos de los intervinientes sostienen que en el presente caso existe cosa juzgada material respecto de una parte de la norma demandada. Aseguran que la constitucionalidad

de la presunción de dolo y culpa en materia ambiental ya fue juzgada mediante la sentencia C-595 de 2010, por lo que la Corte debería, en este aspecto, estarse a lo resuelto en el año 2010. Para resolver esta cuestión previa, será necesario comparar las normas presentes en la Ley 1333 de 2009 y en la Ley 1801 de 2016. Si resultan materialmente coincidentes, se realizará un cotejo de los problemas jurídicos, el resuelto en la sentencia C-595 de 2010 y el ahora formulado, se identificará la ratio decidendi de la decisión de 2010 y se determinará así si existe cosa juzgada parcial, en el asunto bajo examen.

a) El cotejo normativo

Parágrafo del artículo 1 y del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009

Artículo 220 de la Ley 1801 de 2016

Parágrafo 1 del artículo 1: “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”.

Parágrafo 1 del artículo 5: “En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla”.

“CARGA DE LA PRUEBA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE SALUD PÚBLICA. En los procedimientos que se adelanten por comportamientos que afecten el ambiente, el patrimonio ecológico y la salud pública, se presume la culpa o el dolo del infractor a quién le corresponde probar que no está incurso en el comportamiento contrario a la convivencia correspondiente”

1. En una primera lectura de estas dos normas pareciera existir una coincidencia parcial en los contenidos normativos cotejados, en lo relativo a la presunción de dolo y culpa en materia ambiental, en los términos de las disposiciones de 2009, y en la afectación al ambiente o al

patrimonio ecológico, en los términos de la disposición de 2016. Así, podría sostenerse que el ambiente y el patrimonio ecológico se refieren a la misma materia ambiental.

1. No obstante, a pesar de tratarse de normas cercanas, son jurídicamente diferenciables. En primer lugar, en cuanto a la finalidad, la Ley 1333 de 2009 se refiere a los procedimientos administrativos de contenido sancionatorio, en materia ambiental, aunque la presunción permite, a la vez, la imposición de medidas preventivas. Por su parte, la Ley 1801 de 2016 pretende otorgar instrumentos con fines preventivos, de acuerdo con el artículo 1 de la misma, al prever que: “Las disposiciones previstas en este Código son de carácter preventivo”. Aunque los comportamientos que la normatividad de 2016 califica como contrarios a la convivencia, por afectaciones al medio ambiente y al patrimonio ecológico dan lugar a la “Aplicación de medidas preventivas y correctivas ambientales y mineras”, de acuerdo con el artículo 96 de la misma ley, el artículo 172 excluye la naturaleza sancionatoria de las medidas correctivas, al disponer que “tienen por objeto disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia”, al tiempo que aclara en su parágrafo 1 que “Las medidas correctivas no tienen carácter sancionatorio”. A pesar de que algunas de las medidas para cuya imposición la Ley 1333 presume el dolo y la culpa, no podrían ser consideradas materialmente como sanciones, a pesar de la calificación legal17 y que podría argumentarse que algunas de las medidas correctivas de la Ley 1801 de 2016 son verdaderas sanciones18, no puede pasarse por alto que la finalidad general de ambos cuerpos normativos es diferente: la Ley 1333 de 2009 tiene una finalidad esencialmente sancionatoria, mientras que la Ley 1801 de 2016 tiene una finalidad esencialmente preventiva.

1. En segundo lugar, las normas presentes en la ley de 2009 y la de la ley de 2016, bajo examen, no sólo son distintas, sino complementarias. En efecto, la misma Ley 1801 de 2016 claramente reconoce que se trata de medidas diferentes, que no se excluyen entre sí. En efecto, el artículo 96 de la Ley de 2016 dispone que “Las medidas correctivas establecidas en este Código para los comportamientos señalados en el presente título, se aplicarán sin perjuicio de las medidas preventivas y sanciones administrativas contempladas por la

normatividad ambiental y minera”.

1. En tercer lugar, las normas de 2009 prevén unas consecuencias diferentes de la presunción de dolo y culpa, de aquellas previstas en la norma de 2016. Así, para la Ley 1333 de 2009 la presunción de dolo y culpa permite la imposición de medidas preventivas e invierte la carga de la prueba y, por consiguiente, dispone que le corresponderá al investigado desvirtuar el dolo y la culpa, por medio de cualquier medio de prueba, so pena de ser sancionado como resultado del procedimiento administrativo. Por el contrario, la presunción de dolo y culpa de la Ley 1801 de 2016, a más de no prever directamente la posibilidad de imponer medidas preventivas19, ni la libertad probatoria20, sí prevé una consecuencia completamente diferente a la de la Ley 1333 de 2009, en cuanto a la carga de la prueba. Así, mientras el investigado en materia ambiental, sobre quien pesa la presunción, tiene la carga de demostrar que en la realización de la infracción no actuó con dolo o culpa, el infractor que es sujeto del proceso policivo de la Ley 1801 de 2016, sobre quien pesa la presunción de dolo y culpa, “le corresponde probar que no está incurso en el comportamiento contrario a la convivencia correspondiente”. Es decir, que para la Ley 1333 de 2009 la presunción de dolo o culpa traslada la carga de la prueba respecto de la culpabilidad, mientras que para la Ley 1801 de 2016, la presunción de dolo o culpa traslada la carga de la prueba respecto de la tipicidad.

1. Finalmente, en cuarto lugar, las presunciones de dolo o culpa de ambas normas operan en procedimientos diferentes. Mientras la presunción de la Ley 1333 de 2009 surte efectos dentro del procedimiento sancionatorio ambiental previsto en ese cuerpo normativo, la presunción de la Ley 1801 de 2016 se introduce dentro del proceso único de policía, previsto en esa normatividad.

1. En estos términos, no es posible concluir que exista identidad material, ni siquiera parcial, entre el parágrafo del artículo 1 de la Ley 1333 de 2009, declarado exequible mediante la sentencia C-595 de 2010 y el artículo 220 de la Ley 1801 de 2016, ahora demandado, por lo

que no existe cosa juzgada que limite la competencia de la Corte Constitucional, en el presente asunto.

c. LA NO INTEGRACIÓN DE LA UNIDAD NORMATIVA

1. En su concepto, la Procuradora General de la Nación (e) considera que la norma bajo examen debe ser declarada inexequible, porque las faltas de las que se predica la presunción de dolo o culpa en la comisión del acto, carecen de tipicidad. A pesar de no solicitarlo expresamente, esta consideración podría indicar la necesidad de realizar integración de la unidad normativa respecto de los artículos 100, 101, 102, 103, 105, 110 y 111, que prevén los comportamientos contrarios a la convivencia, frente a los cuales se predica la presunción de dolo o culpa contenida en el artículo 220, bajo examen.

1. Sin embargo, en el presente caso no se configura ninguno de los supuestos que autorizan el recurso excepcional a la técnica de la integración de la unidad normativa para ampliar el objeto del juicio de inconstitucionalidad, facultad prevista en el artículo 6 del Decreto 2067 de 199121, ya que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional22, puede concluirse que: (i) la descripción de los comportamientos contrarios a la convivencia, que dan lugar a la realización de un proceso único de policía, no son necesarios para otorgar contenido o sentido a la presunción de dolo o culpa aquí cuestionada, la que se basta a sí misma desde un punto de vista normativo; (ii) no se trata de una reproducción de la normas demandada; y (iii) a pesar de tratarse de normas relacionadas, no existen, en este momento, razones que hagan dudar de su constitucionalidad.

1. Los argumentos expuestos por la Procuradora respecto de las normas no demandadas, constituyen un cargo distinto al aquí examinado y se refieren a la posible vulneración al debido proceso por falta de certeza en la tipificación de los comportamientos. Estos argumentos podrían dar lugar a un juicio de inconstitucionalidad autónomo en el que se garantice la discusión propia de la participación ciudadana de este proceso público. La

integración de la unidad normativa es una posibilidad excepcional, porque implica la realización de un control oficioso, en el que no se permite la participación ciudadana previa23. Así, al no existir razones para realizar la integración de la unidad normativa respecto de los artículos 100, 101, 102, 103, 105, 110 y 111 de la Ley 1801 de 2016, estas normas no harán parte del objeto de control del presente juicio de inconstitucionalidad.

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

1. En estos términos, el problema jurídico que debe resolver la Corte Constitucional en el presente caso es el siguiente: ¿Desconoce la presunción de inocencia, prevista en el artículo 29 de la Constitución Política, la presunción de dolo y culpa que, en los procesos únicos de policía por afectaciones al ambiente, al patrimonio ecológico y a la salud pública, introduce la Ley 1801 de 2016 y al determinar que, en estos casos, le corresponderá al infractor demostrar que no está incurso en el comportamiento endilgado?

1. Para responder a este problema jurídico y, determinar por esta vía la constitucionalidad de la norma demandada, esta Corte pondrá de relieve, de acuerdo con la jurisprudencia en la materia: (i) el carácter no absoluto del derecho a la presunción de inocencia, lo que ha permitido, bajo ciertas condiciones, la aceptación de (ii) presunciones de dolo y culpa, como formas constitucionales de responsabilidad subjetiva. Estas precisiones permitirán juzgar (iii) la constitucionalidad de las presunciones bajo examen.

D. EL CARÁCTER NO ABSOLUTO DEL DERECHO A LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

1. Como elemento esencial de los regímenes democráticos, la Constitución Política de 1991 estableció en su artículo 29 la presunción de inocencia la que, a pesar de su redacción24, opera tanto en los procesos judiciales, como en los procedimientos administrativos, de acuerdo con el inciso primero del mismo artículo. Se trata de una garantía fundamental que,

a la vez, hace parte del derecho fundamental al debido proceso y que entraña las siguientes consecuencias: (i) corresponde al Estado la carga de desvirtuar la inocencia, a través de la prueba de los elementos de la responsabilidad, incluida la culpabilidad25. (ii) A pesar de existir libertad de medios probatorios para desvirtuar la presunción de inocencia, sólo son admisibles medios de prueba respetuosos del debido proceso y acordes a la dignidad humana26. (iii) Nadie puede ser obligado a contribuir para que la presunción de inocencia que lo ampara, sea desvirtuada27; (iv) La prueba necesaria para demostrar la culpabilidad debe tener suficiente fuerza demostrativa, más allá de toda duda razonable, la que en caso de persistir, debe resolverse mediante la confirmación de la presunción28 y (v) durante el desarrollo del proceso o del procedimiento, la persona tiene derecho a ser tratado como inocente29. Para la jurisprudencia, la presunción de inocencia es, a la vez, fundamento de la proscripción de principio de la responsabilidad objetiva.

1. A pesar de tratarse de una garantía esencial del derecho fundamental al debido proceso, la presunción de inocencia, como los otros derechos y garantías constitucionales, no constituyen potestades absolutas reconocidas a un individuo30, contrario a lo que sostiene uno de los intervinientes en este proceso. El carácter absoluto de los derechos y las garantías sería incompatible con la vida en sociedad, al poner en riesgo la vigencia de otros derechos, principios y valores la que, según las circunstancias, implican la modulación de los derechos y garantías constitucionalmente reconocidas, a condición de ser estrictamente razonables y proporcionales. Así, la jurisprudencia de este tribunal constitucional, desde muy temprano ha reconocido el carácter relativo del derecho al debido proceso, sobre todo cuando se trata de garantías aplicables al desarrollo de procedimientos administrativos31. Ha explicado que la extensión del derecho al debido proceso a los procedimientos administrativos, que realizó el Constituyente colombiano en el artículo 29 de la Constitución, no significó un traslado automático y con el mismo rigor de todas las garantías judiciales, al procedimiento administrativo, o de las garantías reconocidas en materia penal, a los procedimientos administrativos sancionatorios. Por esta razón, la jurisprudencia constitucional ha explicado la necesaria flexibilización32 o la aplicación matizada33 de las garantías del debido proceso, a las actuaciones administrativas.

1. Esta posición jurisprudencial que ha sido constante y coherente, se funda en el reconocimiento de que los principios constitucionales de eficiencia y eficacia, predicable de las actuaciones administrativas (artículo 209 de la Constitución), justifican, según las circunstancias, una modulación proporcional de las garantías del procedimiento administrativo, la que resulta compensada, en todo caso, por el control judicial posterior que realiza la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Así, por ejemplo, la Corte Constitucional ha declarado conforme a la Constitución, la modulación de la prohibición de bis in idem en materia administrativa disciplinaria, cuando el interés superior de la lucha contra la corrupción justifica, de manera proporcionada, que puedan ser revocados directamente fallos absolutorios o autos de archivo, en la búsqueda de una mejor realización de la justicia material, la que resultaría sacrificada con una aplicación a ultranza de la garantía en cuestión34. También, en lo que interesa en el caso bajo examen, ha aceptado que la presunción de inocencia pueda ser objeto de excepciones o de modulaciones, cuando un interés suficientemente importante lo justifique35, lo que no ocurrió, por ejemplo, respecto de una norma que preveía que la detención provisional de un soldado profesional, durante más de 60 días, conducía a su retiro temporal con pase a la reserva, por considerar que la medida resultaba desproporcionada, al existir medidas alternativas, igualmente eficaces, pero menos gravosas respecto de la presunción constitucional de inocencia36.

1. En aplicación de esta lógica, a pesar de que la Corte Constitucional haya considerado, en un primer momento, que la presunción de inocencia del artículo 29 de la Constitución Política, así como el principio de dignidad humana fundaban una proscripción absoluta de toda forma de responsabilidad objetiva, es decir, aquella en la que basta con probar la ocurrencia del hecho dañino imputable al sujeto, para que le fuera atribuida la responsabilidad, sin tomar en consideración el elemento volitivo culpa o de responsabilidad subjetiva37, y formuló, como principio el nulla poena sine culpa38, ha aceptado tanto excepciones, como modulaciones. Así, este tribunal ha declarado la constitucionalidad de formas de responsabilidad objetiva, por ejemplo la presente en materia cambiaria39, pero ha sometido este tipo de responsabilidad a una serie de condiciones que determinan su proporcionalidad frente a la afectación del principio de culpabilidad, derivado de la presunción de inocencia: (i) no pueden tratarse de medidas que priven de derechos al destinatario o a terceros; (ii) sólo pueden ser sanciones de tipo monetario; y (iii) no pueden

ser graves en términos absolutos o relativos40. De esta manera, se estableció la excepcionalidad de la responsabilidad sin culpa, la que implica que cuando el legislador ha guardado silencio, se debe entender que el régimen previsto es de responsabilidad subjetiva41. En desarrollo del carácter excepcional de la responsabilidad objetiva, recientemente esta Corte declaró que la pérdida de investidura, sanción grave pronunciada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, no puede ser decretada sin mediar un análisis suficiente del elemento subjetivo dolo o culpa, como garantía del derecho al debido proceso42.

1. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional también ha declarado la proporcionalidad de presunciones de dolo o de culpa que el legislador ha introducido en distintos campos, para efectos de establecer responsabilidades, tanto de tipo sancionatorio, como resarcitorio y preventivo.

E. LAS PRESUNCIONES DE DOLO Y CULPA COMO FORMAS CONSTITUCIONALES DE RESPONSABILIDAD SUBJETIVA

1. A pesar de que se ha aceptado la existencia de presunciones elaboradas por los jueces o presunciones hominis, confundidas antitécnicamente con los indicios43, en lo que interesa al presente asunto, las presunciones de dolo y culpa sólo pueden tener fuente legal. Se trata de una técnica normativa a la que recurre el legislador quien, en la búsqueda de proteger un interés valioso44, convierte en asunto relevado de prueba, para efectos de convicción45, ciertos hechos o circunstancias, a partir de un hecho base que debe estar debidamente probado46. Con esta medida, el legislador busca atribuir ex ante47, de manera adecuada, la carga de la prueba, partiendo de un razonamiento construido a partir de la lógica y la experiencia48, de lo que normalmente ocurre, a efectos de invertir el deber de prueba hacia el hecho contrario. Esto quiere decir, en otras palabras, que la operancia de la presunción requiere de la plena prueba del hecho antecedente o base que abre la puerta al uso de la presunción como medio de convicción. El basamento lógico y resultado de la experiencia propio de las presunciones, las diferencia de las ficciones, técnica legislativa diferente que da por establecido un hecho, para producir un determinado resultado, aunque resulte contrario

a la realidad de lo que normalmente ocurre. Por demás, las presunciones pueden ser refutables, mediante prueba en contrario (presunciones legales, de hecho o iuris tantum) o irrefragables (de Derecho o de iuris et de iure).

1. Las presunciones de dolo o de culpa son afectaciones directas de la presunción de inocencia que, a pesar de no ser de la entidad de la responsabilidad objetiva, sí exigen que la medida adoptada por el legislador resulte razonable y proporcionada, para ser constitucional. Se trata de formas de responsabilidad subjetiva, es decir, en las que el establecimiento del componente subjetivo del hecho causante de la responsabilidad, dolo o culpa, es dogmáticamente imprescindible para declarar la responsabilidad, pero la carga de la prueba se encuentra legalmente invertida.

1. Así, aunque esta Corte ha excluido la posibilidad de establecer presunciones de dolo y culpa en materia penal, sí las ha encontrado ajustadas a la Constitución en el contexto de otras formas de responsabilidad, tanto de derecho público, como de derecho privado49, entre particulares50 o frente a autoridades públicas: en procedimientos administrativos, como los tributarios, de sanciones administrativas en materia ambiental y de responsabilidad fiscal y en procesos judiciales, como el de la acción de repetición. Incluso, por fuera del contexto de responsabilidades de tipo sancionatorio o personal, ha aceptado que dichas presunciones sean de Derecho, cuando el interés superior lo justifica de manera proporcionada51.

1. En efecto, ciertas presunciones de culpa establecidas en la legislación tributaria fueron declaradas como conformes a la Constitución, por buscar proteger el interés superior presente en el eficiente recaudo fiscal, necesario para la satisfacción de los fines del Estado, pero se advirtió que, en todo caso, le corresponderá a la autoridad administrativa la demostración plena del hecho base, que hace operativa la presunción, en este caso la falta o tardanza en la presentación de la declaración tributaria52.

1. También, luego de analizar individualmente la construcción lógica y a partir de la experiencia de las diferentes hipótesis de presunciones de dolo y de culpa que la Ley 678 de 2001 estableció en la acción de repetición contra los agentes del Estado53, cuya conducta dolosa o gravemente culposa dé lugar a reconocimientos de responsabilidad del Estado (condenas, conciliaciones, transacciones, etc.), dichas presunciones fueron declaradas constitucionales. En este caso, la ponderación respecto de la presunción de inocencia se efectuó frente al interés superior de la efectividad del deber constitucional presente en el artículo 90 de la Constitución y en la protección adecuada del erario público, aunque de nuevo advirtió que en el proceso judicial de repetición deberá estar probado el hecho base o "supuesto fáctico" de la presunción54.

1. Igualmente, declaró la constitucionalidad de la presunción de acoso laboral a condición de ser refutable mediante cualquiera de los medios de prueba admisibles y que los hechos bases resulten plenamente demostrados55. También, como quedó explicado como cuestión previa en el presente asunto, fue declarada exequible la presunción de dolo o culpa que el legislador introdujo en la Ley 1333 de 2009, para la imposición de medidas preventivas y sanciones administrativas en materia ambiental, en nombre de la particular importancia del bien jurídico que se busca proteger con esta medida56.

1. Finalmente, esta Corte declaró la constitucionalidad de las diversas hipótesis de presunción de dolo y de presunción de culpa que la Ley 1474 de 2011 introdujo en el procedimiento administrativo de responsabilidad fiscal. Allí se recogieron los criterios establecidos para juzgar la constitucionalidad de este tipo de medidas al considerar que "Las presunciones deben obedecer a la realidad empírica y perseguir un fin constitucionalmente valioso. Y deben hacerlo de manera razonable y proporcionada"57. En ese caso, la constitucionalidad de la afectación de la presunción de inocencia resultó de la ponderación realizada respecto de la eficacia en lucha contra la corrupción y la tutela efectiva del patrimonio público, necesario para la realización del interés general.

F. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS PRESUNCIONES DE DOLO Y CULPA BAJO EXAMEN

1. A partir de estos precedentes jurisprudenciales puestos de presente, es posible precisar las condiciones que debe reunir una presunción de dolo o de culpa para ser constitucionalmente admisible: (i) no puede tratarse de una presunción de responsabilidad. La responsabilidad es el resultado de la conjunción de varios elementos, uno de los cuales puede ser la culpabilidad; las presunciones de dolo y culpa sólo se predican del elemento culpabilidad. Por lo tanto, para que opere la presunción, es necesario que el hecho base se encuentre debidamente probado. (ii) Deben ser verdaderas presunciones, no ficciones. Por consiguiente, las presunciones de dolo y culpa deben ser construidas a partir de la experiencia y de un razonamiento lógico. (iii) Debe tratarse de medidas razonables y proporcionadas, al proteger intereses superiores, cuya tutela, mediante la presunción de dolo o culpa, no resulte desequilibrada frente a la afectación que engendra de la presunción de inocencia. El carácter iuris tantum de las presunciones juega en favor de su proporcionalidad58.

1. La norma bajo examen se titula “Carga de la prueba en materia ambiental y de salud pública”. Dispone que en los procedimientos por comportamientos que afecten el medio ambiente, el patrimonio ecológico y la salud pública, se presume la culpa o el dolo del infractor a quién le corresponde probar que no está incurso en el comportamiento contrario a la convivencia correspondiente. Esta norma no reúne el primero de los requisitos expuestos, relativo a que no se trate de una presunción de responsabilidad. En efecto, al disponer que la presunción de dolo y culpa trae como consecuencia que se radique en cabeza del investigado la carga de demostrar que no se encuentra incurso en el comportamiento contrario a la convivencia, hace pesar sobre él la carga de probar no sólo la falta de culpabilidad, sino también la ausencia de tipicidad e introduce así una verdadera presunción de responsabilidad en la que ni siquiera corresponde a la autoridad pública demostrar el supuesto de hecho de la presunción de comportamiento doloso o culposo. Como quedó expuesto, las presunciones de dolo y culpa sólo pueden predicarse del elemento subjetivo de la responsabilidad, pero no exoneran a la autoridad del deber de demostrar el hecho base o

supuesto de hecho que permite que la presunción opere. En el presente caso, el supuesto de hecho de la presunción de dolo o culpa es la comisión del comportamiento tipificado en la Ley 1801 de 2016 como contrario a la convivencia, en materia de medio ambiente, patrimonio ecológico o salud pública. No obstante, al disponer que al investigado le corresponderá demostrar que el hecho no existió o no le es imputable fácticamente, radica en él la carga total de la prueba de ausencia de responsabilidad, al deber demostrar, a la vez, la falta de tipicidad y de culpabilidad. En efecto, la presunción de dolo y culpa se predica del elemento subjetivo del comportamiento endilgado. Dicha presunción de dolo y culpa se enerva mediante la prueba de la diligencia, prudencia y cuidado en la realización del comportamiento. Por el contrario, la prueba exigida de no estar incurso en el comportamiento contrario a la convivencia, implica demostrar que el hecho no existió o que existiendo, no le es imputable a quien es investigado, es decir, la prueba del rompimiento del nexo causal por el hecho de un tercero, caso fortuito o fuerza mayor. Estos elementos relativos a la imputabilidad del comportamiento al investigado son juicios relativos a la tipicidad y son el supuesto de hecho para que opere la presunción de dolo o culpa59. Por consiguiente, deberá declararse la inexequibilidad de la expresión "(…) a quién le corresponde probar que no está incurso en el comportamiento contrario a la convivencia correspondiente", prevista en el artículo 220 de la Ley 1801 de 2016.

b. Debe tratarse de presunciones, no ficciones

1. En segundo lugar, la presunción de dolo y culpa que se examina debe reposar sobre un razonamiento lógico y responder a las reglas de la experiencia en la materia. Sólo así, se trataría de una presunción; en caso contrario, se trataría de una ficción contraria al debido proceso, en particular, a la garantía de presunción de inocencia. Para determinar si el legislador ha introducido verdaderas presunciones, será necesario determinar, previamente, qué se entiende por ambiente, patrimonio ecológico y salud pública, a efectos de identificar la naturaleza de presunción o de ficción.

El medio ambiente y el patrimonio ecológico

1. A pesar de que la norma bajo examen utiliza dos expresiones distintas, ambiente y patrimonio ecológico, como si se tratara de conceptos jurídicos individualizables, el artículo 6 de la misma Ley 1801 de 2016 introduce algunas definiciones de las “categorías jurídicas” a las que se refiere. Así, en su numeral 3 define el “Ambiente: Favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el ambiente”. Esta definición, presente en el mismo cuerpo normativo, demuestra que ambas expresiones se refieren al medio ambiente. Además, el artículo 98 del mismo Código, relativo a las definiciones dispone que “Los vocablos utilizados en el presente título deberán ser interpretados a la luz de las disposiciones contenidas en el régimen ambiental”. En este sentido, la definición de medio ambiente a la que apunta la norma del Código de Policía bajo examen, no es especial frente al concepto de medio ambiente estudiado, en varias ocasiones, por esta Corte.

1. El medio ambiente es un bien jurídico protegido constitucionalmente y al amparo de instrumentos internacionales, directamente relacionado con el concepto de vida humana, aunque no exclusivamente dependiente del mismo y definido como el entorno y sustento de las diferentes formas de vida, de fauna y de flora60. De esta manera, para la jurisprudencia constitucional “el concepto de medio ambiente que contempla la Constitución de 1991 es un concepto complejo, en donde se involucran los distintos elementos que se conjugan para conformar el entorno en el que se desarrolla la vida de los seres humanos, dentro de los que se cuenta la flora y la fauna que se encuentra en el territorio colombiano. Adelanta la Corte que los elementos integrantes del concepto de medio ambiente pueden protegerse per se y no, simplemente, porque sean útiles o necesarios para el desarrollo de la vida humana”61.

La salud pública

1. El mismo artículo 6 de la Ley 1801 de 2016, ya referido, define “Salud Pública: Es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida”. Esta definición coincide con la expuesta por algunos de los intervinientes en

el presente proceso, según la cual el concepto de salud pública debía ser interpretado como sinónimo de salud humana. La jurisprudencia de lo contencioso administrativo62, seguida por la constitucional63, en ocasiones ha utilizado indistintamente, como sinónimos, las expresiones salubridad pública y salud pública, e incluso las ha delimitado bajo el concepto de salud humana64. También la jurisprudencia constitucional ha reconocido que los problemas de salubridad o salud pública no sólo afectan la salud humana, sino también otros derechos como la vida y la integridad, así como el principio de dignidad humana65.

1. Frente a este panorama, resulta necesario precisar el concepto de salubridad o salud pública, entendidas como expresiones sinónimas. Así, la salubridad pública puede ser definida como una serie de condiciones sanitarias, tanto químicas, como relativas a la organización y disposición del espacio, necesarias para la protección de la vida, salud e integridad física del ser humano, así como de las especies animales y vegetales presentes en el ecosistema. Esta definición parte de entender que los problemas de salubridad pública no sólo afectan al ser humano directamente66, sino que la afectación que genera en especies animales y vegetales, en sí misma problemática, también conduce indirectamente a la afectación del ser humano por vía alimentaria o cualquier otra forma de transmisión, al reconocer la interdependencia mutua.

1. De esta manera, la cobertura, prestación eficiente y de calidad de servicios públicos tales como el agua potable, alcantarillado, de recolección y adecuado tratamiento de basuras, con y sin riesgo biológico, está directamente relacionada con la creación y mantenimiento de condiciones de salud o salubridad públicas. También son instrumentos de salubridad pública, las actividades como el control de medicamentos, de determinación y verificación del cumplimiento de medidas sanitarias en la producción, almacenamiento y comercialización de alimentos y en el depósito o emisión de sustancias contaminantes al aire, al agua y al suelo. Así, la protección de la salubridad o salud públicas implica la prohibición y sanción de ciertos comportamientos, pero también una actividad prestacional por parte del Estado, por ejemplo, en cuanto a la disposición de la infraestructura y servicio público necesarios para crear condiciones adecuadas de sanidad67.

1. Esto quiere decir que existe una estrecha relación entre la salubridad pública y el medio ambiente sano ya que, como quedó explicado, los comportamientos que perturban la salubridad pública afectan, a la vez, directa o indirectamente al medio ambiente, en el entendido de que el ser humano hace parte del mismo. Así, al referirse a las distintas normas constitucionales que conforman la llamada Constitución Ecológica, esta Corte ha vinculado directamente la salubridad pública, con el medio ambiente sano68 y ha reconocido la dificultad práctica de diferenciar los factores que afectan la salubridad pública, de aquellos que deterioran la sanidad medioambiental69. El vínculo entre el medio ambiente sano y la salubridad pública también ha sido puesto de presente por el Consejo de Estado70.

1. Por otra parte, las condiciones de salubridad pública propenden directamente por la protección de la vida y la salud, no sólo del ser humano, también contribuyen a la creación y preservación de un entorno adecuado para el desarrollo de la vida en condiciones de calidad y dignidad71. Por esta razón, el artículo 366 de la Constitución Política establece el saneamiento ambiental como uno de los instrumentos para alcanzar la calidad de vida de la población, como fin social del Estado. Así, por ejemplo, un inadecuado manejo de las basuras también genera afectaciones a otros derechos, tales como la libre circulación de personas y de vehículos y genera un contexto propicio para la inseguridad. Esta relación es lógica, ya que la salubridad es uno de los componentes del orden público.

1. Esto quiere decir que la importancia constitucional del medio ambiente sano, elemento necesario para la convivencia social, tal como expresamente lo reconoció la Ley 1801 de 201672, implica reconocer que el concepto clásico de orden público, entendido como “el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos”73, debe completarse con el medio ambiente sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en sociedad. En este sentido, el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental74, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales75, al amparo del principio de dignidad humana76.

1. Determinados los conceptos de salud pública, ambiente y patrimonio ecológico, respecto de cuyos comportamientos contrarios a la convivencia el artículo 220, bajo examen, predica las presunciones de dolo y culpa, es posible determinar si se trata de ficciones o verdaderas presunciones.

1. La Ley 1801 de 2016 establece una lista de comportamientos contrarios a la convivencia, en cuya realización se presume el dolo o la culpa. Así, el artículo 100 de dicha codificación tipifica los comportamientos contrarios a la preservación del agua, tales como arrojar sustancias contaminantes, residuos o desechos a los cuerpos de agua o deteriorar, dañar o alterar los cuerpos de agua, zonas de ronda hídrica y zonas de manejo y preservación ambiental; el artículo 101 tipifica los comportamientos que afectan las especies de flora o fauna, tales como colectar, aprovechar, mantener, tener, transportar, introducir, comercializar, o poseer especies de fauna silvestre (viva o muerta) o sus partes, sin la respectiva autorización ambiental, así como aprovechar, recolectar, almacenar, extraer, introducir, mantener, quemar, talar, transportar o comercializar especies de flora silvestre, o sus productos o subproductos, sin la respectiva autorización de la autoridad competente o movilizar maderas sin el respectivo salvoconducto único de movilización o guía de movilización. El artículo 102 se refiere a los comportamientos que afectan el aire: realizar quemas de cualquier clase salvo las que de acuerdo con la normatividad ambiental estén autorizadas y emitir contaminantes a la atmósfera que afecten la convivencia. El artículo 103 prevé los comportamientos que afectan las áreas protegidas del sistema nacional de áreas protegidas (sinap) y áreas de especial importancia ecológica, tales como ocupar ilícitamente áreas protegidas, de manera temporal o permanente y suministrar alimentos a la fauna silvestre, en dichos lugares. El artículo 105 se refiere a las actividades que son objeto de control en el desarrollo de la minería, cuya realización es objeto de medidas correctivas, tales como desarrollar actividades mineras de exploración, explotación, o minería de subsistencia o barequeo en bocatomas y áreas declaradas y delimitadas como excluibles de la minería o realizar exploraciones y explotaciones mineras sin el amparo de un título minero debidamente inscrito en el registro minero nacional, salvo autorizaciones temporales, solicitudes de legalización, declaratoria de área de reserva especial, subcontratos de

formalización o contrato de operación minera y sin la obtención de las autorizaciones ambientales necesarias para su ejecución; el artículo 110 se refiere a los comportamientos que atentan contra la salud pública en materia de consumo, tales como no mantener en refrigeración, la temperatura adecuada, carne o productos cárnicos o lácticos o expender alimentos en sitios expuestos a focos de insalubridad o que presenten riesgo de contaminación; el artículo 111 prevé los comportamientos contrarios a la limpieza y recolección de residuos y escombros y malas prácticas habitacionales, tales como sacar la basura en horarios no autorizados por la empresa prestadora del servicio o en sitio diferente al lugar de residencia o domicilio o arrojar residuos sólidos y escombros en sitios de uso público, no acordados ni autorizados por autoridad competente y arrojar en las redes de alcantarillado, acueducto y de aguas lluvias, cualquier objeto, sustancia, residuo, escombros, lodos, combustibles y lubricantes, que alteren u obstruyan su normal funcionamiento.

1. La realización de este tipo de comportamientos demuestra al menos desdén por el medio ambiente, la salud pública y por las consecuencias que estos actos pueden acarrear para la sociedad. Resulta lógico y de acuerdo con la experiencia concluir que quien comete cualquiera de estos actos, no ha sido suficientemente diligente o no ha tenido la prudencia necesaria para evitar su consumación y, en algunos casos, de acuerdo con su misma definición, se trata de actividades que sólo pueden cometerse de manera consciente e intencional. Esto quiere decir que en las afectaciones al medio ambiente y a la salud pública, relevar a la entidad pública del deber de probar el elemento subjetivo dolo o culpa, tal como lo realiza la norma bajo examen, no constituye una deducción ilógica y contraria a la experiencia, lo que constituiría una ficción, sino una presunción legal que, en virtud del derecho al debido proceso, invierte la carga de la prueba para situarla en cabeza de quien es investigado por dichos comportamientos. Ahora bien, se reitera que la carga de probar plenamente la realización del comportamiento contrario a la convivencia en materia de medio ambiente o salud pública le corresponde al Estado, como supuesto de hecho ineludible de la presunción de dolo y culpa bajo examen.

c. La medida debe ser razonable y proporcionada

1. Después de establecer que la norma bajo control de constitucionalidad que queda vigente no introduce una presunción de responsabilidad y no se trata de una ficción, la presunción de dolo y culpa cuestionada debe responder a estrictos criterios de razonabilidad y proporcionalidad en razón de la tensión que dicha medida genera respecto de la presunción de inocencia. A pesar de ser una norma procesal, en la que el legislador goza de un amplio margen de configuración normativa, se trata de una afectación directa al goce de uno de los elementos del derecho fundamental al debido proceso y, por lo tanto, la medida debe superar un test estricto de razonabilidad y proporcionalidad. "Este test ha sido categorizado como el más exigente, ya que busca establecer "si el fin es legítimo, importante e imperioso y si el medio es legítimo, adecuado y necesario, es decir, si no puede ser remplazado por otro menos lesivo". Este test incluye un cuarto aspecto de análisis, referente a "si los beneficios de adoptar la medida exceden claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales"77. A continuación se analizarán cada uno de estos cuatro pasos del test estricto de proporcionalidad.

El carácter imperioso de la finalidad de la norma bajo examen

1. La Ley 1801 de 2016, buscó modernizar las normas que en materia de policía administrativa existían en el país desde hacía más de cuarenta años. Su inadaptación frente a la evolución de las problemáticas sociales de convivencia impulsó al legislador a establecer un nuevo Código de Policía y de Convivencia, expresiones equivalentes. En lo que concierne al presente asunto, la codificación anterior, Decreto Ley 1355 de 1970, aunque incluía disposiciones relativas a la salubridad pública, no asumía la protección del medio ambiente como un asunto policivo. La constitucionalización de este tipo de preocupaciones condujo al legislador a agregar la protección del medio ambiente, a las ya existentes de seguridad y salubridad78. Por esta razón, en la definición misma de convivencia que introdujo el artículo 5 de dicha ley se dispuso que "se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico". Por esta misma razón, el artículo 8, relativo a los principios fundamentales del Código, dispuso en su numeral 8 "La protección de la diversidad e

integridad del ambiente y el patrimonio ecológico”.

1. A pesar de que en el proyecto inicial de dicha normatividad la presunción de dolo y culpa bajo examen sólo se refería al medio ambiente79, en el curso del trámite legislativo se vio la necesidad de ampliarla a la salud pública, por el vínculo que existe entre ésta y el medio ambiente, tal como quedó establecido líneas atrás, así como por la necesidad de proteger eficazmente los bienes jurídicos involucrados con la salubridad pública.

1. La presunción de dolo o culpa es un instrumento procesal que propende por la eficacia de la actividad administrativa en la tutela de estos bienes jurídicos, al remover las dificultades probatorias que encuentra la autoridad administrativa respecto del elemento subjetivo del comportamiento realizado, al momento de perseguir este tipo de comportamientos contrarios a la convivencia. Esto quiere decir que las finalidades de la norma bajo examen pueden clasificarse en mediatas e inmediatas. La finalidad inmediata de la presunción de dolo o culpa es la eficacia de los procesos policivos por comportamientos contrarios a la convivencia; finalidad acorde con el principio constitucional de eficacia administrativa (artículo 209 de la Constitución). La finalidad mediata de la medida analizada es la protección del medio ambiente sano (artículos 79 y 334 de la Constitución), el cual, como quedó explicado, incluye las condiciones de salubridad pública (artículos 88 y 366 de la Constitución) y el desarrollo sostenible80, todo dentro de la finalidad constitucional de lograr la convivencia pacífica (Preámbulo y artículo 2 de la Constitución).

1. La búsqueda de un medio ambiente sano es un fin estatal, un deber público en el ejercicio de su función de intervención en la economía (artículo 334 de la Constitución), un deber ciudadano (artículo 95, n. 8 de la Constitución), así como un derecho constitucional (artículo 79 de la Constitución) que se adecúa al objetivo social de mejorar la calidad de vida de la población (artículo 366 de la Constitución).

1. Esto indica que la búsqueda de la eficacia en la actuación procesal administrativa en favor

de la convivencia pacífica y la protección del medio ambiente y la salud pública no son sólo finalidades constitucionalmente importantes, sino a la vez imperiosas. En efecto, el desmedro progresivo del medio ambiente, así como la fragilidad de los ecosistemas y el aumento constante de riesgos de salubridad de distinta índole, que afectan tanto al hombre, como a las especies animales y vegetales, justifican la toma de medidas inmediatas, así como su mejoramiento progresivo, en pro de una actuación pública eficaz en la materia.

La efectiva conducencia de la medida

1. La distribución adecuada de las cargas probatorias, tanto las que determina ex ante el legislador, como la que realiza caso por caso el juez, son instrumentos efectivos para la eficacia de los procedimientos. Con una adecuada atribución de cargas probatorias, se disminuyen los riesgos de decisiones que no resuelven el fondo de la problemática, al mejorar las posibilidades de alcanzar la verdad en el proceso. En el caso de las medidas correctivas previstas en la Ley 1801 de 2016, su efectividad depende de la prueba de los elementos que permiten su imposición: no sólo la realización del comportamiento y su imputabilidad fáctica, cuya demostración corresponde al Estado, sino el elemento subjetivo del mismo. Al trasladar hacia el investigado la carga de probar que el comportamiento contrario a la convivencia no se realizó de manera ni dolosa, ni culposa, se acentúan las posibilidades de obtener una decisión justa que proteja, a la vez, el medio ambiente, la salud pública y en esta medida, la convivencia social.

1. Así, la presunción de dolo o culpa bajo es examen es una medida efectivamente conducente ya que, al distribuir adecuadamente la carga probatoria, de acuerdo con la lógica y la experiencia, hace que se llegue más fácil a la verdad, que los procesos no terminen en decisiones de archivo o en investigaciones excesivamente largas, que pondrían en riesgo, en paralelo, la protección a través de la prevención y la represión de comportamientos contrarios a la convivencia en materia de medio ambiente y salud pública.

La necesidad de la medida

1. La demostración de la consciencia de la antijuridicidad del comportamiento y de la voluntad en la realización del mismo (dolo), así como del descuido o la negligencia (culpa) son pruebas que se caracterizan por su dificultad. Para lograr la protección eficaz de los bienes jurídicos señalados (medio ambiente y salud pública), mediante la actuación procesal prevista en el Código de Policía y la imposición de las medidas correctivas correspondientes, el legislador podría acudir a tres opciones: (i) la exclusión expresa de la culpabilidad como elemento dogmático de esta forma de responsabilidad; (ii) la atribución de la carga de la prueba de la culpabilidad a la autoridad estatal y (iii) la inversión de la carga de la prueba respecto del dolo o la culpa.

1. Como quedó explicado en la presente sentencia, la previsión legislativa de casos de responsabilidad objetiva, a pesar de ser una posibilidad constitucional, resulta aún más restrictiva de la presunción de inocencia, al excluir del debate procesal la culpabilidad. Por su parte, la atribución de la carga de la prueba de la culpabilidad a la autoridad estatal, si bien es una medida que no restringe la presunción de inocencia, en el caso bajo examen se convertiría en un obstáculo para la eficacia de la actuación administrativa, teniendo en cuenta las particulares dificultades que reviste la prueba del elemento subjetivo de actividades que, por su naturaleza, quien los realiza es quien se encuentra en mejor situación de conocer y probar las razones y circunstancias que rodearon la realización del hecho. Así, no existe una medida menos restrictiva de la presunción de inocencia, que revista de igual grado de efectividad que la que se encuentra bajo examen.

La proporcionalidad en sentido estricto

1. La norma bajo examen genera una afectación proporcionada al beneficio obtenido, siendo éste mayor al sacrificio generado. En efecto, la presunción de dolo y culpa que se analiza que resulta de la lógica y la experiencia, tiene naturaleza iuris tantum. Esto quiere decir que se trata de un traslado de la carga probatoria que no limita las posibilidades de defensa del investigado, quien dispone de libertad probatoria para demostrar que en la realización del

acto imputado, actuó con ausencia de culpabilidad. También, se trata de una medida proporcionada ya que requiere la previa demostración, por parte de la entidad pública, de la tipicidad e imputabilidad del comportamiento, respecto de la persona investigada. Con esta distribución razonable de las cargas probatorias, el legislador otorga a las autoridades administrativas correspondientes, un instrumento adecuado para la protección de intereses superiores vinculados con el orden público, necesario para la convivencia pacífica, tales como el medio ambiente y la salud pública.

1. En estos términos, al tratarse de una norma que no incluye una presunción de responsabilidad, construida a partir de la lógica y la experiencia, razonable y proporcionada a los beneficios que pretende, el artículo 220 de la Ley 1801 de 2016 será declarado exequible, salvo la expresión "a quién le corresponde probar que no está incurso en el comportamiento contrario a la convivencia correspondiente" que, como quedó explicado (Supra numeral 34), deberá ser expulsado del ordenamiento jurídico por contrariar el artículo 29 de la Constitución Política, al relevar a la autoridad administrativa de la carga de la prueba de la realización del comportamiento y de su imputabilidad fáctica.

III. DECISIÓN

En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, el artículo 220 de la Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia", salvo la expresión "a quién le corresponde probar que no está incurso en el comportamiento contrario a la convivencia correspondiente" que se declara INEXEQUIBLE.

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

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Vicepresidente

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (E)

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARÍS

Magistrado (E)

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Magistrado (E)

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

ROCÍO LOAIZA MILIAN

Secretaria General (E)

1 Diana Alexandra Remolina Botía.

2 El término de fijación en lista venció el 13 de octubre de 2016, de acuerdo con el informe secretarial del 14 de octubre del mismo año (folio 88 del expediente) y la intervención fue recibida el 14 de octubre (folio 89 del expediente). Pese a que la intervención fue presentada de manera extemporánea, la entidad solicitó la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada. Cita la sentencia C-595 de 2010 como precedente relevante para la solución del caso bajo examen y cuyos argumentos considera válidos en esta ocasión. Sostiene que la presunción de dolo y culpa cuestionada busca preservar bienes constitucionalmente protegidos como el medio ambiente y la salud humana, que se encuentran íntimamente ligados y cuya afectación mutua puede resultar vinculada. Concluye que dichas presunciones no vulneran la presunción de inocencia en cuanto podrán ser desvirtuadas por el investigado

y, en todo caso, la autoridad de policía deberá verificar la ocurrencia de la conducta.

3 Luz Elena Rodríguez Quimbayo.

4 Federico Gutiérrez Zuluaga.

5 Alfredo Beltrán Sierra.

6 Jorge Kenneth Burbano Villamarín.

7 Hans Alexander Villalobos Díaz.

8 María del Pilar García Pachón y Luis Felipe Guzmán Jiménez.

9 El término de fijación en lista venció el 13 de octubre de 2016, de acuerdo con el informe secretarial del 14 de octubre del mismo año (folio 88 del expediente) y la intervención fue recibida el 19 de octubre (folio 92 del expediente). La Facultad de Derecho de la Universidad Nacional en su escrito extemporáneo defendió la constitucionalidad de la norma cuestionada. Refiere las sentencias C-595 y 596 de 2010 y sostiene que la presunción de inocencia, en materia administrativa sancionatoria, no se aplica con el mismo rigor que en materia penal.

10 El término de fijación en lista venció el 13 de octubre de 2016, de acuerdo con el informe secretarial del 14 de octubre del mismo año (folio 88 del expediente) y la intervención fue recibida el 28 de octubre (folio 98 del expediente). En el escrito radicado por fuera del término para intervenir se solicitó la inhibición y, subsidiariamente, estarse a lo resuelto en la sentencia C-595 de 2010. En cuanto a la inhibición, consideran que el cargo relativo a la posible vulneración del artículo 83 de la Constitución no específica la manera como resultaría dicha contradicción normativa en cuanto se limita a afirmar que la presunción de buena fe excluye la presunción de dolo. Agregan que dicho cargo es, a la vez, impertinente porque “quizá los actores hicieron una lectura amañada de algún doctrinante para apreciar que de este principio se sigue la negación de la presunción de dolo”. A su juicio, la demanda no cumple con la carga de suficiencia para despertar una duda mínima respecto de la constitucionalidad de la norma demandada porque la Corte ya ha precisado el alcance de la presunción de inocencia en materia administrativa sancionatoria y no corresponde al dado por los demandantes. Frente a la solicitud subsidiaria de estarse a lo resuelto en la sentencia C-595 de 2010 se fundamente en que consideran que entre las normas examinadas en esa

ocasión y las aquí demandadas “salta a la vista que sus contenidos normativos son idénticos” y no existe ninguna de las razones que permiten un nuevo pronunciamiento en la materia ya que, a su juicio, el daño ambiental se ha aumentado en los últimos seis años.

12 “la presunción de buena fe que milita a favor de los particulares, en la balanza Estado-administrados hace las veces de contrapeso institucional de cara a los principios de constitucionalidad y legalidad que amparan en su orden a la ley y a los actos administrativos”: Corte Constitucional, sentencia C-840/01.

13 “En cuanto a los servidores públicos no es que se presuma, ni mucho menos, la mala fe. Sencillamente, que al margen de la presunción que favorece a los particulares, las actuaciones de los funcionarios públicos deben atenerse al principio de constitucionalidad que informa la ley y al principio de legalidad que nutre la producción de los actos administrativos”: Corte Constitucional, sentencia C-840/01.

14 “(…) conforme con la jurisprudencia constitucional, del artículo 83 superior se infiere una presunción de buena fe para los particulares cuando quiera que ellos adelanten actuaciones ante las autoridades públicas, es decir en las relaciones jurídico administrativas (…) del citado precepto constitucional no se desprende una presunción general de buena fe en las actuaciones entre particulares”: Corte Constitucional, sentencia C-1194/08.

15 Por esta razón fue declarado exequible el inciso final del artículo 768 del Código Civil, que incluye una presunción de mala fe en la posesión de un bien y que la demanda consideraba que desconocía la presunción constitucional de buena fe, al considerar que “en tanto la buena fe es un postulado constitucional, irradia las relaciones jurídicas entre particulares, y por ello la ley también pueda establecer, en casos específicos, esta presunción en las relaciones que entre ellos se desarrollen”, pero esto no implica que si el legislador presume la mala fe en las relaciones entre particulares, la norma sea inconstitucional: Corte Constitucional, sentencia C-1194/08.

16 “(…) la buena fe se concibe como un principio inherente a las relaciones que se desarrollan dentro del ámbito jurídico, destinado a la reivindicación por el exceso de la formalidad en todas las actuaciones de los particulares”: Corte Constitucional, sentencia C-527/13.

17 El artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 establece la lista de las sanciones que se pueden imponer en materia ambiental. Dentro de la lista se encuentran: 4. Demolición de obra a costa del infractor. 5. Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción. 6. Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres. A pesar de la calificación legal, son medidas de restitución, de restablecimiento o de reparación in natura que difícilmente podrían ser calificadas materialmente como sanciones.

18 Las medidas correctivas por comportamientos contrarios al medio ambiente, previstas entre los artículos 100 y 103 y en el artículo 105 de la Ley 1801 de 2016, incluyen multas cuya naturaleza no sancionatoria resulta discutible.

19 El artículo 97 de la Ley 1801 de 2016 dispone: “Aplicación de medidas preventivas. Las autoridades de Policía podrán imponer y ejecutar las medidas preventivas consagradas en la Ley 1333 de 2009 por los comportamientos señalados en el presente título”.

20 El artículo 217 enlista los medios de prueba del proceso único de policía, aunque también admite los previstos en el Código General del Proceso.

21 “La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales”: parte final del inciso 3 del artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.

22 Entre otras decisiones, a este respecto pueden consultarse las sentencias C-349/04, C-538/05, C-539/99, C-595/10, C-881/14, C-286/14, C-041/15, C-410/15, C-619/15.

23 “(…) la conformación de la unidad normativa implica un control oficioso del ordenamiento al integrar disposiciones no demandadas expresamente y por lo tanto una restricción del carácter participativo de la acción, puesto que los intervinientes no pueden pronunciarse sobre los preceptos con los que se conformó la unidad normativa”: Corte Constitucional, sentencia C-182/16.

24 “Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente

culpable”: inciso 4 del artículo 29 de la Constitución Política. Similares términos utiliza el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos en su numeral 2: “Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad” y el artículo 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos según el cual: “toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley”. Estas formas de redacción no han impedido que se reconozca la vigencia de la presunción de inocencia en procedimientos administrativos.

25 “Naturalmente como surge de la lógica del proceso, la carga de la prueba está a cargo del Estado, sin perjuicio de que los acusados también ejerzan la iniciativa probatoria a fin de buscar el esclarecimiento de los hechos”: Corte Constitucional, sentencia C-599/92.

26 “Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”: inciso final del artículo 29 de la Constitución Política. De acuerdo con el artículo 12 de la Constitución, la pruebas que impliquen tortura, serán nulas de pleno derecho.

27 “Artículo 33. Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”. En razón de la presunción de inocencia “no le incumbe al acusado desplegar ninguna actividad a fin de demostrar su inocencia, lo que conduciría a exigirle la demostración de un hecho negativo”: Corte Constitucional, sentencia C-205/03.

28 “El “in dubio pro disciplinado”, al igual que el “in dubio pro reo” emana de la presunción de inocencia, pues ésta implica un juicio en lo que atañe a las pruebas y la obligación de dar un tratamiento especial al procesado”: Corte Constitucional, sentencia C-244/96, que declaró exequible el artículo 6 de la Ley 200 de 1995, que prevé el in dubio pro disciplinado.

29 Se trata del derecho a “ser considerada y tratada como inocente hasta tanto no se demuestre lo contrario”: Corte Constitucional, sentencia C-217/03.

30 Por ejemplo, esta Corte ha reconocido que “El carácter preferente de las libertades de expresión, información y de prensa no significa, sin embargo, que estos derechos sean absolutos y carezcan de límites. Así, no sólo no existen en general derechos absolutos sino que, en particular, la libertad de expresión puede colisionar con otros derechos y valores

constitucionales, por lo cual, los tratados de derechos humanos y la Constitución establecen que ciertas restricciones a esta libertad, son legítimas" (negrillas no originales): Corte Constitucional, sentencia C-010/00. "Las medidas preventivas que adopta la Policía se justifican en la prevalencia del interés general y de la protección de los derechos de los ciudadanos como fin esencial del Estado, y en el principio de acuerdo con el cual, los derechos no son absolutos" (negrillas no originales): Corte Constitucional, sentencia C-435/13. "(…) ni el valor de la vida, como bien que el Estado tiene el deber de proteger ni el derecho a la vida son absolutos y que admiten un juicio de proporcionalidad cuando existen otros derechos o valores en conflicto": Corte Constitucional, sentencia C-327/16.

31 "La no total aplicabilidad de las garantías del derecho penal al campo administrativo obedece a que mientras en el primero se protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento, lo cual en ocasiones justifica la aplicación restringida de estas garantías –quedando a salvo su núcleo esencial– en función de la importancia del interés público amenazado o desconocido": Corte Constitucional, sentencia T-145/93.

32 "(…) la Corte recuerda que el debido proceso en general, y el principio de culpabilidad en particular, no se aplican exactamente de la misma forma en materia penal y en el campo tributario (…) En estos casos, la Corte ha reconocido que los principios del debido proceso se siguen aplicando pero pueden operar con una cierta flexibilidad en relación con el derecho penal": Corte Constitucional, sentencia C-690/96.

34 "La mitigación de una garantía que protege al ciudadano de la acción del Estado, en pro de la realización de un principio constitucional determinado, sólo podrá considerarse legítima en tanto esta obedezca a una razón concreta y específica de suficiente entidad, necesaria para alcanzar un nivel de justicia más alto, y a su vez, busque conservar en lo máximo posible la efectividad de la garantía que se excepciona o debilita": Corte Constitucional, sentencia C-306/12 que declaró constitucionales los artículos 47, 48 y 49 de la Ley 1474 de 2011.

35 "(…) En el derecho sancionador de la Administración, la presunción de inocencia y el elemento de la culpabilidad resultan aplicables como criterio general. No obstante, como se

verá a continuación, pueden ser objeto de ciertos matices -ámbito de la responsabilidad subjetiva- y excepcionalmente establecerse la responsabilidad sin culpa -objetiva-. (…) Sin embargo, la rigurosidad en su aplicación, propia del ámbito del derecho penal, no es trasladable in toto -con el mismo alcance integral- al derecho administrativo sancionador, dada la existencia de diferencias entre los regímenes (naturaleza de la actuación, fines perseguidos, ámbitos específicos de operancia, etc.), que lleva a su aplicación bajo ciertos matices o de manera atenuada (ámbito de la responsabilidad subjetiva). Incluso, excepcionalmente, podría establecerse la responsabilidad sin culpa (objetiva)": Corte Constitucional, sentencia C-595/10.

36 "Sin embargo, el retiro definitivo es innecesario pues, al mismo objetivo y al mismo nivel de efectividad, se podría llegar con una medida que restringe en menor medida la garantía constitucional de la presunción de inocencia, cual es una suspensión que se levante en el caso de que soldado profesional no sea condenado, sea por sentencia absolutoria o cualquier otra decisión que no implique condena": Corte Constitucional, sentencia C-289/12.

37 "(…) conforme al principio de dignidad humana y de culpabilidad acogidos por la Carta (CP arts 1º y 29), está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva en materia sancionadora (…) y es obvio que en un Estado social de derecho, fundado en la dignidad humana (CP art. 1), no es admisible la responsabilidad objetiva en el campo sancionatorio. Además, el artículo 29 establece con claridad un derecho sancionador de acto y basado en la culpabilidad de la persona, pues dice que nadie puede ser juzgado "sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa" y que toda persona se presume inocente "mientras no se le haya declarado judicialmente culpable"": Corte Constitucional, sentencia C-597/96, relativa a la responsabilidad de contadores, revisores o auditores, por parte de la Junta Central de Contadores.

38 "(…) la Corte considera que resulta desproporcionado y violatorio de los principios de equidad y justicia tributarios la consagración de una responsabilidad sin culpa en este campo, por lo cual considera que en este ámbito opera el principio de nulla poena sine culpa como elemento integrante del debido proceso que regula la función punitiva del Estado": Corte Constitucional, sentencia C-690/96.

39 "(…) establecer por vía de la regulación legal correspondiente, que las infracciones

cambiarias no admiten la exclusión de la responsabilidad por ausencia de culpabilidad o de imputabilidad del infractor, o lo que es lo mismo, señalar que la responsabilidad por la comisión de la infracción cambiaria es de índole objetiva (…) no desconoce ninguna norma constitucional”: Corte Constitucional, sentencia C-599/92.

40 “En efecto, las sanciones por responsabilidad objetiva se ajustan a la Carta siempre y cuando (i) carezcan de la naturaleza de sanciones que la doctrina llama ‘rescisorias’, es decir, de sanciones que comprometen de manera específica el ejercicio de derechos y afectan de manera directa o indirecta a terceros; (ii) tengan un carácter meramente monetario; y (iii) sean de menor entidad en términos absolutos (tal como sucede en el caso de las sanciones de tránsito) o en términos relativos (tal como sucede en el régimen cambiario donde la sanción corresponde a un porcentaje del monto de la infracción o en el caso del decomiso en el que la afectación se limita exclusivamente a la propiedad sobre el bien cuya permanencia en el territorio es contraria a las normas aduaneras).”: Corte Constitucional, sentencia C-616/02, que condicionó la constitucionalidad del artículo 41 de la Ley 633 de 2000, en el entendido de que el cierre del establecimiento o clausura derivada del decomiso fiscal de mercancías no puede ser una sanción ni automática (sin procedimiento), ni objetiva (sin examinar el elemento subjetivo).

41 “(…) la responsabilidad objetiva en el derecho administrativo sancionador debe estar consagrada de manera expresa por el legislador”: Corte Constitucional, sentencia C-595/10.

42 Corte Constitucional, sentencia SU-424/16.

43 “(…) resulta conveniente precisar que la expresión presunción es ambigua (…) porque con la expresión presunciones hominis se denotan también los indicios, que, sin embargo, operan de forma diversa en el razonamiento del juez. Sin embargo, las presunciones no son hechos indicadores de otros hechos, pues ello haría prácticamente imposible diferenciarlas de los indicios (o hechos indicadores de la ocurrencia de otro hecho) y, por ello, aunque la doctrina utiliza la expresión presunciones hominis para hablar de indicios, la jurisprudencia ha acogido la clasificación bipartita entre presunciones iuris tantum (relativas) y iuris et de iure (absolutas)”: Corte Constitucional, sentencia SU-074/14.

44 “Las presunciones son un procedimiento de técnica jurídica acogido por el legislador en ejercicio de la libertad de configuración normativa de las instituciones procesales, con el fin

de dar seguridad a ciertos estados, situaciones o hechos jurídicamente relevantes y de proteger bienes jurídicos particularmente valiosos”: Corte Constitucional, sentencia C-123/06.

45 “presumir significaría dar una cosa por cierta”: Corte Constitucional, sentencia C-595/10.

46 “La ley puede prever que, a partir de ciertos antecedentes o circunstancias ciertas y conocidas, es posible deducir un hecho, a modo de presunción”: Corte Constitucional, sentencia C-512/13.

47 En esto se diferencian las presunciones, de otras formas de atribución de la carga de la prueba, como la judicial, que se ejerce a través del poder de distribución adaptada o dinámica de la misma, de acuerdo con el artículo 167 del Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012. Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-086/16.

48 “Al establecer una presunción, el legislador se limita a reconocer la existencia de relaciones lógicamente posibles, comúnmente aceptadas y de usual ocurrencia, entre hechos o situaciones jurídicamente relevantes, con el fin de proteger bienes jurídicos particularmente valiosos”: Corte Constitucional, sentencia C-669/05.

49 Por ejemplo, sentencia C-544 de 1994 en la que analizó la constitucionalidad del aparte final del numeral 5 del artículo 1025 del Código Civil donde se establece una presunción de dolo por la detención u ocultación del testamento.

50 Por ejemplo, mediante la sentencia C-388/00, la Corte declaró la constitucionalidad de la presunción de ingresos del alimentante, para efectos de fijar la cuota alimentaria, prevista en el artículo 155 del Decreto-Ley 2737 de 1989. También declaró la exequibilidad de los incisos 3 y 4 del artículo 24 de la Ley 222 de 1995, en los que se establece una presunción de culpa para los administradores de sociedades, al constatar que se trata de presunciones de hecho o legales, “que en principio no constituyen un juicio anticipado que desconozca el debido proceso y en especial la presunción de inocencia”: Corte Constitucional, sentencia C-123-06.

51 Por ejemplo, se declaró la constitucionalidad de las presunciones de renta o renta presuntiva, en razón del principio de eficiencia en el recaudo tributario: “Razones que tocan con principios jurídicos de rango constitucional, pueden (…) llevar al legislador a estimar la

conveniencia o la necesidad de consagrar presunciones de derecho. En muchos casos el imperativo será la seguridad jurídica que debe garantizar el Estado, en otros, el orden social justo, la función social de la propiedad, o cualquiera otro que sirva de suficiente soporte a esta decisión del legislador.”: Corte Constitucional, sentencia C-238/97.

52 “es indudable que en virtud de la presunción de inocencia, (…) corresponde al Estado y, en particular a la administración tributaria, probar que la persona no ha cumplido con su deber de presentar la declaración tributaria para poder imponer las sanciones previstas por la ley. Ahora bien, (…) ¿es también necesario, en virtud de la presunción de inocencia y del principio nulla poena sine culpa, que el Estado deba probar que la persona efectuó tal conducta omisiva de manera culpable? O, en este campo, ¿la ruptura del deber constitucional y legal puede constituir una base suficiente que permita a la ley presumir la culpabilidad de aquella persona a quien la administración ya ha demostrado fácticamente que no presentó la declaración fiscal en los términos establecidos por la ley? (…) teniendo en cuenta que las sanciones impuestas en caso de no presentación de la declaración tributaria son de orden monetario, que el cumplimiento de este deber es esencial para que el Estado pueda cumplir sus fines, y conforme al principio de eficiencia, la Corte considera que una vez probado por la administración que la persona fácticamente no ha presentado su declaración fiscal, entonces es admisible la ley presuma que la actuación ha sido culpable, esto es, dolosa o negligente”(negrillas no originales): Corte Constitucional, sentencia C-690/96.

53 Previamente dichas presunciones fueron declaradas exequibles en la sentencia C-285/02, pero respecto del cargo relativo a la vulneración del artículo 90 de la Constitución Política.

54 “(…) con estas presunciones legales de dolo y culpa grave el legislador busca hacer efectivo el ejercicio de la acción de repetición en la medida en que el Estado, al formular la correspondiente demanda, deberá probar solamente el supuesto fáctico en el que se basa la presunción que alega para que ésta opere, correspondiéndole al demandado la carga de desvirtuar el hecho deducido a fin de eximirse de responsabilidad, con lo cual no sólo se garantiza su derecho de defensa sino que se logra un equilibrio en el debate probatorio que debe surtirse en esta clase de actuaciones, sin que pueda pensarse que por esta circunstancia se vulnera el debido proceso”: Corte Constitucional, sentencia C-374/02. Por su parte, la sentencia C-455/02 decidió estarse a lo resuelto y agregó “Ciertamente, el hecho que la norma demandada presuma que existe dolo, como fuente de responsabilidad civil,

cuando el acto administrativo no se expide con fundamento en hechos ciertos, constituye una presunción razonable que indica que el servidor público no tuvo la precaución de verificar la realidad del supuesto fáctico a la hora de expedir el acto correspondiente. Lo mismo ocurre si la decisión ha sido adoptada sin aparente sustento legal".

55 Corte Constitucional, sentencia C-780/07.

56 Corte Constitucional, sentencia C-595/10, reiterada por las sentencias C-596/10 y C-1007/10 que decidieron estarse a lo resuelto.

57 Corte Constitucional, sentencia C-512/13. La sentencia agregó, como ratio decidendi que: "Establecer presunciones legales de dolo y de culpa, para efectos de determinar la culpabilidad en procesos de responsabilidad fiscal, no vulnera la presunción de inocencia ni el principio de la buena fe, si dichas presunciones buscan dar seguridad a situaciones relevantes, protegen bienes jurídicos valiosos y no contravienen la lógica y la experiencia". En la sentencia C-388/00 estas condiciones se expresaron de la siguiente manera: es necesario que la presunción "aparezca como razonable, es decir, que responda a las leyes de la lógica y de la experiencia, que persiga un fin constitucionalmente valioso, y que sea útil, necesaria y estrictamente proporcionada para alcanzar el mencionado fin".

58 1. Cuando la presunción de dolo y culpa admite prueba en contrario, la prueba de la diligencia, del cuidado o de la prudencia, desvirtúa tanto la presunción de culpa, como la de dolo. En este sentido, la Corte Constitucional no comparte la argumentación expuesta por la interviniente de la Universidad Externado de Colombia, según la cual la presunción de dolo sólo sería refutable mediante la prueba de la causa extraña – caso fortuito o fuerza mayor -. En realidad, el rompimiento del nexo causal o de la imputación del hecho, excluye la responsabilidad en ambos casos y no resulta lógico pensar que existiendo prueba de haber obrado diligente y prudentemente para evitar la causación del perjuicio o la realización de la infracción, pueda concluirse, no obstante, que el actuar fue doloso.

59 En este sentido, la sentencia C-595/10 declaró la constitucionalidad de la presunción de dolo y culpa de la Ley 1333 de 2009, ya que no implicaba que el investigado debía demostrar que el hecho investigado no existió: "Los parágrafos 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” (negrillas no originales).

60 “(…) el medio ambiente, en su connotación como derecho se refiere a las interacciones y relaciones de los seres vivientes (incluido el hombre) entre ellos, y con su entorno. Así, se ha entendido y desarrollado la noción de medio ambiente como todo lo que rodea a los seres vivos y comprende elementos biofísicos, los recursos naturales como el suelo, el agua, la atmósfera, la flora, la fauna, etc.; y los componentes sociales.”: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 28 de marzo de 2014, rad. 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), que resolvió la acción popular relativa a la contaminación del río Bogotá. “(…) el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural”: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 15 de julio de 2004, rad. 25000-23-26-000-2002-01834-01(AP).

61 Corte Constitucional, sentencia C-666/10.

62 “(…) los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas se pueden garantizar desde una perspectiva de abstención (negativa o de impedir una conducta) o de promoción (activa o de realización de un comportamiento) en aras de asegurar las condiciones esenciales de salud pública y de tranquilidad que permitan la vida en comunidad y, por consiguiente, faciliten la convivencia pacífica entre los miembros de la sociedad” (negrillas no originales): Consejo de Estado, Sección Tercera, Sub. C, sentencia del 26 de noviembre de 2013, rad. 25000-23-24-000-2011-00227-01(AP). En idéntico sentido: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 27 de julio de 2006, rad. 41001-23-31-000-2003-01229-01(AP); Sección Primera, sentencia del 13 de agosto de 2009, rad. 07001-23-31-000-2005-00014-01(AP).

63 “El Consejo de Estado ha definido la salubridad pública como “la garantía de la salud de los ciudadanos””: Corte Constitucional, sentencia T-579/15.

64 El orden público “(…) constituyen las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. Su contenido general implica, (…) en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos”:

Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 5 de octubre de 2009, rad. No. 19001-23-31-000-2005-00067-01. Aunque también existen precedentes que parecieran haber diferenciado la salubridad pública de la salud humana: "(…) el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado en tanto que afecte la vida de las personas, salubridad pública o salud, es un derecho constitucional fundamental y como tal debe ser objeto de protección a través de la acción de tutela" (negrillas no originales): Corte Constitucional, sentencias T-578/92, T-140/94 y T-207/95.

65 Se trata de situaciones que "conllevan a la afectación de derechos de rango fundamental, tales como la vida, la salud, la intimidad y la dignidad humana, entre otros": Corte Constitucional, sentencia T-579/15.

66 "(…) la salubridad, con la prevención de factores patológicos que pongan en riesgo la vida, la salud o la integridad física de los ciudadanos": Corte Constitucional, sentencia C-024/94.

67 Se trata de derechos colectivos que "se pueden garantizar desde una perspectiva de abstención (negativa o de impedir una conducta) o de promoción (activa o de realización de un comportamiento) en aras de asegurar las condiciones esenciales de salud pública y de tranquilidad que permitan la vida en comunidad y, por consiguiente, faciliten la convivencia pacífica entre los miembros de la sociedad": Consejo de Estado, Sección Tercera, Sub. C, sentencia de 26 de noviembre de 2013, rad. 25000-23-24-000-2011-00227-01(AP). Cfr. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 5 de mayo de 2016, rad. 68001-23-31-000-2011-01081-01(AP).

68"(…) la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Artículo 366 C.P.": Corte Constitucional, sentencia C-671/01. También "dentro del marco constitucional, el aprovechamiento de los recursos naturales, aunque es permitido, no puede dar lugar a perjuicios en términos de salubridad individual o social y tampoco puede acarrear un daño o deterioro que atente contra la diversidad e integridad del

ambiente. En otras palabras, la Constitución de 1991 apunta a un modelo de desarrollo sostenible”: Corte Constitucional, sentencia T-153/13.

69 “(…) control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria”: Corte Constitucional, sentencia T-579/15. Esta misma sentencia reconoció que “(…) no existe una línea divisoria clara en la procedencia de una u otra acción cuando se trata de proteger intereses como la salubridad pública o el medio ambiente que, aunque son entendidos como derechos de carácter colectivo, conllevan a la afectación de derechos de rango fundamental, tales como la vida, la salud, la intimidad y la dignidad humana, entre otros”.

70 Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 22 de enero de 2015, rad. 18001-23-31-000-2011-00256-01(AP).

71 “El objetivo de este conjunto de mandatos es el de asegurar que, el ser humano, como fundamento del ordenamiento constitucional, pueda vivir dentro de un entorno apto y adecuado que le permita desarrollar su existencia en condiciones dignas y con mayor calidad de vida”: Corte Constitucional, sentencia C-259/16.

72 Artículo 5 de la Ley 1801 de 2016: “Definición. Para los efectos de este Código, se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico”.

74 Bajo el entendido de que la sanidad medioambiental integra la salubridad pública, pero es un concepto más amplio.

75 “(…) orden público como condición para el libre ejercicio de las libertades democráticas”: Corte Constitucional, sentencia C-024/94.

76 “El orden público, en el Estado social de derecho, es entonces un valor subordinado al respeto a la dignidad humana, por lo cual el fin último de la Policía, en sus diversas formas y aspectos, es la protección de los derechos humanos”: Corte Constitucional, sentencia

C-024/94.

77 Corte Constitucional, sentencia C-104/16.

78 “Es un Código progresista y alineado con los retos que el desarrollo le impone a nuestro ordenamiento jurídico. Así, se articula profundamente con el respeto por el ambiente y los animales brindando herramientas que permitirán a las autoridades de policía realizar un control eficaz de comportamientos relacionados con la minería ilegal, la protección de especies silvestres y nativas y de los animales”: Exposición de motivos del Proyecto de Ley n. 99 de 2014- Senado- acumulado número 145 de 2015 – Senado -, 256 de 2016 – Cámara -, “Por el cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, en Gaceta del Congreso, n. 554 del 29 de septiembre de 2014.

79 “Artículo 264. Carga de la prueba en materia ambiental. En los procedimientos que se adelanten por comportamientos que afecten el ambiente y el patrimonio ecológico, se presume la culpa o el dolo del infractor a quien le corresponde probar que no está incurso en el comportamiento contrario a la convivencia correspondiente”.

80 “La preservación de un medio ambiente sano para las generaciones presentes y futuras, se ha convertido así, en un objetivo de principio, y en el punto de partida de una política universal a través de la cual se busca lograr un desarrollo sostenible, entendido éste como aquél desarrollo que “satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades (…) la Constitución Política de 1991, atendiendo a la inquietud mundial por la preservación y defensa de los ecosistemas naturales, le reconoció al medio ambiente el carácter de interés superior, a través de un catálogo amplio de disposiciones que configuran la denominada “constitución ecológica” o “constitución verde”.” Sentencia C-671 de 2001”: Corte Constitucional, sentencia C-632/11.