Sentencia C-364/12

DECOMISO DEFINITIVO DE PRODUCTOS, ELEMENTOS O MEDIOS UTILIZADOS PARA COMETER UNA INFRACCION AMBIENTAL-Responde a una limitación válida y legítima al derecho de propiedad autorizada por la Constitución

PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL-Decomiso definitivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para infringir normas ambientales

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

MEDIDAS PREVENTIVAS EN MATERIA AMBIENTAL Y SU CARACTER NO SANCIONATORIO-Jurisprudencia constitucional

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE MEDIDAS PREVENTIVAS EN MATERIA AMBIENTAL-Inexistencia de cosa juzgada por cargos distintos

PROTECCION CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD-Jurisprudencia constitucional/DERECHO DE PROPIEDAD-Limitaciones/ CONFISCACION, EXTINCION DE DOMINIO Y DECOMISO-Limitaciones al derecho a la propiedad/DERECHO A LA PROPIEDAD-Contenido y alcance/CONFISCACION-Concepto como forma de limitación inconstitucional del derecho de propiedad/DECOMISO ADMINISTRATIVO-Jurisprudencia constitucional

DECOMISO PERMANENTE COMO SANCION ADMINISTRATIVA ORIGINADO EN LA INOBSERVANCIA DE INFRACCION DE CARACTER ADMINISTRATIVO-Requisitos que se deben cumplir para que se ajuste a la Constitución

La Corte avaló en el juicio de constitucionalidad la sanción de decomiso administrativo definitivo, siempre que sea el resultado de la comisión de una infracción administrativa regulada por el legislador e impuesta con observancia del debido proceso. En tal sentido, destacó que se debe cumplir con: 1. El principio de legalidad. Sólo el legislador ordinario o extraordinario está llamado a definir los casos en que esta sanción procede, toda vez que, i) estamos en presencia de una decisión que afecta un derecho constitucional: la propiedad; ii) es la consecuencia del poder sancionatorio administrativo que tiene el Estado y que de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, es "un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el orden jurídico institucional mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye a la realización de sus cometidos", y cuyo fundamento está en la colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público, artículo 113 de la Constitución. En ese orden, corresponde al legislador establecer tanto la infracción como la sanción de carácter administrativo. 2. El principio de tipicidad. En materia administrativa este principio no es tan riguroso como en el penal; sin embargo, el legislador debe i) hacer

una descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción y ii) determinar expresamente la sanción. 3. El debido proceso. Se requiere el señalamiento de un procedimiento, así sea sumario, que garantice el debido proceso y, en especial, el derecho de defensa, así como la designación expresa de la autoridad competente para el efecto. 4. El principio de proporcionalidad. La sanción de decomiso debe ser proporcional a la falta o infracción administrativa que se busca sancionar. Por su naturaleza, el decomiso de carácter administrativo debe ser excepcional. Así, el bien a decomisar debe tener una relación directa con la infracción administrativa, de modo que la privación del derecho de propiedad se justifique bien por razones de seguridad personal o económica o que por su lesividad se requiere retirarlos de circulación para prevenir o evitar que se siga causando un daño, como en el caso del contrabando o de medicamentos adulterados o vencidos, por señalar sólo algunos ejemplos. 5. La independencia de la sanción penal. Esto significa que el decomiso se puede emplear independientemente de si el hecho que da lugar a él, también puede constituir infracción al régimen penal.

EXTINCION DE DOMINIO Y DECOMISO DEFINITIVO-Si bien son figuras que limitan el derecho de propiedad, tienen características diferentes

La extinción de dominio y el decomiso definitivo si bien son figuras que limitan el derecho de propiedad luego de un procedimiento adelantado con las garantías propias del debido proceso tienen características diferentes, a saber: i) el decomiso definitivo no es mencionado por el texto constitucional, en contraste la extinción de dominio se encuentra prevista en el artículo 34 de la Carta Política; ii) la extinción de dominio está reservada a la autoridad judicial por el contrario el decomiso definitivo es una sanción decretada por la autoridad administrativa luego de comprobada la existencia de una infracción administrativa sujeta al control judicial; iii) en la extinción de dominio se cuestiona la forma en que fueron adquiridos los bienes en el decomiso se evalúa el uso o destinación de estos y no la forma en que se obtuvo su dominio.

PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL-Etapas

PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL-Clases de sanciones

DECOMISO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO COMO SANCION AMBIENTAL-Justificación

El decomiso administrativo definitivo como sanción ambiental responde a un fin constitucionalmente admisible como lo es la preservación del medio ambiente, es adecuado para cesar la infracción ambiental y/o evitar la consumación de un daño al medio ambiente siempre que su imposición sea el resultado del debido proceso administrativo descrito y su aplicación responda a los principios de proporcionalidad y excepcionalidad. Adicionalmente, la decisión sancionatoria de la autoridad administrativa puede impugnarse ante la jurisdicción contenciosa administrativa en garantía del acceso a la administración de justicia, el debido proceso y el derecho de propiedad.

DERECHO DE PROPIEDAD-Limitaciones deben ser determinadas por el legislador

Concretamente, se reitera que la garantía constitucional e interamericana al derecho de propiedad está sujeta a limitaciones que deben ser determinadas por el legislador, pueden

provenir de criterios relacionados con el interés social, la utilidad pública o la función social o ecológica que cumpla. En consecuencia, el decomiso administrativo definitivo se enmarca dentro de las limitaciones permitidas del derecho de propiedad porque ha sido definida por el legislador, en el artículo 47 de la Ley 1333 de 2009, y responde a una medida de interés social como lo es la salvaguarda del medio ambiente en cumplimiento de la función ecológica de la propiedad.

Referencia: expediente D-8795

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 47 de la Ley 1333 de 2009, "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones."

Actor: Carlos Andrés Echeverry Restrepo

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., dieciséis (16) de mayo de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Carlos Andrés Echeverry Restrepo formuló ante la Corte Constitucional acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 47 de la Ley 1333 de 2009.

Por medio de auto del veinte (20) de octubre de dos mil once (2011), el magistrado sustanciador decidió admitir la demanda al considerar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. Como consecuencia de ello dispuso correr traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiera su concepto de rigor; comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, para los fines previstos en el artículo 244 de la Carta; así como al Ministro del Interior, al Ministro de Justicia, al Ministro de Minas y Energía y al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En la misma providencia, se invitó, con el propósito de que rindieran concepto técnico sobre las normas demandadas a las facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, de los Andes, Sergio Arboleda, Libre, Eafit de Medellín, de Antioquia, de Ibagué y del Rosario, al igual que a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Comisión Colombiana de Juristas y al Centro de Estudios, Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma objeto de proceso, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial No. 47.417 de veintiuno (21) de julio de dos mil nueve (2009):

"LEY 1333 DE 2009

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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

(…)

TITULO V.

MEDIDAS PREVENTIVAS Y SANCIONES.

(…)

ARTÍCULO 47. DECOMISO DEFINITIVO DE PRODUCTOS, ELEMENTOS, MEDIOS O IMPLEMENTOS UTILIZADOS PARA COMETER LA INFRACCIÓN. Consiste en la aprehensión material y definitiva de los productos, elementos, medios e implementos utilizados para infringir las normas ambientales.

Una vez decretado el decomiso definitivo, la autoridad ambiental podrá disponer de los bienes para el uso de la entidad o entregarlos a entidades públicas para facilitar el cumplimiento de sus funciones, a través de Convenios Interinstitucionales que permitan verificar la utilización correcta."

III. LA DEMANDA

El ciudadano Carlos Andrés Echeverry Restrepo interpuso acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 47 de Ley 1333 de 2009 al considerar que su contenido normativo es incompatible con los artículo 2º, 4°, 29, 34 y 58 de la Constitución Política y con el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

De forma preliminar el actor aseguró que a pesar del pronunciamiento de exequibilidad que realizó este Tribunal frente al artículo acusado no existe cosa juzgada constitucional1. Esto teniendo en cuenta, que la misma corporación reconoció: "(…) que la aproximación efectuada por la Corporación es general, pues esa índole tienen los cargos despachados, lo que, también en esta oportunidad, releva a la Corte de analizar en detalle cada una de las

expresiones demandadas o de los artículos cuestionados en su totalidad, dado que el ejercicio de sus competencias de control no es oficioso.”2.

A juicio del demandante la norma censurada dispone una pérdida permanente de la propiedad bajo la figura del decomiso definitivo3, lo que significa “una suerte de ´extinción de domino´, decretada no por una autoridad judicial como lo exige el artículo 34 Superior sino por una autoridad administrativa. No sólo se extingue la propiedad sobre un bien que pudo ser adquirido legítimamente y con arreglo a la normatividad vigente, sino que se priva de justa indemnización a su propietario, configurando así una confiscación, institución jurídica prohibida expresamente por el artículo 34 de la Constitución”. Esa falta de indemnización, en su concepto, comporta un desconocimiento del artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de acuerdo con el cual “Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.”.

Asimismo, argumentó que se desconocen las garantías del debido proceso, contenidas en el artículo 29 de la Constitución Política, en tanto al infractor de las normas ambientales se le sancionaría con la limitación definitiva del derecho de propiedad, lo cual solo puede ser el resultado de un proceso de extinción de dominio que debe ser adelantado por una autoridad judicial y no administrativa como ocurre con la aplicación de la norma demandada.

Adicionalmente, solicitó a la Corte reiterar el precedente de la sentencia C-674 de 1999 de acuerdo con el cual es inconstitucional que las autoridades administrativas sancionen con el decomiso definitivo pues dicha atribución, que implica la afectación de la propiedad, solo puede ser decretada por una autoridad judicial.

En el mismo sentido, señaló que el decomiso definitivo de bienes utilizados para cometer una infracción ambiental, previsto en el artículo 47 de la Ley 1333 de 2009, vulnera el artículo 58 de la Constitución Política comoquiera que se desconoce la reserva judicial y el procedimiento legal para aplicar la extinción de dominio único mecanismo aceptado constitucionalmente para perder la propiedad privada.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Minas y Energía

El apoderado especial del Ministerio de Minas y Energía, solicitó a la Corte que se inhiba por ineptitud sustantiva de la demanda o en su defecto declare la exequibilidad del artículo 47 de la Ley 1333 de 2009.

En cuanto a la petición de inhibición, luego de citar la sentencia C-183 de 2002, indicó que el actor no cumplió con los requisitos jurisprudenciales pues se limitó a enunciar y transcribir la norma constitucional que considera violada sin precisar los argumentos en los que fundamenta sus pretensiones y emitiendo juicios de valor sin mayor fundamentación.

En lo relacionado con el pronunciamiento de exequibilidad, en primer término, contextualizó

el decomiso como una sanción orientada a salvaguardar el medio ambiente como un derecho conexo con el derecho a la vida y a la salud de las personas. En segundo lugar, advirtió que: "si el derecho de propiedad no cumple con la función social y ecológica y causa un daño al medio ambiente es posible limitarlo. Por lo tanto el decomiso de los productos, elementos, medios e implementos utilizados para infringir las normas ambientales es una medida que limita el derecho de propiedad atendiendo la función social y ecológica de la propiedad."

En tercer término, planteó que el actor confunde los conceptos de confiscación con el de decomiso y el de decomiso en el de extinción de dominio, lo cual desdibuja la argumentación de la demanda puesto que en la extinción se discute la ilicitud de los medios a través de los cuales se adquirió el derecho de propiedad.

Por último, instó a la Corte para tener en cuenta en su análisis la sentencia C-595 de 2010, en la que se estableció que en materia ambiental el régimen de presunción de culpa no se opone a la Constitución Política.

2. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

La apoderada del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicitó declarar ajustado a la Constitución Política el artículo 47 de la Ley 1333 de 2009.

La representante del Ministerio enfatizó que los mandatos constitucionales relacionados con el derecho a gozar de un ambiente son materializados por el Estado a través de la fijación de políticas ambientales y la imposición de sanciones administrativas, civiles o penales. En particular, refirió que la sanción objeto de demanda fue estudiada por la Corte en la sentencia C-703 de 2010.

Finalmente, realizó un recuento de la jurisprudencia constitucional sobre los requisitos para la prosperidad de los cargos para concluir que el actor no hace una oposición objetiva y verificable del precepto acusado y las normas constitucionales presuntamente violadas.

3. Universidad de Ibagué

El Decano de la Facultad de derecho de la Universidad de Ibagué consideró que la norma demandada es constitucional. En tal sentido, recordó que la Corte Constitucional en sentencia C-459 de 2011 declaró la exequibilidad del decomiso administrativo definitivo, y en esa medida, se constituye en un precedente directamente aplicable al artículo acusado en tanto se determinó el alcance de la confiscación, la expropiación, la extinción de dominio y el decomiso como figuras que limitan el derecho de propiedad contenido en el artículo 58 de la Constitución Política.

Así, en su criterio la sentencia citada es un precedente que resuelve los cuestionamientos del demandante en torno a la constitucionalidad del decomiso administrativo definitivo previsto en el artículo 47 de la Ley 1333 de 2010. De hecho, concluye que: "(…) no es inconstitucional porque el legislador haya atribuido el decomiso definitivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción ambiental, a la autoridad administrativa. Además, la Ley 1333 de2009 contempla el procedimiento para que se decrete el decomiso;

se pruebe la infracción y se garantice la defensa del contraventor.”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto 5267, solicitó a la Corte Constitucional declarar exequible el artículo 47 de la Ley 1333 de 2009.

El representante del Ministerio Público precisó que el demandante solo desarrolla los cargos respecto de los artículos 34 y 58 de la Constitución Política. En cuanto al primer artículo constitucional, aclaró que el actor confunde que el decomiso definitivo y la extinción de dominio responden a propósitos, objetos y circunstancias disímiles, a saber: “Mientras la extinción de dominio tiene que ver con la forma con arreglo a la cual éste se adquiere, el decomiso definitivo está relacionado con el uso que se da a los bienes. Para fines de la extinción de dominio es indiferente el uso que se dé a los bienes, que incluso puede ser lícito, mientras que para el decomiso definitivo es indiferente la forma con arreglo a la cual éstos se adquirieron, que incluso puede ser lícita. Al no ser posible hacer la equiparación que el actor pretende, su cargo no puede prosperar.”

En lo relacionado con el artículo 58 de la Constitución Política explicó que el decomiso definitivo es consecuencia de incumplir con la función ecológica de la propiedad: “Este incumplimiento se concreta en la conducta de utilizar productos, elementos, medios o implementos para infringir normas ambientales. El artículo demandado se limita a establecer una sanción adecuada a tales conductas, y se inscribe en el propósito de las sanciones administrativas en materia ambiental, previsto en el artículo 4º de la Ley 1333 de 2009, que es el de prevenir, corregir y compensar.”

Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, corresponde a esta Corporación conocer de la presente demanda, por dirigirse contra una ley de la república.

Asunto bajo revisión

2. Los representantes del Ministerio de Minas y Energía y del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible solicitaron la inhibición de la Corte ante la falta de cumplimiento de los requisitos jurisprudenciales para la configuración de un cargo de constitucionalidad. No obstante, de forma subsidiaria, expusieron las razones por las que consideran que la norma demandada se ajusta a la Constitución Política. Lo anterior, en armonía con los argumentos expuestos por el Ministerio Público y la Universidad de Ibagué que coinciden en la constitucionalidad de la norma acusada básicamente por tres razones: i) la compatibilidad constitucional del decomiso definitivo como sanción para salvaguardar la función social y ecológica de la propiedad; ii) la confusión del demandante respecto de las diferencias entre el decomiso, la confiscación y la extinción de dominio, y iii) los mandatos constitucionales relacionados con el derecho a gozar de un ambiente son materializados por el Estado a través de la fijación de políticas ambientales y la imposición de sanciones administrativas, civiles o penales.

3. Para resolver los planteamientos del demandante, los intervinientes y el Ministerio Público, la Corte se referirá a la configuración de cargos de inconstitucionalidad en la demanda, luego se pronunciará sobre la posible existencia de cosa juzgada frente al artículo 47 de la Ley 1333 de 2009, y finalmente, abordará la diferencia entre la extinción de dominio, la confiscación y el decomiso.

Aptitud sustantiva de la demanda. La configuración de cargos de inconstitucionalidad respecto del artículo 47 de la Ley 1333 de 2009 y el planteamiento del problema jurídico

4. El texto constitucional habilita a los ciudadanos, como parte de la participación, ejercicio y control del poder político, a interponer acciones públicas para la defensa de la Constitución y la ley (Art. 40 de la C.P.). De forma correlativa, faculta a la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra leyes (Art. 241 de la C.P.).

En esa medida, cuando este Tribunal estudia la admisión de una acción pública de inconstitucionalidad debe guiarse, de una parte, por el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 19914, y de otra, por el principio pro actione según el cual "(…) el examen de los requisitos adjetivos de la demanda no debe ser sometido a un riguroso escrutinio y se debe preferir una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante esta Corte"5.

En consecuencia, para la Corte la valoración de los cargos presentados en las demandas de inconstitucionalidad está mediada no solo por el cumplimiento de los requisitos legales sino por la garantía de acceso a la administración de justicia de todos los ciudadanos. En el marco de este análisis la corporación ha desarrollado el concepto de la violación a partir del planteamiento de razones de inconstitucionalidad claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes6.

5. En la demanda presentada por el ciudadano Carlos Andrés Echeverry Restrepo se expone que el decomiso definitivo de los medios o implementos utilizados para cometer la infracción ambiental, previsto en el artículo 47 de la Ley 1333 de 2009, desconoce el derecho de propiedad (artículo 58 de la C.P. y 21 de la CADH), la protección de los bienes por parte de las autoridades (artículo 2º de la C.P.) y el derecho al debido proceso (artículo 29 de la C.P.). Esto, porque de acuerdo con el actor aquella constituye una sanción en virtud de la cual se concede a la administración la potestad para aplicar la extinción de dominio en violación de la reserva judicial prevista en el artículo 34 de la C.P.

Lo anterior significa que el peticionario cumplió con la carga de plantear las razones por las cuales considera que el decomiso definitivo vulnera los derechos de propiedad y debido proceso, así como las condiciones para que opere la extinción de dominio. En efecto, las razones son: i) claras porque permiten comprender argumentativamente lo solicitado; ii) ciertas pues cuestionan bajo una interpretación razonable el contenido de la norma acusada; iii) específicas al relacionar la forma en qué la norma acusada vulnera la Constitución Política; iv) pertinentes porque los cuestionamientos son de naturaleza constitucional; v) y suficientes en tanto generan una duda razonable sobre la exequibilidad de la norma.

6. Por consiguiente, la Corte descarta la solicitud de inhibición propuesta por los representantes del Ministerio de Minas y Energía y del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible puesto que en la demanda se configuran cargos de constitucionalidad que ameritan un pronunciamiento de fondo.

En ese orden de ideas, considera que en esta oportunidad, corresponde a la Sala definir si la sanción contenida en el artículo 47 de la Ley 1333 de 2009, que dispone el decomiso definitivo de los medios o implementos utilizados para cometer la infracción ambiental, desconoce el derecho de propiedad (artículo 58 de la C.P. y 21 de la CADH), la protección de los bienes por parte de las autoridades (artículo 2º de la C.P.) y el derecho al debido proceso (artículo 29 de la C.P.). Esto, porque de acuerdo con el actor aquella constituye una sanción en virtud de la cual se concede a la administración la potestad para aplicar la extinción de dominio en violación de la reserva judicial prevista en el artículo 34 de la C.P. Por último, se debe precisar que frente al artículo 4 Superior no se hace ningún planteamiento concreto por lo cual la Corte descarta un pronunciamiento de fondo al respecto.

La inexistencia de cosa juzgada frente al artículo 47 de la Ley 1333 de 2009. Reiteración de jurisprudencia. La constitucionalidad de las medidas preventivas en materia ambiental y su carácter no sancionatorio

7. En el numeral cuarto de la sentencia C-703 de 20107 la Corte resolvió: “Por los cargos analizados en esta sentencia, declarar EXEQUIBLES los artículos 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 48 y 49 de la Ley 1333 de 2009.”. En tal sentido, se debe delimitar cuáles cargos fueron analizados en esa oportunidad y si esos coinciden con los propuestos por el actor en la demanda objeto de estudio, teniendo en cuenta que esta se dirige contra el artículo 47 de la Ley 1333 de 2009 y que en esa ocasión la Corte advirtió lo siguiente: “Son suficientes las anteriores consideraciones para concluir que los cargos formulados no prosperan y, finalmente, se advierte que la aproximación efectuada por la Corporación es general, pues esa índole tienen los cargos despachados, lo que, también en esta oportunidad, releva a la Corte de analizar en detalle cada una de las expresiones demandadas o de los artículos cuestionados en su totalidad, dado que el ejercicio de sus competencias de control no es oficioso.”

7.1 En términos generales, este Tribunal definió, en armonía con las disposiciones constitucionales sobre protección del medio ambiente, que las medidas preventivas son la respuesta urgente e inmediata que adopta la autoridad administrativa competente a fin de evitar que un hecho o circunstancia que afecte o amenace con afectar el medio ambiente produzca un daño irreversible o difícil de restaurar. Bajo ese presupuesto, la medida preventiva se impone mediante acto administrativo motivado, debe ser proporcional a la situación de daño ambiental que enfrenta, es de carácter provisional y no procede recurso alguno en contra de su adopción. Por último, estableció que es importante diferenciarla de las sanciones ambientales puesto que estas últimas son consecuencia de un proceso administrativo en el cual se ha demostrado la responsabilidad en la ocurrencia de una infracción ambiental.

7.2 De forma específica, la Corte analizó el cargo formulado por el demandante de acuerdo con el cual las expresiones acusadas del artículo 36, el texto de los artículos 38 y 39, que

contemplan medidas preventivas, así como los artículos 43, 44, 45, 46, 47, 48 y 49, que consagran las sanciones, vulneran los derechos al libre desarrollo de la personalidad, al trabajo, a la propiedad, a la libertad de empresa y al debido proceso y en este último caso, particularmente, el derecho de defensa y los principios de legalidad, taxatividad y tipicidad de las sanciones, porque no señalan exactamente frente a cuáles infracciones debe aplicarse cada una de esas medidas, ni indican de manera exacta e inequívoca la relación entre cada posible infracción y cada medida, ni las condiciones para su aplicación, en especial las relacionadas con la proporcionalidad, de donde resulta un amplísimo margen de discrecionalidad para las autoridades ambientales.

Al respecto, la Corte resolvió, en primer término, descartar el análisis de la violación de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y al principio de proporcionalidad al considerar que no se puede resolver en abstracto una tensión entre el eventual deterioro del medio ambiente y la afectación de los derechos de libertad en la adopción tanto de medidas preventivas como de sanciones. En segundo lugar, puntualizó que tampoco se vulneraba el derecho al trabajo, a la propiedad privada y a la libertad de empresa porque el demandante partía del supuesto errado de asimilar las medidas preventivas a las sanciones8. En tercer término, reiteró que: " la exigencia de una clasificación detallada de infracciones administrativas en normas tipo, en donde no sólo se haga una descripción exacta de la conducta que será objeto de sanción sino de la sanción misma, modelo típico del precepto penal, devendría en el desconocimiento de la naturaleza misma de la actividad administrativa", debiéndose entender, entonces, "que existe una tipificación indirecta, que presupone la existencia de un precepto que establece un mandato, una prohibición, y otro que establece que el incumplimiento de éstas, será objeto de sanción"9."10

8. En este orden de ideas, la sentencia C-703 de 2010 abordó las sanciones administrativas de carácter ambiental desde una perspectiva general relacionada con el cumplimiento de los requisitos de tipicidad, legalidad y taxatividad. Por lo tanto, para la Sala los cargos analizados en la sentencia C-703 de 2010 no coinciden con los expuestos por el actor en esta ocasión y en esa medida, no existe cosa juzgada constitucional11. De hecho, en la demanda actual los cuestionamientos objeto de pronunciamiento hacen referencia a la vulneración de los artículos 2º, 34 y 58 de la Constitución Política, desde una perspectiva de desconocimiento de la propiedad por aplicación de la extinción de dominio en un procedimiento administrativo.

Reiteración de jurisprudencia. La protección constitucional e internacional del derecho de propiedad. Las limitaciones al derecho de propiedad: el decomiso, la confiscación y la extinción de dominio.

9. El artículo 58 de la Constitución Política señala la protección del derecho a la propiedad, así como las características mediante las cuales se ejerce este derecho de la siguiente forma: "Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. // La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica."

El alcance que la jurisprudencia constitucional ha dado a este artículo, en especial en lo relacionado con los cargos objeto de estudio, puede resumirse así: "(…)el derecho a la propiedad –como todos los derechos constitucionales- no tiene un carácter absoluto o intangible y puede ser limitado cuando no se aviene a las reglas impuestas en el ordenamiento, especialmente (i) cuando no cumple la función social o ecológica que está llamada a prestar, (ii) cuando su adquisición no se ajuste a las previsiones de la normativa vigente y (iii) cuando entra en conflicto evidente con el interés general u otros derechos constitucionales y, después de una adecuada ponderación, en el caso concreto se hace necesario limitarlo."12

En particular, sobre el alcance de la función ecológica de la propiedad es preciso recordar: "(…) que su consagración constitucional constituye una novedosa respuesta del Constituyente a la problemática planteada por la explotación y uso indiscriminado de los bienes y derechos particulares en contra de la preservación del medio ambiente sano, considerado como un derecho y bien colectivo en cuya protección debe estar comprometida la sociedad entera (C.P. arts. 79 y 80)."13

10. Por su parte, la CADH establece en su artículo 21: "Derecho a la Propiedad Privada
1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.// 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. //3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley."

A su turno, la jurisprudencia interamericana ha "(…) desarrollado un concepto amplio de propiedad que abarca, entre otros, el uso y goce de los bienes, definidos como cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona. Dicho concepto comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de valor14. Asimismo, la Corte ha protegido a través del artículo 21 convencional los derechos adquiridos, entendidos como derechos que se han incorporado al patrimonio de las personas15. La Corte observa, sin embargo, que el derecho a la propiedad no es un derecho absoluto, pues en el artículo 21.2 de la Convención se establece que para que la privación de los bienes de una persona sea compatible con el derecho a la propiedad debe fundarse en razones de utilidad pública o de interés social, sujetarse al pago de una justa indemnización, limitarse a los casos, practicarse según las formas establecidas por la ley16y efectuarse de conformidad con la Convención."17

De lo anterior se infiere que la garantía constitucional e interamericana al derecho a la propiedad está sujeta a limitaciones que deben ser determinadas por el legislador, pueden provenir de criterios relacionados con el interés social, la utilidad pública o la función social o ecológica que cumpla. Específicamente, frente a las limitaciones que responden a la función ecológica de la propiedad las mismas se encuentran constitucionalmente amparadas en la defensa del medio ambiente y la naturaleza.

11. Ahora bien, entre las instituciones que han limitado el derecho de propiedad se destacan

la confiscación, el decomiso, la extinción de dominio y la expropiación.

En reciente jurisprudencia este Tribunal analizó las figuras mencionadas como parte del estudio de constitucionalidad de los artículos 186 (parcial), 194 y 213 del Decreto-Ley 1355 de 1970 y 129 del Decreto 522 de 1971, relativos a la medida correctiva del decomiso18. De forma preliminar, observó:

"4.4.1. La confiscación está expresamente prohibida por la Constitución, convirtiéndose en una limitación ilegitima de la propiedad, toda vez que una persona no puede ser despojada de la totalidad de sus bienes o una parte considerable de ellos.

4.4.2. Por su parte, la extinción del dominio, el decomiso y la expropiación son formas legítimas de restringir la propiedad.

Las dos primeras son formas de limitación legítimas de la propiedad sin indemnización, mientras la expropiación siempre procederá previa aquella."

Más adelante, luego de un estudio sobre el decomiso administrativo en la jurisprudencia constitucional19, se presentaron las siguientes conclusiones:

"4.5.3. El anterior recuento jurisprudencial, le permite a la Sala señalar que: i) en determinados eventos el decomiso permanente ordenado por autoridades administrativas se ajusta a la Constitución, siempre y cuando cumpla unos requisitos que se expondrán a continuación, ii) no se puede confundir o asimilar la acción de extinción de dominio que consagra el artículo 34 constitucional, con la figura del decomiso administrativo, porque si bien es cierto las dos se asemejan porque implican una limitación o pérdida del derecho de propiedad a favor del Estado sin contraprestación alguna, su naturaleza jurídica es diversa, iii) La intervención de las autoridades judiciales se debe exigir solamente para los casos de extinción del dominio que son señalados en el artículo 34 constitucional, es decir, contra los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social, pero sin que sea estrictamente necesaria cuando la limitación del derecho a la propiedad tenga otro origen, por ejemplo, la comisión de una infracción administrativa, iv) será el legislador, en ejercicio de la cláusula general de competencia, artículo 150 de la Constitución y del principio democrático, al que le corresponderá establecer los casos en los que una autoridad administrativa puede imponer como sanción el decomiso de un determinado bien, v) El decomiso administrativo no tiene por objeto sancionar la forma de adquisición del bien, como sucede con la figura de la extinción del dominio, sino la inobservancia de la norma que proscribe determinadas conductas o que impone algunas exigencias a los administrados, es decir, la inobservancia de una obligación legal, vi) esta clase de decisiones siempre serán susceptibles de ser demandadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es decir, siempre la jurisdicción podrá pronunciarse a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, entre otras. Es decir, los jueces tendrán siempre la opción de decidir definitivamente sobre esta clase de sanciones. Por tanto, no se puede considerar que el que una autoridad administrativa decrete un decomiso definitivo, impida el acceso a la jurisdicción, ya que por la naturaleza administrativa de la sanción, ésta siempre podrá ser

discutida ante aquella, lo que garantiza la protección del derecho a recurrir a la administración de justicia como del derecho de propiedad y, vii) a diferencia de la libertad personal, el derecho a la propiedad y sus limitaciones no está sujeto a una reserva judicial en la Constitución. En consecuencia, nada se opone a que, en determinados eventos, una autoridad administrativa, actuando de conformidad con la ley que le dé la atribución, pueda ordenar el decomiso definitivo de un bien."

Por consiguiente, la Corte avaló en el juicio de constitucionalidad la sanción de decomiso administrativo definitivo, siempre que sea el resultado de la comisión de una infracción administrativa regulada por el legislador e impuesta con observancia del debido proceso. En tal sentido, destacó que se debe cumplir con:

"4.5.1. El principio de legalidad. Sólo el legislador ordinario o extraordinario está llamado a definir los casos en que esta sanción procede, toda vez que, i) estamos en presencia de una decisión que afecta un derecho constitucional: la propiedad; ii) es la consecuencia del poder sancionatorio administrativo que tiene el Estado y que de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, es "un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el orden jurídico institucional mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye a la realización de sus cometidos", y cuyo fundamento está en la colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público, artículo 113 de la Constitución. En ese orden, corresponde al legislador establecer tanto la infracción como la sanción de carácter administrativo. Sobre el particular la jurisprudencia constitucional ha señalado que:

(…)

4.5.2. El principio de tipicidad. En materia administrativa este principio no es tan riguroso como en el penal; sin embargo, el legislador debe i) hacer una descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción y ii) determinar expresamente la sanción20.

4.5.3. El debido proceso. Se requiere el señalamiento de un procedimiento, así sea sumario, que garantice el debido proceso y, en especial, el derecho de defensa, así como la designación expresa de la autoridad competente para el efecto.

4.5.4. El principio de proporcionalidad. La sanción de decomiso debe ser proporcional a la falta o infracción administrativa que se busca sancionar. Por su naturaleza, el decomiso de carácter administrativo debe ser excepcional. Así, el bien a decomisar debe tener una relación directa con la infracción administrativa, de modo que la privación del derecho de propiedad se justifique bien por razones de seguridad personal o económica o que por su lesividad se requiere retirarlos de circulación para prevenir o evitar que se siga causando un daño21, como en el caso del contrabando o de medicamentos adulterados o vencidos, por señalar sólo algunos ejemplos.

(…)

4.5.5. La independencia de la sanción penal. Esto significa que el decomiso se puede emplear independientemente de si el hecho que da lugar a él, también puede constituir infracción al régimen penal.

4.6. Lo expuesto hasta este punto, le permite a la Sala concluir que: i) existen eventos en los cuales se ajusta a la Constitución el decomiso administrativo como sanción por la comisión de una infracción administrativa, ii) si bien el decomiso administrativo implica la pérdida del derecho de propiedad a favor del Estado, no requiere la declaración judicial, porque esa reserva el Constituyente la impuso sólo para los eventos expresamente consagrados en el inciso segundo del artículo 34 constitucional, que hacen relación a la adquisición ilegitima del bien objeto de la extinción, mientras que en el decomiso administrativo no tiene por finalidad poner en entredicho la legitimidad de la propiedad del bien objeto de dicha medida, sino sancionar la inobservancia de una obligación legal, y iii) tampoco se puede asimilar esta clase de decomiso a la confiscación, medida expresamente prohibida en la Constitución y que supone "el apoderamiento de todo o de parte del patrimonio de una persona por parte del Estado, sin compensación alguna", toda vez que el origen de esta figura es la infracción administrativa determinada por el legislador, mientras la confiscación carece de fundamento normativo alguno."

12. Por consiguiente, la extinción de dominio y el decomiso definitivo si bien son figuras que limitan el derecho de propiedad luego de un procedimiento adelantado con las garantías propias del debido proceso tienen características diferentes, a saber: i) el decomiso definitivo no es mencionado por el texto constitucional, en contraste la extinción de dominio se encuentra prevista en el artículo 34 de la Carta Política; ii) la extinción de dominio está reservada a la autoridad judicial por el contrario el decomiso definitivo es una sanción decretada por la autoridad administrativa luego de comprobada la existencia de una infracción administrativa sujeta al control judicial; iii) en la extinción de dominio se cuestiona la forma en que fueron adquiridos los bienes en el decomiso se evalúa el uso o destinación de estos y no la forma en que se obtuvo su dominio.

Análisis de los cargos

13. En virtud de lo expuesto, la Sala concluye que no se desconoce el derecho de propiedad en los términos planteados por el demandante con la sanción de decomiso definitivo prevista en el artículo 47 de la Ley 1333 de 2009. En efecto, la naturaleza del decomiso definitivo en nada se relaciona con la extinción de dominio contemplada en el artículo 34 de la Constitución Política ni representa una restricción inconstitucional del derecho de propiedad consagrado en el artículo 58.

Al respecto, la Corte observa que la equiparación hecha por el actor en el sentido de entender el decomiso definitivo como una forma de extinción de dominio que desconoce el derecho de propiedad y la reserva judicial exigida por el texto superior carece de fundamento. Esto, porque como se explicó en la parte considerativa, el alcance, ámbito de aplicación y condiciones para la utilización de una u otra figura son diferentes.

Así, en particular, el decomiso definitivo de los bienes utilizados para cometer la infracción

ambiental es una de las sanciones previstas en la Ley 1333 de 200922, como resultado de un proceso administrativo en el que se determina la responsabilidad del infractor23, se cuenta con la oportunidad de pedir pruebas, ejercer el derecho de defensa, interponer recursos y la decisión sancionatoria está sujeta al control de la jurisdicción contencioso administrativa. Las etapas de este procedimiento sancionatorio ambiental, establecido en la Ley 1333 de 2009, se resumen a continuación:

1) Indagación preliminar (art. 17).24

3) Notificaciones (art. 19).26

4) Intervenciones (art. 20).27

5) Remisión a otras autoridades (art. 21).28

6) Verificación de los hechos (art. 22).29

7) Cesación de procedimiento (art. 23).30

8) Formulación de cargos (art. 24).31

9) Descargos (art. 25).32

10) Práctica de pruebas (art. 26).33

11) Determinación de la responsabilidad y sanción (art. 27).34

12) Notificación (art. 28).35

13) Publicidad (art. 29).36

14) Recursos (art. 30).37

15) Medidas compensatorias (art. 31).38

El cumplimiento del procedimiento ambiental sancionatorio puede dar lugar a la imposición de alguna de las sanciones previstas por el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, a saber: multas; cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio; revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro; demolición de obra; decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción; restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres; y trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.

14. En esa medida, el decomiso definitivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción, dispuesto por el artículo 47 de la Ley 1333 de 2009 cumple con las condiciones desarrolladas por la jurisprudencia constitucional para ser considerado como una sanción administrativa. Ciertamente, está contenida y definida en una ley (principios de legalidad y tipicidad), debe ser impuesta por una autoridad competente en el marco de un procedimiento administrativo que permite, entre otros, el ejercicio del

derecho de defensa (debido proceso), su imposición exige la aplicación del principio de proporcionalidad39, debe emplearse forma excepcional para evitar la consumación del daño ambiental y se adopta con independencia de las implicaciones penales que pueda presentar el mismo hecho.

15. El anterior análisis permite a la Sala concluir respecto de la sanción de decomiso definitivo, de una parte, que no se vulnera el artículo 34 de la Constitución Política comoquiera que la figura es diferente a la extinción de dominio, y por tanto, no requiere que sea decretada por una autoridad judicial. De otra parte, no se trata de un desconocimiento arbitrario del derecho de propiedad (art. 58 de la C.P y 21 de la CADH) o de la vulneración de la protección de los bienes del ciudadano (art. 2º de la C.P), dado que el decomiso definitivo, en este caso, es una sanción administrativa que puede ser impuesta luego de que la autoridad competente adelante un procedimiento legal, con el respeto del debido proceso, como consecuencia de la comisión de una infracción ambiental y en todo caso puede ser objeto de control judicial por la jurisdicción contenciosos administrativa.

El decomiso administrativo definitivo como sanción ambiental responde a un fin constitucionalmente admisible como lo es la preservación del medio ambiente, es adecuado para cesar la infracción ambiental y/o evitar la consumación de un daño al medio ambiente siempre que su imposición sea el resultado del debido proceso administrativo descrito y su aplicación responda a los principios de proporcionalidad y excepcionalidad. Adicionalmente, la decisión sancionatoria de la autoridad administrativa puede impugnarse ante la jurisdicción contenciosa administrativa en garantía del acceso a la administración de justicia, el debido proceso y el derecho de propiedad.

Concretamente, se reitera que la garantía constitucional e interamericana al derecho de propiedad está sujeta a limitaciones que deben ser determinadas por el legislador, pueden provenir de criterios relacionados con el interés social, la utilidad pública o la función social o ecológica que cumpla. En consecuencia, el decomiso administrativo definitivo se enmarca dentro de las limitaciones permitidas del derecho de propiedad porque ha sido definida por el legislador, en el artículo 47 de la Ley 1333 de 2009, y responde a una medida de interés social como lo es la salvaguarda del medio ambiente en cumplimiento de la función ecológica de la propiedad.

Por consiguiente, la Sala declarará la exequibilidad el artículo 47 de la Ley 1333 de 2009, por los cargos analizados en la presente providencia.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 47 de la Ley 1333 de 2009, por los cargos analizados en la presente providencia.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

María Victoria Calle Correa

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente en comisión

ADRIANA MARÍA GUILLEN ARANGO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado (P.)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Mediante la sentencia C-703 de 2010, la Corte decidió: “CUARTO.- Por los cargos analizados en esta sentencia, declarar EXEQUIBLES los artículos 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 48 y 49 de la Ley 1333 de 2009.”

2 Sentencia C-703 de 2010.

3 La figura del decomiso definitivo es entendida por el actor como una sanción mediante la cual se da el traspaso de la propiedad a favor del Estado.

4 Decreto 2067 de 1991. Artículo 2o. “Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: //1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; //2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; // 3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; // 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y // 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.”

5 Cft. Sentencias C-069 de 2009, C-508 de 2008, C-451 de 2005, C-040 de 2005, C-480 de 2003 y C-1052 de 2001.

6 Así lo exige el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y lo ha sostenido esta Corte en las sentencias C-372 de 2009, C-1087 de 2008, C-293 de 2008, C-922 de 2007, C-370 de 2006, C-889 de 2002, C-183 de 2002 y C-1052 de 2001.

7 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

8 En la sentencia se enfatizó: “La Corporación llama la atención acerca de la diferencia fundada en las circunstancias que justifican la adopción de medidas temporales y la imposición de sanciones y reitera que el estado de incertidumbre que acompaña a la medida preventiva difiere, sustancialmente, de la certeza que se debe tener acerca de la

responsabilidad y de la sanción, una vez se ha surtido el procedimiento administrativo correspondiente, como quiera que medidas y sanciones obedecen a dos momentos distintos en el actuar de la administración.”. Y en la misma línea argumentativa advirtió: “Tampoco cabe predicar, en abstracto, la primacía sobre el medio ambiente de los derechos a la propiedad, a la libre empresa o al trabajo, porque, en términos generales, y como lo expuso la Corte en la Sentencia C-293 de 2002, una “teórica discusión” acerca de cuáles derechos prevalecen la Constitución la resuelve al reconocer, en su artículo 1º, la primacía del interés general, así como al señalar, en su artículo 58, que la propiedad es una función social que implica obligaciones y a la cual le es inherente una función ecológica.”

9 Sentencia C-564 de 2000

10 Sentencia C-703 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

11 Sobre la existencia de cosa juzgada constitucional, precisó, este Tribunal en la sentencia C-220 de 2011: “En resumen, cuando la Corte se enfrenta a una demanda contra una norma declarada exequible en oportunidad previa, solamente podrá declarar la existencia de cosa juzgada constitucional cuando exista (i)identidad de contenido normativo y de disposición acusada, lo que exige un análisis del contexto de aplicación de la norma, e (ii) identidad de cargos tanto desde el punto de vista de la norma constitucional que se considera desconocida, como del hilo argumentativo que sigue el concepto de violación”

12 Sentencia C-459 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

13 Sentencia C-189 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

14 Cfr. Caso Palamara Iribarne, supra nota 48, párr.102; Caso Comunidad Indígena Yakye Axa, supra nota 12, párr. 137; Caso de la Comunidad Moiwana, supra nota 99, párr. 129, y Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 144.

15 Cfr. Caso “Cinco Pensionistas”, supra nota 78, párr. 102.

16 Cfr. Caso Palamara Iribarne, supra nota 48, párr. 108; Caso Comunidad Indígena Yakye Axa, supra nota 12, párrs. 145 y 148, y Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 128.

17 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170. Párr. 174.

18 Sentencia C-459 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

19 Ese recuento jusrisprudencial fue necesario comoquiera que la Corte había tenido posturas diferentes respecto de la naturaleza y alcance de la figura del decomiso administrativo.

20 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-1010 de 2008.

21 Sobre el particular se puede consultar una breve referencia que hace Juan Alfonso Santamaría Pastor en “Principios del Derecho Administrativo” Volumen II. Tercera edición. Pág. 399. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. S.A. Madrid.

22 En esta Ley se establece el procedimiento sancionatorio ambiental.

23 Ley 1333 de 2009. Artículo 5: “INFRACCIONES. Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.//PARÁGRAFO 1o. En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.”. Asimismo, la Ley regula las causales de atenuación y agravación de la responsabilidad en materia ambiental (artículos 6º y 7º), los eximentes de responsabilidad (artículo 8º), las causales de cesación del procedimiento (artículo 9º) y las de caducidad de la acción en materia ambiental (artículo 10).

24 Artículo 17: “Con el objeto de establecer si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio se ordenará una indagación preliminar, cuando hubiere lugar a ello. La indagación preliminar tiene como finalidad verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximentes de responsabilidad. El término de la indagación preliminar será máximo de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de la investigación. La indagación preliminar no podrá extenderse a hechos distintos del que fue objeto de denuncia, queja o iniciación oficiosa y los que le sean conexos.”

25 Artículo 18: “El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos”.

26 Artículo 19: “En las actuaciones sancionatorias ambientales las notificaciones se surtirán en los términos del Código Contencioso Administrativo”.

27 Artículo 20: “Iniciado el procedimiento sancionatorio, cualquier persona podrá intervenir para aportar pruebas o auxiliar al funcionario competente cuando sea procedente en los términos de los artículos 69 y 70 de la Ley 99 de 1993. Se contará con el apoyo de las autoridades de policía y de las entidades que ejerzan funciones de control y vigilancia ambiental.”

28 Artículo 21: “Si los hechos materia del procedimiento sancionatorio fueren constitutivos de delito, falta disciplinaria o de otro tipo de infracción administrativa, la autoridad ambiental pondrá en conocimiento a las autoridades correspondientes de los hechos y acompañará copia de los documentos pertinentes. PARÁGRAFO. La existencia de un proceso penal, disciplinario o administrativo, no dará lugar a la suspensión del procedimiento sancionatorio ambiental.”

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

30 Artículo 23: “Cuando aparezca plenamente demostrada alguna de las causales señaladas en el artículo 9o del proyecto de ley, así será declarado mediante acto administrativo motivado y se ordenará cesar todo procedimiento contra el presunto infractor, el cual deberá ser notificado de dicha decisión. La cesación de procedimiento solo puede declararse antes del auto de formulación de cargos, excepto en el caso de fallecimiento del infractor. Dicho acto administrativo deberá ser publicado en los términos del artículo 71 de la ley 99 de 1993 y contra él procede el recurso de reposición en las condiciones establecidas en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo.”

31 Artículo 24: “Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental. En el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado. El acto administrativo que contenga el pliego de cargos deberá ser notificado al presunto infractor en forma personal o mediante edicto. Si la autoridad ambiental no cuenta con un medio eficaz para efectuar la notificación personal dentro de los cinco (5) días siguientes a la formulación del pliego de cargos, procederá de acuerdo con el procedimiento consagrado en el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo. El edicto permanecerá fijado en la Secretaría Legal o la dependencia que haga sus veces en la respectiva entidad por el término de cinco (5) días calendario. Si el presunto infractor se presentare a notificarse personalmente dentro del término de fijación del edicto, se le entregará copia simple del acto administrativo, se dejará constancia de dicha situación en el expediente y el edicto se mantendrá fijado hasta el vencimiento del término anterior. Este último aspecto deberá ser cumplido para todos los efectos en que se efectúe notificación por edicto dentro del proceso sancionatorio ambiental. Para todos los efectos, el recurso de reposición dentro del procedimiento sancionatorio ambiental se concederá en el efecto devolutivo.”

32 Artículo 25: “Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del pliego de cargos al presunto infractor este, directamente o mediante apoderado debidamente constituido, podrá presentar descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que estime pertinentes y que sean conducentes. PARÁGRAFO. Los gastos que ocasione la práctica de una prueba serán a cargo de quien la solicite.”

33 Artículo 26: “Vencido el término indicado en el artículo anterior, la autoridad ambiental ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad. Además, ordenará de oficio las que considere necesarias. Las pruebas ordenadas se practicarán en un término de treinta (30) días, el cual podrá prorrogarse por una sola vez y hasta por 60 días, soportado en un concepto técnico que establezca la necesidad de un plazo mayor para la ejecución de las pruebas. PARÁGRAFO. Contra el acto administrativo que niegue la práctica de pruebas solicitadas, procede el recurso de reposición. La autoridad ambiental competente podrá comisionar en otras autoridades la práctica de las pruebas decretadas.”

34 Artículo 27: “Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento del período probatorio, según el caso, mediante acto administrativo motivado, se declarará o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones a que haya lugar. PARÁGRAFO. En el evento de hallarse probado alguno de los supuestos previstos en los artículos 8o y 22 de la presente ley con respecto a alguno o algunos de los presuntos infractores, mediante acto administrativo debidamente motivado se declarará a los presuntos infractores, según el caso, exonerados de toda responsabilidad y, de ser procedente, se ordenará el archivo del expediente”.

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

36 Artículo 29: “El acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental será publicado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993.”

38 Artículo 31: “La imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción. La sanción y las medidas compensatorias o de reparación deberán guardar una estricta proporcionalidad.”

39 Sobre el alcance de este principio en materia de aplicación de la ley ambiental puede consultarse la sentencia C-703 de 2010. En especial, en lo relacionado con la imposibilidad de determinar en abstracto si determinada medida preventiva o sanción ambiental es proporcional.