

Sentencia C-595/10

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

PRESUNCION DE CULPA O DOLO EN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL-Se encaja dentro de las denominadas presunciones legales -iuris tantum-

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Presupuestos para no dar aplicación de integración de unidad normativa

ACUMULACION DE DEMANDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD-Improcedencia

INTERES SUPERIOR DEL MEDIO AMBIENTE SANO-Deberes constitucionales y principios que lo fundamentan

PERSONA Y EL ENTORNO ECOLOGICO-Contenido

Colombia es un Estado personalista fundado en el respeto de la dignidad humana (artículo 1º superior). La Constitución reconoce la primacía de los derechos inalienables del ser humano (artículo 5º superior). Se ha de proteger, entonces, el derecho a la vida, esto es, que la persona exista, además de garantizar cierta calidad de subsistencia (dignidad humana, artículo 1º superior). La persona es el sujeto, la razón de ser y fin último del poder político por lo que se constituye en norte inalterable en el ejercicio del poder y su relación con la sociedad. Es a partir del respeto por la vida humana que adquiere sentido el desarrollo de la comunidad y el funcionamiento del Estado. La Constitución muestra igualmente la relevancia que toma el medio ambiente como bien a proteger por sí mismo y su relación estrecha con los seres que habitan la tierra. La conservación y la perpetuidad de la humanidad dependen del respeto incondicional al entorno ecológico, de la defensa a ultranza del medio ambiente sano, en tanto factor insustituible que le permite existir y garantizar una existencia y vida plena. Desconocer la importancia que tiene el medio ambiente sano para la humanidad es renunciar a la vida misma, a la supervivencia presente y futura de las generaciones. En el mundo contemporáneo, la preocupación ambientalista viene a tomar influencia decisiva

solamente cuando resulta incuestionable que el desarrollo incontrolado y la explotación sin límites de los recursos naturales logran suponer su esquilmación definitiva.

CONSTITUCION ECOLOGICA-Importancia

La Constitución de 1991 modificó profundamente la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza. Por ello esta Corporación ha señalado [...] que la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la Carta contiene una verdadera “Constitución ecológica”, conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente.

INTERES SUPERIOR DEL MEDIO AMBIENTE SANO-Disposiciones constitucionales que demuestran su importancia

DERECHO AL AMBIENTE SANO-Alcance

DERECHO AL AMBIENTE SANO-Carácter de derecho fundamental por conexidad

DERECHO AL AMBIENTE SANO-Carácter de servicio público

BIODIVERSIDAD-Contenido

Colombia es uno de los países que mayor interés debe tener respecto de los acuerdos internacionales en materia de biodiversidad. La razón es, por lo demás, sencilla: nuestro país ha sido reconocido a nivel mundial como uno de los centros biológicos de mayor diversidad. Sobre el particular, basta con remitirnos a la exposición de motivos [...] cuando presentaron ante el Congreso el proyecto de ley correspondiente al Convenio de Diversidad ya referenciado: “países como Colombia, catalogados como ‘megabiodiversos’ no pueden darse el lujo de anular una de las ventajas comparativas más críticas en las relaciones internacionales y la economía del siglo XXI: los recursos genéticos y la diversidad biológica. En muchos casos esta ventaja es absoluta cuando se trata de especies endémicas, es decir únicas y no repetidas en lugar alguno del planeta (...). “Colombia es uno de los 13 países del planeta que concentran el 60 por ciento de la riqueza biológica. [...] Nuestro país reúne aproximadamente el 10 por ciento de todas las especies animales y vegetales del globo, aunque representa menos del 1 por ciento de la superficie terráquea. Esta característica

ubica al país en uno de los primeros lugares en diversidad de especies por unidad de área, y número total de especies. “Un tercio de las 55.000 especies de plantas de Colombia son endémicas, lo que se considera una riqueza sin igual, equivalente al 10% del total identificado (Bundestag, 1990). El país cuenta, por ejemplo, con el 15% de las especies de orquídeas clasificadas mundialmente; con más de 2.000 plantas medicinales identificadas y con un número elevado de especies de frutos comerciales, silvestres o apenas localmente cultivados, que son comestibles o que pueden llegar a ser utilizados para el mejoramiento genético de especies cultivadas. “En el país se han clasificado 338 especies de mamíferos, lo que representa un 8% del total de las conocidas en el Planeta; el 15% de las especies primates vivientes; 1.754 especies de aves (18%); y casi 3.000 vertebrados terrestres.”

MEDIO AMBIENTE-Protección

Esta Corte desde el inicio de sus funciones en el año de 1992, ha denotado la necesidad universalmente reconocida de brindar una respuesta contundente a las intolerables agresiones contra el medio ambiente, como puede apreciarse de la sentencia T-411: La protección al ambiente no es un “amor platónico hacia la madre naturaleza”, sino la respuesta a un problema que de seguirse agravando al ritmo presente, acabaría planteando una auténtica cuestión de vida o muerte: la contaminación de los ríos y mares, la progresiva desaparición de la fauna y la flora, la conversión en irrespirable de la atmósfera de muchas grandes ciudades por la polución, la desaparición de la capa de ozono, el efecto invernadero, el ruido, la deforestación, el aumento de la erosión, el uso de productos químicos, los desechos industriales, la lluvia ácida, los melones nucleares, el empobrecimiento de los bancos genéticos del planeta, etc., son cuestiones tan vitales que merecen una decisión firme y unánime de la población mundial. Al fin y al cabo el patrimonio natural de un país, al igual que ocurre con el histórico – artístico, pertenece a las personas que en él viven, pero también a las generaciones venideras, puesto que estamos en la obligación y el desafío de entregar el legado que hemos recibido en condiciones óptimas a nuestros descendientes.

MEDIO AMBIENTE-Combinación de deberes contiguo al reconocimiento de derechos

Se acepta al medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas, quienes a su vez se encuentran legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación. También como un deber que se le impone a

todos y particularmente al Estado: i) proteger su diversidad e integridad, ii) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, iii) conservar las áreas de especial importancia ecológica, iv) fomentar la educación ambiental, v) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, vi) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, vii) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente; y viii) cooperar con otras Naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera. En suma, el medio ambiente es un bien jurídico constitucionalmente protegido cuya preservación debe procurarse no sólo a través de acciones aisladas del Estado, sino con la concurrencia de los individuos, la sociedad, la empresa y demás autoridades.

RELACIONES ECOLOGICAS-Internacionalización

La protección del medio ambiente, dentro del derecho internacional, se ha intensificado paralelamente con el desarrollo de la legislación interna de la mayoría de los países, como respuesta a la creciente degradación del mismo y las amenazas de una evidente degradación futura. Es sabido que la mayor afectación del medio ambiente la constituyen causas antropogénicas, es decir, aquellas derivadas de la actividad humana tendentes a la satisfacción de sus necesidades. Estas actividades, desarrolladas especialmente desde el siglo anterior, cuando los procesos industrializados y la población mundial se aceleraron tan abruptamente, ejercidas sin un criterio de sostenibilidad, generan un impacto negativo sobre los recursos naturales y el ecosistema global. Dichos impactos sobre el medio ambiente son evidentes: polución terrestre, aérea y marina, lluvia ácida, agotamiento de la capa de ozono, calentamiento global, extinción de especies de fauna y flora, degradación de hábitats, deforestación, entre muchos otros. En oposición al principio según el cual la soberanía de los Estados implica su autodeterminación y la consecuente defensa de intereses particulares, enmarcados dentro del límite de sus fronteras políticas, la degradación del medio ambiente, al desbordar estas fronteras, se convierte en un problema global. En consecuencia, su protección se traduce en un propósito conjunto de todos los Estados, que a su vez se preparan para enfrentar un futuro común.

MEDIO AMBIENTE-Instrumentos internacionales

PRINCIPIO DE PRECAUCION AMBIENTAL-Aplicación/PRINCIPIO DE PRECAUCION AMBIENTAL-

Alcance

PRINCIPIO DE PRECAUCION Y PREVENCION AMBIENTAL-Distinción

La prevención se basa en dos ideas-fuerza: el riesgo de daño ambiental podemos conocerlo anticipadamente y podemos adoptar medidas para neutralizarlo. Por el contrario, la precaución, en su formulación más radical, se basa en las siguientes ideas: el riesgo de daño ambiental no puede ser conocido anticipadamente porque no podemos materialmente conocer los efectos a medio y largo plazo de una acción. La posibilidad de anticipación es limitada e imperfecta al estar basada en nuestro grado o estadio de conocimientos científicos, los cuales son limitados e imperfectos. En consecuencia, no es posible adoptar anticipadamente medidas para neutralizar los riesgos de daños, porque éstos no pueden ser conocidos en su exactitud.

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR-Naturaleza

La forma organizativa de Estado social de derecho acogida en Colombia a partir de la Constitución de 1991, implicó un cambio trascendental en la concepción del papel del Estado contemporáneo. El tránsito del Estado liberal de derecho fundado, entre otros, en el postulado *laissez faire-laissez passer*, al Estado social de derecho (artículo 1º superior), ha conllevado a la asunción de una función activa y protagónica del Estado actual como “promotor de toda la dinámica social”. El cumplimiento de unos fines esenciales y sociales del Estado, como la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (preámbulo y artículos. 2º y 365), entre otros factores, ha ocasionado un incremento considerable de las funciones de la Administración, que a la vez ha conducido a la ampliación de los poderes sancionatorios del Ejecutivo. El derecho administrativo sancionador reconoce que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente en la realización de sus fines (artículo 113 superior). De esta manera, la represión de los ilícitos que correspondía exclusivamente a la Rama Judicial y más concretamente a la Jurisdicción Penal, se muestra hoy insuficiente frente al aumento del repertorio de infracciones producto de la mayor complejidad de las relaciones sociales en el Estado moderno que, como se señaló, ha incrementado sus funciones.

POTESTAD SANCIONATORIA DE LA ADMINISTRACION-Disposiciones constitucionales

Como normatividad constitucional que soporta el derecho administrativo sancionador, pueden mencionarse: (i) El artículo 2º, al establecer que “son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; [...] asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.” Sobre el particular, esta Corte ha indicado que “el ejercicio de la función pública encomendada a la administración implica que si ésta se encuentra facultada para imponer un mandato o regular una conducta en servicio del interés público, también debe estar facultada para lograr la garantía del orden mediante la imposición de sanciones, frente al incumplimiento de tales mandatos.” (ii) El artículo 4º al consagrar el “deber de acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades” y el artículo 6º al señalar que “los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.” (iii) El artículo 29, al indicar que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.” Ha sostenido esta Corporación que “cuando la Carta habla del debido proceso administrativo, implícitamente reconoce la facultad que incumbe a la Administración de imponer sanciones, es decir la potestad sancionadora de la Administración.” (iv) En términos generales también pueden indicarse los artículos 150.8, 189.21.22.24 y 26, 209, 334, 365, 366 y 370.

POTESTAD SANCIONATORIA ADMINISTRATIVA Y POTESTAD SANCIONATORIA PENAL- Distinción

La potestad sancionatoria penal propende por la garantía del orden social en abstracto - bienes sociales más amplios-; la consecución de fines retributivos, preventivos y resocializadores; y presenta un mayor grado de afectación de los intereses jurídicamente protegidos que daría lugar a la privación de la libertad. No ocurre lo mismo con la potestad sancionatoria administrativa al buscar primordialmente garantizar la organización y el funcionamiento de la Administración, y cumplir los cometidos estatales; cuestionar el incumplimiento de los deberes, prohibiciones y los mandatos consignados; que descartan la imposición de sanciones privativas de la libertad.

POTESTAD SANCIONATORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA-Distinción con las demás especies del derecho sancionador

DEBIDO PROCESO-Matización de principios del derecho penal en la aplicación al derecho administrativo sancionador/ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS SANCIONATORIAS-Aplicación de garantías mínimas del debido proceso penal/PRINCIPIOS DEL DERECHO PENAL-Aplicación a formas de actividad sancionadora estatal

El ejercicio de la potestad sancionadora administrativa está subordinado a las reglas propias del debido proceso. El Constituyente de 1991 hizo extensivo el debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (art. 29 superior), por lo que las garantías mínimas del debido proceso penal resultan aplicables a las actuaciones administrativas sancionatorias. No obstante, no todo el derecho es de orden penal y, por lo tanto, no toda sanción soportada en el derecho tiene tal carácter, dado que es posible encontrar “reglas y procedimientos de naturaleza civil, del orden común, de carácter administrativo, sea policivo, correccional, disciplinario o económico, y aún de orden político, de rango constitucional o legal, que no son comparables o asimilables directamente al ordenamiento penal y que comportan sanciones de diversa categoría, las que, en veces(sic), coinciden sobre los mismos hechos, sin resultar incompatibles o sin ser excluyentes. Cada una de estas regulaciones puede corresponder a órdenes jurídicos parciales y especializados de origen y expresión constitucional; pero, además, bien pueden encontrarse en la ley, ya porque el Constituyente ha reservado a ella la potestad de regulación en la materia, la ha autorizado, o no la prohíbe.” Dichos órdenes jurídicos parciales y especializados cuentan con sus propias reglas, las cuales pueden diferenciarse de la normatividad sustantiva y procedimental del derecho penal, según se ha indicado. De ahí que esta Corte haya señalado que lo preceptuado por el artículo 29 de la Constitución: “no es que las reglas del debido proceso penal se apliquen a todas las actuaciones judiciales o administrativas o de carácter sancionatorio; en verdad, lo que se propone el Constituyente es que en todo caso de actuación administrativa exista un proceso debido, que impida y erradique la arbitrariedad y el autoritarismo, que haga prevalecer los principios de legalidad y de justicia social, así como los demás fines del Estado, y que asegure los derechos constitucionales, los intereses legítimos y los derechos de origen legal y convencional de todas las personas.” De esta manera, este Tribunal ha señalado que las garantías del debido proceso penal o los principios del derecho penal son aplicables con ciertos matices a las demás formas de actividad sancionadora del Estado,

conforme a las diferencias establecidas. En efecto, “mientras en el derecho penal las garantías del debido proceso tienen su más estricta aplicación, ya que en éste no solamente se afecta el derecho fundamental a la libertad sino que, además, sus mandatos se dirigen a todas las personas, en otros ámbitos sancionatorios su aplicación es atenuada en razón de la naturaleza de la actuación, de los fines que se persiguen con ella y del hecho de que sus normas operan en ámbitos específicos, actividades o profesiones para las que se han establecido determinados deberes especiales.”

POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO-Competencias asignadas para imponer sanciones de variada naturaleza jurídica/SANCION ADMINISTRATIVA-Aplicación del debido proceso no tiene la misma rigurosidad que en el ámbito penal

En la sentencia C-530 de 2003 la Corte indicó que “la potestad punitiva del Estado agrupa el conjunto de competencias asignadas a los diferentes órganos para imponer sanciones de variada naturaleza jurídica. Por ello, la actuación administrativa requerida para la aplicación de sanciones, en ejercicio de la potestad sancionadora de la administración -correctiva y disciplinaria-, está subordinada a las reglas del debido proceso que deben observarse en la aplicación de sanciones por la comisión de ilícitos penales (CP art. 29), con los matices apropiados de acuerdo con los bienes jurídicos afectados con la sanción.” En suma, en materia sancionatoria administrativa la aplicación de las garantías del debido proceso no tiene la misma rigurosidad que en el ámbito penal. Ya esta Corte ha resaltado que la tendencia de algunas democracias es garantizar el debido proceso en materia de sanciones administrativas, sin trasladar automáticamente la misma severidad de los principios que gobiernan el derecho penal, ni desatender las especificidades de dicho tipo de sanciones en cada uno de los contextos en que han sido establecidas por el legislador.

SISTEMA SANCIONADOR-Principios de configuración y de aplicación

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN SANCION ADMINISTRATIVA-Amplitud/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN SANCION ADMINISTRATIVA-Resulta mayor que en materia penal

REGIMEN SANCIONADOR ADMINISTRATIVO-Referencia al derecho comparado

SANCION ADMINISTRATIVA POR RESPONSABILIDAD OBJETIVA-Aceptación excepcional

SANCION POR RESPONSABILIDAD OBJETIVA-Carácter excepcional y requisitos

Esta Corporación ha señalado que la imposición de sanciones por responsabilidad objetiva se ajusta a la Constitución en la medida que “(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).

PRESUNCION-Significado/PRESUNCION-Clases/PRESUNCION LEGAL-Concepto

JUICIO DE RAZONABILIDAD DE PRESUNCION LEGAL-Superación

PRESUNCION LEGAL EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR-Inversión de la carga de la prueba/DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR-Presunción de culpa o dolo y la consecuente inversión de la carga probatoria en diversos ámbitos/PRESUNCION-Establecimiento en otros ámbitos del derecho

SANCION ADMINISTRATIVA EN MATERIA AMBIENTAL-Función

La función de las sanciones administrativas en materia ambiental es preventiva, correctiva y compensatoria para garantizar la efectividad de los principios y objetivos de la Constitución, los tratados internacionales, la ley y el reglamento. Las medidas preventivas tienen como función “prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atenta con el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana (artículo 4º, Ley 1333).

INFRACCION EN MATERIA AMBIENTAL-Concepto

Se considera infracción en materia ambiental i) toda acción u omisión que viole las normas previstas en el Código de Recursos Naturales Renovables, el Decreto ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y demás normas ambientales, ii) la comisión de un daño

al medio ambiente bajo las mismas condiciones de responsabilidad civil extracontractual, a saber: el daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo entre los dos (artículo 5º, Ley 1333).

PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL-Etapas

PRESUNCION DE INOCENCIA-Es aplicable como criterio general en el derecho administrativo sancionador

La Corte reitera su jurisprudencia constitucional en orden a señalar que el principio de presunción de inocencia es aplicable como criterio general en el derecho administrativo sancionador. 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).

Referencia: expediente D-7977

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo 1º y el parágrafo 1º del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009, “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.”

Actor: Juan Gabriel Rojas López.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D. C., veintisiete (27) de julio de dos mil diez (2010).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, el ciudadano Juan Gabriel Rojas López solicita a la Corte la declaración de inexecutable del párrafo del artículo 1º y del párrafo 1º del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009.

El Magistrado Sustanciador, mediante auto del 19 de enero de 2010, dispuso: i) admitir la demanda; ii) fijar en lista el asunto y simultáneamente correr traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor; iii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministro del Interior y de Justicia y al Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; y finalmente iv) invitar a la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, ASOCARS; al Centro de Estudios en Política y Legislación Ambiental de Colombia CEPLAC; al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, DEJUSTICIA; a la Academia Colombiana de Jurisprudencia; a la Comisión Colombiana de Juristas; y a las facultades de derecho de las universidades Nacional de Colombia, de Antioquia, Sergio Arboleda, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y de los Andes, para que aportaran sus opiniones sobre el asunto de la referencia.

A continuación, se transcriben y subrayan los apartes acusados de las normas legales:

“LEY 1333 DE 2009

(julio 21)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

DECRETA:

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1o. TITULARIDAD DE LA POTESTAD SANCIONATORIA EN MATERIA AMBIENTAL. El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Uaesppn, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

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

TITULO II

LAS INFRACCIONES EN MATERIA AMBIENTAL

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

PARÁGRAFO 1o. En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.

PARÁGRAFO 2o. El infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y

perjuicios causados por su acción u omisión.”

III. LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD.

El demandante señala que los apartes resaltados vulneran los artículos 29 y 4º de la Constitución, por las siguientes razones:

1. El principio de presunción de inocencia es una de las mayores garantías con que cuenta el ciudadano dentro del Estado social y democrático de derecho toda vez que se erige como elemento de protección de los derechos fundamentales contra la posibilidad del ejercicio arbitrario del poder estatal, que representado en el ius puniendi, máxima expresión del poder material que puede tener frente a la persona, consigue limitarlos a través de sus dos manifestaciones, esto es, la potestad sancionadora penal o la administrativa.
2. El ejercicio de la facultad sancionadora (penal y administrativa) exige serios controles jurídicos tendientes a evitar la violación de los derechos de quienes pueden verse involucrados en una actuación de tal carácter. Ello significa que en ejercicio de dicha potestad -representativa de un gran poder-, es al Estado a quien corresponde, en cualquiera de los escenarios sancionatorios, acreditar la culpabilidad del sujeto infractor, es decir, desvirtuar la presunción de inocencia, para así imponer después de su garantía con plena observancia del debido proceso, las sanciones penales o administrativas a que se haga acreedor el infractor.
3. Las disposiciones legales respecto de cuyos apartes se solicita la declaratoria de inexecutable, al contemplar expresamente que en materia ambiental se presume la culpa o el dolo del infractor, contrarían abiertamente el artículo 29 de la Constitución, ya que del mismo se desprende la aplicación obligatoria del principio de presunción de inocencia “para toda serie de actuaciones sancionatorias y no sólo penales, e invirtiendo inconstitucionalmente la carga de la prueba en este ámbito del derecho administrativo sancionador”.
4. Resulta tan clara la violación del artículo 29 de la Carta, que el propio párrafo 1º del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009 entra en contradicción con el contenido del artículo 5º, al contemplar éste que cuando se presentan los elementos generadores de la responsabilidad, entre los cuales se incluye “el hecho generador con culpa o dolo”, se está apelando a un

criterio de responsabilidad subjetiva, en el cual es claro que le corresponde a la administración desvirtuar el principio de presunción de inocencia, para habilitarse e imponer una sanción administrativa ambiental.

5. Por lo tanto, las normas acusadas al establecer en un procedimiento sancionatorio administrativo la presunción de culpabilidad del investigado -presunto infractor-, vulnera el principio de presunción de inocencia, lo cual además representa el desconocimiento flagrante del principio de supremacía de la Constitución (artículo 4º), al prever que el Estado en un procedimiento sancionador queda relevado de la carga de desvirtuar la presunción de inocencia y que es al investigado a quien le corresponde descartar la presunción de culpabilidad.

IV. INTERVENCIONES.

1. Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible - ASOCARS-.

Ramón Leal Leal, Director Ejecutivo de ASOCARS, solicita declarar la exequibilidad de las disposiciones parcialmente acusadas.

Inicia su exposición señalando la relevancia que tiene la expedición de la Ley 1333 de 2009, al dotar de efectivas herramientas de protección y sanción en materia ambiental a las autoridades correspondientes. Indica que la presunción de culpa o dolo no contraviene la Carta Fundamental porque es una manifestación del ius puniendi en cabeza del Estado que se desarrolla con fundamento en los artículos 79 y 89 constitucionales, los cuales garantizan el derecho a gozar de un ambiente sano, el deber de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, y de imponer las sanciones legales.

Asevera que dada la especial relevancia del bien jurídico tutelado, el legislador consagró la presunción legal que se cuestiona, la cual, como sucede con otros regímenes sancionatorios, es admitida como una disminución de la actividad probatoria del Estado, siendo, entonces, garantizado el debido proceso aunque con una menor rigurosidad. Agrega que se evidencia una redistribución de las cargas procesales sin que por ello el Estado se despoje de la carga de probar la culpa.

Encuentra que no se exime al Estado, representado en las diferentes autoridades ambientales, del deber de proveer un juicio justo observando las normas y principios constitucionales y legales, de imponer sanciones conforme a la gravedad de la infracción ambiental debidamente probada y de garantizar la intervención del presunto infractor dentro del proceso.

Afirma que la responsabilidad objetiva no es un asunto nuevo en Colombia y se contempla de manera excepcional tanto en los casos de responsabilidad civil como tributarios (sentencia C-506 de 2002).

Concluye anotando que el régimen sancionatorio ambiental prevé todas las garantías constitucionales, facilitando el pleno ejercicio de los derechos al presunto infractor, al contemplar las etapas procesales, los términos, las medidas preventivas, las sanciones, los recursos, las autoridades competentes, la obligación de la autoridad ambiental de verificar los hechos constitutivos de la infracción, con el despliegue de diligencias administrativas necesarias y pertinentes (art. 22, Ley 1333 de 2009), por lo que encuentra evidente el respeto al debido proceso en la totalidad de sus etapas.

2. Universidad del Rosario.

Mauricio Rueda Gómez, profesor de la especialización en derecho ambiental de la Universidad del Rosario, solicita la inexequibilidad de las disposiciones parcialmente demandadas.

Precisa que las normas que se cuestionan no persiguen establecer un régimen de responsabilidad objetiva en la medida en que la culpa y el dolo no han dejado de ser elementos necesarios para que se imponga la sanción administrativa. Sin embargo, al presumir estos elementos dentro del proceso sancionatorio ambiental, se pretende liberar a la autoridad administrativa de la necesidad de demostrarlos e imponer al infractor la tarea de recaudar todo el material probatorio que resulte necesario para desvirtuar la presunción en su contra.

Encuentra una contradicción entre las disposiciones parcialmente acusadas y la presunción de inocencia porque al instituirse la presunción del dolo o de la culpa el legislador redime al investigador de la valoración subjetiva -conducta- y se la traslada al investigado, para que la

falta de certeza se resuelva en su contra, presumiendo la responsabilidad mientras no demuestre lo contrario. Así, considera vulnerado el artículo 29 superior, por cuanto sobre ninguna persona puede presumirse la culpabilidad e inocencia al mismo tiempo.

Asevera que la jurisprudencia constitucional ha identificado como violatorio del derecho al debido proceso el que el Estado traslade al procesado la totalidad de la carga probatoria, sin satisfacer él una carga inicial razonable y suficiente (sentencia C-616 de 2002).

Explica, como lo advierte el artículo 31 de la Ley 1333 de 2009, que una cuestión es el procedimiento para compensar y restaurar el daño causado con la infracción, y otra muy distinta la imposición de sanciones al infractor. Es así como en el plano sancionatorio la protección ambiental debe garantizarse por medio de una gestión eficiente por las autoridades administrativas, siendo la ley la llamada a dotarlas de las herramientas indispensables para alcanzar tal propósito, en lugar de tratar de redimirlas de la obligación constitucional de sujetarse a las normas propias de cada juicio y de recaudar el material probatorio necesario para dar fundamento jurídico a la sanción que se imponga.

Estima que el examen constitucional debe incorporar parte del inciso 1º del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009¹, al establecer los parámetros constitutivos del régimen de responsabilidad administrativa sancionatoria específica. Además, considera que atendiendo que la tipicidad y la antijuridicidad se predican de la conducta misma, es necesario el análisis de dicha disposición que establece las infracciones ambientales, más concretamente “la comisión de un daño al medio ambiente”.

Explica que la definición de daño ambiental como infracción presenta dos imprecisiones jurídicas con consecuencias procesales y sustanciales importantes. Por una parte, el daño no constituye una conducta sino que se produce como efecto de una o varias causas, pudiendo incluirse una conducta -activa u omisiva-; de otra parte, el daño ambiental puede tener origen -total o parcial- en una conducta lícita o aún permitida.

Encuentra que frente a la primera imprecisión al tipificar el daño al medio ambiente como una infracción, se contraría el requisito constitucional de la existencia de una conducta imputable -nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa-. Y respecto a la segunda imprecisión cuando la ley configura una conducta como infracción, señala implícitamente su antijuridicidad por considerar que es contraria al

ordenamiento jurídico o que lesiona un bien jurídico protegido. Pero cuando se equipara la infracción con el daño, se hace antijurídica por ser una actividad que en principio es lícita e incluso permitida.

De esta manera, considera que el establecimiento de la antijuridicidad de manera general para cualquier conducta en el momento que genere un daño ambiental, no sólo confunde el régimen de responsabilidad sancionatoria con el de responsabilidad por el daño ambiental, sino que vulnera el principio de legalidad y el debido proceso.

Precisa que el artículo 5º de la Ley 1333 de 2009, introduce elementos de responsabilidad adicionales a los incluidos en los párrafos de los artículos 1º y 5º. En materia de culpabilidad no sólo se trata de una distinta a la prevista en materia sancionatoria, sino que en el régimen de la responsabilidad civil extracontractual este elemento subjetivo no se presume. Aduce que dicha norma introduce dos elementos adicionales a la carga probatoria de la administración para efectos de sancionar una infracción: la existencia de un daño y el vínculo causal entre éste y el hecho generador, que además debe corresponder a la infracción como conducta antijurídica, lo cual no sólo resulta contrario al principio de legalidad sino al deber constitucional de proteger la integridad del ambiente e imponer las sanciones correspondientes.

De otra parte, sostiene que los procesos administrativos sancionatorios en materia ambiental pueden partir de una presunción que se ajusta al marco constitucional o legal vigente. No es la que se busca introducir con las normas acusadas, sino la que se deriva del artículo 9º del Código Civil -la ignorancia de las leyes no sirve de excusa-, que no admite prueba en contrario.

Por otro lado, indica que no es claro el sentido de la “presunción de culpa o dolo”, ni la forma como podría aplicarse en la práctica, ante la ausencia de criterios para establecer cuándo habrá lugar a presumir el dolo y la culpa. Infiere que los párrafos acusados presentan una falta de claridad y unos problemas de aplicación que por lo menos resultan inconvenientes para el ordenamiento jurídico, y la correcta atención del interés supremo como es la protección del ambiente y los recursos naturales renovables.

Concluye que la contrariedad de los párrafos acusados con la Constitución se ve reforzada por los problemas procesales que presenta su aplicación dentro del procedimiento

sancionatorio ambiental.

3. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Orlando Sepúlveda Otálora, apoderado judicial del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, solicita la exequibilidad de las normas parcialmente impugnadas.

Señala que las presunciones legales en principio no vulneran el debido proceso, toda vez que, como lo ha sostenido la Corte, tienen por finalidad brindar seguridad a ciertos estados, situaciones o hechos jurídicamente relevantes y proteger bienes jurídicos particularmente importantes (sentencia C-669 de 2005), como es el caso del medio ambiente como patrimonio de la humanidad, fundamental para la vida, lo cual justifica que se permita una reversión en la carga procesal.

Expone que los apartes demandados resumen la problemática encontrada en décadas de aplicación de la normatividad ambiental frente al contaminador ambiental. La Ley 1333 de 2009 responde a la experiencia y a la lógica que la misma genera, siendo concordante con el artículo 1516 del Código Civil, que establece la posibilidad de presumir el dolo en los casos especialmente previstos en la ley.

Resalta la importancia que tiene para la humanidad el ambiente sano como patrimonio común, por lo que su mejoramiento y conservación son actividades de utilidad pública e interés social en las cuales deben participar el Estado y los particulares. Al igual, encuentra su reconocimiento, protección y garantía en la denominada “Constitución Ecológica”.

Precisa que la Corte ha avalado constitucionalmente la presunción de mala fe (C-540 de 1995) y de dolo en materia civil. Estima que los párrafos impugnados no vulneran el debido proceso porque el sujeto procesal, sobre el cual recae la presunción, puede demostrar su inocencia a través de los medios probatorios respectivos que para tal fin ha fijado la ley.

Encuentra evidente el reconocimiento que hace la ley del derecho del investigado a desvirtuar la presunción de dolo y culpa, como demostrar que la presunción no es cierta, salvaguardando así el derecho de defensa y el debido proceso, además que la autoridad ambiental le corresponde probar los otros elementos que configuran la responsabilidad.

De otra parte, solicita a la Corte que se inhiba de proferir un fallo de fondo en este asunto. Considera que el accionante no precisa las razones por las cuales los apartes demandados vulneran el artículo 4º de la Constitución. Tampoco integró los apartes acusados con la demás normas concordantes sobre la materia. Específicamente, encuentra que no se expone en debida forma el concepto de la violación por: i) no indicarse de manera clara cómo los apartes impugnados vulneran las disposiciones constitucionales (claridad), no recaer sobre un texto real sino uno deducido por el actor (certeza), iii) no explicar por qué razón y en qué forma se contrarían las normas constitucionales (especificidad), iv) no resultar pertinentes los argumentos expuestos y v) no desarrollar el concepto de la violación (insuficiencia).

Por último, solicita la acumulación al presente asunto del expediente radicado con el número D-7990.

4. Universidad Nacional.

Genaro Alfonso Sánchez Moncaleano, Decano encargado de la facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, pide declarar la inexequibilidad de los segmentos normativos cuestionados.

Menciona que la demanda plantea una colisión entre principios y/o derechos como el debido proceso y el ambiente sano, que debe sopesarse y resolverse a través del test de proporcionalidad.

Reconoce la importancia de garantizar condiciones ambientales que le permitan a la humanidad proyectarse por muchos años más; sin embargo, no justifica métodos que arrebaten principios básicos ligados al Estado de derecho, como el debido proceso.

Luego de referir a la carga dinámica de la prueba², manifiesta que en materias como la responsabilidad médica aquella está en cabeza de los galenos y en la administrativa radica en el Estado respecto al silencio administrativo, sin que ninguna de dichas situaciones acarree la inversión de la carga y la desestimación de la presunción de inocencia³.

Considera que dicha inversión probatoria sobre el presunto infractor no permite la realización efectiva de la carga dinámica de la prueba por cuanto se limita el ejercicio probatorio respecto de aquél, sin permitir examinar por parte del juez en el caso concreto a quien le es

más fácil probar.

Estima que sin duda la garantía del debido proceso está en que con independencia de quien ostente la carga de la prueba, la presunción de inocencia no será desvirtuada sino atendiendo el proceso mismo. Encuentra clara la falta de técnica en el legislador, quien en busca de fortalecer las medidas cautelares y de recalcar la concepción de que el Estado como los particulares tiene una posición de garantes frente al ambiente sano, terminan por consagrar una medida abiertamente violatoria de la presunción de inocencia.

Colige así que el Estado no puede descargar su responsabilidad de garante de un medio ambiente sano sobre los asociados con una presunción que vulnera derechos fundamentales, máxime cuando en la mayoría de las ocasiones la persona involucrada en la búsqueda de los medios probatorios para su defensa se encontrará en estado de indefensión frente a un complejo aparato estatal que tiene todos los recursos técnicos para impulsar la controversia.

1. Asociación Nacional de Industriales de Colombia ANDI.

Luis Carlos Villegas Echeverri, en calidad de ciudadano y en representación de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI, pretende la inexecutable de los apartes demandados.

Empieza por señalar el carácter excepcional de la responsabilidad objetiva y de la presunción de culpa en el derecho administrativo sancionador, citando las sentencias C-506 de 2002 y C-616 de 2002, para así indicar que las sanciones previstas en la Ley 1333 de 2009 no están comprendidas dentro de los casos que admiten una disminución de la actividad probatoria exigida por el Estado o puedan imponerse por responsabilidad objetiva.

Concluye que la entidad de las sanciones previstas en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 y el hecho de que las mismas no derivan de circunstancias previamente probadas o acreditadas, permite concluir que para imponerlas corresponde a la administración establecer la culpa o dolo del infractor, pues de lo contrario se desconoce el debido proceso.

6. Eduardo Montealegre Lynett.

El ciudadano Eduardo Montealegre Lynett intervino para solicitar la inhibición o subsidiariamente la inexequibilidad de las disposiciones parcialmente acusadas.

Sobre los numerales 1º y 2º de la demanda señala que contienen afirmaciones generales sobre las garantías del debido proceso y la presunción de inocencia en el Estado social de derecho, sin que se realice confrontación real y directa con las normas acusadas.

En cuanto al numeral 3º de la demanda expone que podría pensarse que concreta el cargo de inconstitucionalidad, sin embargo, la elementalidad del planteamiento lo convierte en un argumento circular al no explicar la razón por la cual la inversión de la carga de la prueba en el derecho administrativo sancionador es contraria a la Constitución y se limita a derivar de la misma premisa principal su conclusión. Aunque la respuesta podría ser cierta, ha debido aportar elementos de juicio adicionales a la sencilla descripción de las normas confrontadas, dado que la simple inversión de la carga de la prueba no desconoce por sí mismo el principio de presunción de inocencia, ni conduce automáticamente a la inexequibilidad⁵.

Respecto al numeral 4º de la demanda indica que parecería que la acusación alegada no surge del cotejo con las normas constitucionales, sino de la contradicción interna de la misma norma legal (art. 5º, Ley 1333 de 2009), lo cual demuestra el incumplimiento de los requisitos de claridad y pertinencia. Si pretende demostrar que las expresiones “el hecho generador de la culpa o el dolo” constituyen una herramienta de responsabilidad subjetiva en el procedimiento administrativo sancionador, resulta insuficiente dado que no sólo no altera el diseño de la responsabilidad objetiva en materia ambiental, sino que no es cierto que regule alguna forma de responsabilidad con culpa en este procedimiento. La referencia señalada no es respecto a la culpabilidad sino del hecho constitutivo de la infracción que origina el procedimiento sancionatorio ambiental. Concluye, entonces, que no es correcto afirmar que la mención al hecho generador hubiere modificado el diseño de la responsabilidad objetiva en materia ambiental.

En relación con el numeral 5º de la demanda desprende que el demandante vuelve a utilizar un razonamiento recíproco que no es suficiente para demostrar la inconstitucionalidad alegada, pues no se expresan condiciones argumentativas mínimas para generar el debate constitucional.

De otra parte, en caso de que la Corte no proceda a declararse inhibida solicita la

inexequibilidad de las disposiciones cuestionadas, previa integración de la unidad normativa con la totalidad de los artículos 3º y 8º, con las expresiones “presunto infractor” de los artículos 23, 24, 25, 27 y 33, con el aparte “presuntamente” del artículo 37 de la Ley 1333 de 2009, para que también se declare su inexequibilidad.

Precisa que los argumentos que apoyan la petición de inconstitucionalidad están consignados en la demanda que formuló ante la Corte el 26 de enero del presente año, radicada bajo el número D-8006, que presentó para este asunto de manera resumida y la acompaña como anexo en su totalidad⁷.

Como problemática integral, conclusiones y premisas, el interviniente expone las siguientes, las cuales se transcriben in extenso:

“En primer lugar, es importante, señor Magistrado, tener en cuenta que la responsabilidad objetiva en materia ambiental no sólo está contenida en las normas acusadas en el proceso de la referencia (artículos 1º y 5º (parciales) de la Ley 1333 de 2009), sino también en la descripción expresa del investigado como ‘presunto infractor’ contenida en los artículos 23, 24, 25, 27, 33 y 37, y, a título de omisión, en los artículos 3º y 8º. El artículo 3º, en tanto que no contempla como principio rector aplicable al procedimiento sancionatorio ambiental el principio de culpabilidad y, el artículo 8º, al excluir como eximente de responsabilidad la demostración de la ausencia de culpa y dolo. Luego se acusa de inconstitucional el diseño general de la responsabilidad en materia ambiental, lo cual incluye, pero no lo agota, la presunción de culpa y dolo e inversión de la carga probatoria, conceptos regulados en las normas acusadas en esta oportunidad.

Para llegar a la conclusión de que la Ley 1333 de 2009 diseñó un verdadero caso de responsabilidad objetiva en materia sancionatoria ambiental, es necesario tener en cuenta:

Que la interpretación sistemática del procedimiento sancionatorio ambiental y, en especial, de los eximentes de responsabilidad en esta materia (referida única y exclusivamente a la causa extraña como medio de defensa que rompe el nexo de causalidad y no la ausencia de culpa) y de las causas de cesación de procedimiento (que tampoco autorizan a finalizar el procedimiento en forma anticipada si hay prueba concluyente de la diligencia, cuidado y pericia), deja en claro que las normas acusadas consagran una presunción de responsabilidad y no una simple presunción de culpa.

Que las disposiciones impugnadas no regulan situaciones de culpa derivada de actividades peligrosas o riesgosas que permita la aplicación de la teoría del riesgo en el procedimiento sancionatorio ambiental, no sólo porque es una tesis propia de la responsabilidad civil extracontractual y, por ende, ajena a las disciplinas sancionadoras, sino también porque la sanción administrativa surge de una infracción en materia ambiental y no del ejercicio de una actividad riesgosa o peligrosa.

Que las normas acusadas consagran en realidad una forma de responsabilidad por el resultado y no una mera inversión de la carga de la prueba, pues en la práctica es imposible demostrar que no hubo culpa o dolo en la acción u omisión imputada como infracción ambiental. Piénsese en los casos en que se imputa omisiones de diligencia o cuidado o cuando se reprochan hechos negativos: es fácil probar la negligencia o el descuido (prueba de la culpa), más es imposible demostrar que 'no hubo culpa'.

Sobre esa conclusión, el desarrollo conceptual de la inconstitucionalidad del régimen de responsabilidad en el derecho sancionatorio ambiental, se adelantó con fundamento en estas premisas:

- i. El procedimiento sancionatorio ambiental hace parte del derecho administrativo sancionador del Estado y, por lo tanto, debe aplicársele las garantías del debido proceso administrativo.
- ii. A las disciplinas jurídicas que forman parte del ius puniendi del Estado le son aplicables las garantías del derecho penal, dentro de las cuales se encuentran la presunción de inocencia y el principio nulla poena sine culpa.
- iii. El derecho general de libertad, establecido por el artículo 16(sic) de la Constitución Política, hace imperioso que la responsabilidad subjetiva en el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración sea la regla general. Por esta razón, la consagración legal de la regla inversa, es decir, de un régimen general de responsabilidad objetiva, puede vulnerar la Constitución.
- iv. Es bien cierto que la adopción de un régimen de responsabilidad objetiva en el derecho

administrativo sancionador no resulta inconstitucional en todos los casos, porque las garantías previstas en el artículo 29 de la Constitución admiten cierta flexibilidad en este contexto.

v. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, existen situaciones en las cuales el legislador está constitucionalmente autorizado a matizar las garantías de la presunción de inocencia y el principio de culpabilidad. Sin embargo, es preciso estudiar cada caso de manera individual para establecer si la matización que se pretende está justificada en dicho supuesto y en qué medida lo está.

vi. El establecer presunciones generales de culpa y de dolo puede resultar no sólo contrario al debido proceso y al derecho general de libertad, sino también al principio y derecho fundamental a la igualdad. En efecto, estas presunciones pueden ser contrarias al artículo 13 superior, porque la ley incluye en una regulación a más casos de los que es debido (violación que en el derecho constitucional norteamericano se denomina: *overinclusiveness*) y que consiste en otorgar un tratamiento igualitario a casos que deben ser tratados de manera diversa.

vii. El Legislador puede imponer la responsabilidad objetiva en el derecho administrativo sancionador únicamente cuando la sanción es monetaria, produce un impacto leve sobre los derechos fundamentales de los administrados, no se origina en el poder correccional del Estado y resulta razonable y proporcionada.

viii. La responsabilidad objetiva en el régimen sancionatorio ambiental es contraria al debido proceso administrativo, al principio de culpabilidad y a la presunción de inocencia en el derecho administrativo sancionador, por cuanto afecta gravemente derechos fundamentales del sancionado, se origina en el poder correccional del Estado y es francamente irrazonable y desproporcionada.

ix. La responsabilidad objetiva en el régimen sancionatorio ambiental desconoce el derecho de defensa del investigado porque le impide presentar argumentos de exoneración de responsabilidad cuando ha actuado lícitamente y dentro del riesgo que la misma administración ha permitido.

x. La responsabilidad objetiva en el régimen sancionatorio ambiental es contraria a los

derechos de defensa y debido proceso del investigado porque viola el principio de tipicidad de la infracción ambiental al no permitir que el investigado demuestre la ausencia de la conducta administrativamente reprochable.

xi. Las diferencias que surgen de la estructura de la imputación en los procesos de responsabilidad civil extracontractual y sancionador administrativo hacen imposible la aplicación de la responsabilidad objetiva en el proceso sancionador ambiental.”

En desarrollo de lo transcrito, el interviniente afirma que con la expedición de las normas demandadas se presenta la vulneración:

- Del debido proceso. Se desconocen dos prescripciones constitucionales que fundamentan el sistema de fuentes del derecho administrativo sancionador -incluido el ambiental-, como son: i) la aplicación de los principios constitucionales que rigen el ius puniendi del Estado y concretamente el derecho penal y ii) que en el derecho penal como en el derecho sancionatorio la responsabilidad por regla general debe ser por culpa basada en la presunción de inocencia y la antijuridicidad de la conducta, según la cual sólo hay responsabilidad cuando hay daño. Así, considera que las disposiciones legales vulneran tales principios constitucionales al establecer las presunciones de culpa y de dolo, y al hacer posible que exista responsabilidad sancionatoria por la simple infracción de las normas ambientales, más allá de que exista o no un daño al medio ambiente o a otro bien jurídico en cada caso concreto.

- Del principio de culpabilidad. Luego de referir a algunas decisiones de la Corte Constitucional, anota que las medidas impuestas en el régimen sancionatorio ambiental no sólo tienen impacto económico sino que comprometen los derechos fundamentales del infractor por lo que la flexibilidad del principio de prueba de la culpabilidad no resulta constitucionalmente admisible. Aduce que las sanciones que se derivan afectan gravemente los derechos al trabajo, la libre iniciativa privada y la confianza legítima. El cierre definitivo de empresas, la revocatoria directa de licencias ambientales o permisos de funcionamiento, la demolición de obras, el decomiso de bienes y el trabajo comunitario no pueden considerarse medidas de poca entidad que puedan imponerse por el resultado, es decir, sin valoración del grado de culpa o el “ánimo” con que se realice la infracción.

Expone que los hechos que generan responsabilidad administrativa general no son

comparables con las que forjan responsabilidad en materia ambiental. Explica que el tipo de análisis que adelanta las autoridades administrativas por la ocurrencia de hechos constitutivos de infracciones ambientales es distinto a los demás casos de infracciones administrativas como la aduanera, cambiaria, fiscal o disciplinaria. Cuando se trate de riesgos permitidos la autoridad competente debe demostrar que se realizó con culpa y debe evaluar el grado en la producción del daño.

- De la presunción de inocencia. Las disposiciones cuestionadas vulneran tal presunción, pues de manera general prevén lo contrario, esto es, la inversión de la carga de la prueba, la presunción de culpa, la presunción de dolo y un régimen de responsabilidad objetiva.

- De la igualdad, por cuanto se equipara todas las infracciones ambientales en el sentido de establecer que debe aplicarse un régimen de responsabilidad objetiva -trato diferenciado de situaciones disímiles-. Asevera que aunque es posible que algunas infracciones ambientales puedan admitir un régimen de responsabilidad objetiva, no puede generalizarse.

- Del derecho de defensa. Anota que el ámbito del derecho ambiental es un ejemplo de la aplicación del principio de tolerancia del riesgo, pues en desarrollo del principio de previsión regula las actividades que representan una amenaza para el ambiente sano, pero que resultan necesarias para el funcionamiento social. Estima que la flexibilización del principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador no puede llegar al punto de afectar desproporcionadamente el derecho de defensa. Si el legislador no le da al investigado la posibilidad de demostrar que actuó dentro del riesgo permitido en las normas jurídicas y técnicas que regulan la actividad, esto es, que no existe infracción ambiental, le impone una sanción exclusivamente por el resultado afectando gravemente su derecho a la defensa.

De otra parte, señala que la responsabilidad civil objetiva en el daño ambiental no es aplicable al derecho administrativo sancionador. Explica que los principios de aquella no se emplean en ésta por cuanto la última tiene fundamentos distintos que comprueban su autonomía e independencia. Las sanciones y las medidas preventivas en materia ambiental tienen finalidades de prevención, correctivas y compensatorias, pero no resarcitorias o indemnizatorias. De ahí que el fundamento jurídico de la responsabilidad civil es diferente a la administrativa ambiental, no siendo posible equiparar el modelo de culpabilidad exigida.

Concluye que los principios jurídicos que soportan constitucionalmente la culpa presunta o la

imputación objetiva en la responsabilidad civil, no podrán ser implementados en la actividad punitiva del Estado por cuanto la primera es típicamente resarcitoria o compensatorio y casi siempre patrimonial, en tanto la segunda es correccional. Adicionalmente, a diferencia de la responsabilidad civil objetiva, en la sancionatoria ambiental no es posible su declaración sin la demostración plena de la ocurrencia de la infracción ambiental, pues, de los artículos 5º, 9º, 17 y 27 de la Ley 1333 de 2009, se deduce que la responsabilidad del infractor sólo se declara cuando se ha demostrado que el investigado es quien incurrió en una infracción ambiental, es decir, quien desconoció la norma correspondiente.

7. Ciudadano Miguel Efraín Polo Rosero⁸.

El ciudadano solicita a la Corte que se declare la exequibilidad de las disposiciones parcialmente acusadas. En su opinión, la presunción de culpabilidad establecida supera el juicio de razonabilidad, pues lo que se pretende es la redistribución de las cargas probatorias con la finalidad de proteger un interés superior como es el derecho colectivo al medio ambiente sano.

Manifiesta que las infracciones ambientales comprenden por lo general la realización de actividades peligrosas que dado el riesgo que rodea su ejercicio suponen que el comportamiento dañoso envuelva una conducta negligente, imprudente o maliciosa⁹. Encuentra innegable que la presunción de culpabilidad en materia sancionatoria ambiental constituya una herramienta procesal idónea para salvaguardar un bien jurídico particularmente importante, donde la prueba del elemento subjetivo que soporta la responsabilidad se dificulta y resulta gravosa frente a una modalidad de comportamiento que por el riesgo que involucra presupone un actuar contrario al deber de diligencia.

Arguye que el fin constitucionalmente válido está dado en lograr la efectiva protección del medio ambiente sano, facilitando la imposición de medidas preventivas y sancionatorias frente a comportamientos en los cuales la prueba del elemento subjetivo es de difícil realización, más aún teniendo en cuenta que por la peligrosidad y el riesgo que involucra el quehacer respecto al ambiente, es legítimo entender que el comportamiento dañoso implica por su naturaleza una infracción al deber de diligencia que tienen las personas.

Afirma que la medida adoptada es proporcional al no implicar el sacrificio de ninguna garantía fundamental, mientras logra el propósito trascendental de velar por la debida

protección del medio ambiente, en los términos consagrados por el artículo 80 de la Constitución.

Es claro, anota, que las presunciones establecidas existan solamente en el campo de la culpabilidad, lo que no excluye a la administración de la obligación de probar la existencia de la infracción ambiental, en los precisos términos de la ley. Además, considera que dichas presunciones no impiden que se puedan desvirtuar por el presunto infractor mediante los medios legales probatorios legales.

Indica que no es cierto que sea imposible establecer presunciones de culpa en materias referentes al derecho administrativo sancionador. Arguye que tales presunciones son válidas si cumplen con las exigencias de razonabilidad, finalidad y proporcionalidad, supuestos que en este caso se encuentran plenamente acreditados. Recuerda que la Corte Constitucional ha avalado regímenes de responsabilidad objetiva frente a presuntas violaciones del derecho de presunción de inocencia (C-599 de 1992 y C-010 de 2003), por lo que no resultaría comprensible que admitiendo su compatibilidad constitucional en determinados ámbitos del derecho administrativo sancionador, se declarara inexecutable la posibilidad de consagrar presunciones de culpa y dolo.

8. Universidad Externado de Colombia¹⁰.

Maria del Pilar García Pachón, Directora (e.) del Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia, solicita la inexecutable de las expresiones impugnadas.

En primer lugar, expone que se parte de considerar “infractor” al sujeto que posiblemente incumplió la normatividad ambiental o generó un daño al mismo. Indica que la Ley 1333 de 2009 no considera en ningún lugar que mientras se esté desarrollando el proceso se encuentra frente a un inculcado, procesado o posible infractor. Precisa que sería tanto como si en un procedimiento penal se partiera de calificar de delincuente a quien apenas está siendo investigado.

No encuentra razonable esta presunción por cuanto si bien busca protegerse un derecho de suma importancia -ambiente sano-, no responde a las leyes de la lógica y de la experiencia. Se parte de un hecho consistente en creer que todo infractor puede presentar pruebas para

desvirtuar el nexo de causalidad entre su conducta y la infracción. Aduce que pareciera que el legislador desconociera que infractores no son sólo las grandes multinacionales o las empresas con alguna posibilidad de allegar al proceso múltiples estudios que demuestren, por ejemplo, que no se generó un daño al medio ambiente o que las condiciones preexistentes del ecosistema eran tales que con la actividad no se dio ningún daño.

Expone que la presunción de culpa deja al infractor en una situación vulnerable frente a la administración, pues no es posible que en todos los casos de infracción el administrado disponga de los elementos necesarios para llevar al proceso los hechos que pueden exculparlo. Considera que en el caso de daños al medio ambiente son las autoridades ambientales las que tienen capacidad técnica para practicar las pruebas pertinentes en cada caso.

Se pregunta si es posible probar lo que no se ha hecho, si esto es lo que en últimas exige ser demostrado cuando se traslada la prueba en el procedimiento sancionatorio ambiental. Anota que la presunción establecida resulta desproporcionada para alcanzar el fin de protección ambiental toda vez que la sanción no es el único medio con que cuenta la administración para cumplir dicho objetivo. Recuerda que en la prevención del daño debería centrarse el esfuerzo de la autoridad encargada de salvaguardar los recursos naturales.

Finaliza indicando que además de vulnerarse la presunción de inocencia se desconoce el principio de legalidad por cuanto no se fija en la ley en qué casos se presumirá el dolo y la culpa, quedando al arbitrio de la administración dicha calificación, lo cual agrava aún más la situación del infractor.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, en concepto número 4929, recibido en la Secretaría General de esta Corporación el 10 de marzo de 2010, solicita a la Corte declarar la inexequibilidad de los apartes impugnados.

Inicia su exposición manifestando que el Estado y los particulares tienen el deber de garantizar el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, por lo cual se debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y, en su caso, exigir la reparación de los daños causados. No obstante, para cumplir dichas funciones no es necesario adoptar

medidas tan extremas como las de limitar otro derecho relevante y fundamental como lo es el debido proceso.

Señala que en materia ambiental es necesario tener en cuenta que el tipo de análisis que debe adelantar las autoridades administrativas por la ocurrencia de hechos constitutivos de infracciones ambientales es distinto a los demás casos de infracciones administrativas como la aduanera, cambiaria, fiscal o disciplinaria, en los que se reprocha una conducta ilegal o inconstitucional.

En este ámbito expone que los particulares y el Estado no pueden eliminar todo tipo de riesgos ya que algunos de éstos son asumidos como cargas soportables y necesarias para el desarrollo social. Precisa que la sociedad soporta la creación de ciertos riesgos que se consideran jurídicamente aprobados o permitidos y que no generan responsabilidad, lo cual impone que cuando se trate de los riesgos permitidos, la autoridad competente debe demostrar que se cometió con culpa y debe evaluar su grado en la producción del daño.

Argumenta que si lo perseguido con los apartes demandados era imponer un régimen de responsabilidad objetiva en materia ambiental, no resultaba necesario crear una presunción de culpa o dolo en contra del infractor, lo cual es inconstitucional por atentar contra la presunción de inocencia, en razón a que ni aún la notoriedad de la infracción o la posible prueba objetiva de la misma, justifica una sanción que prive de cualquier elemental garantía de defensa, quedando reducida al simple ejercicio posterior de los recursos administrativos.

Concluye que las normas parcialmente acusadas no regulan situaciones de culpa derivada de actividades peligrosas o riesgosas que permita la aplicación de la teoría del riesgo en el procedimiento sancionatorio ambiental, no sólo por constituir una tesis propia de la responsabilidad civil extracontractual y, por lo tanto, ajena a las disciplinas sancionadoras, sino también porque la sanción administrativa surge de una infracción en materia ambiental y no del ejercicio de una actividad riesgosa o peligrosa.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer del presente asunto por cuanto los

preceptos parcialmente acusados hacen parte de una Ley de la República (artículo 241.4 de la Constitución).

2. Cuestiones previas.

2.1. La demanda de inconstitucionalidad. El accionante señala que el parágrafo del artículo 1º y el parágrafo 1º del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009, vulneran el principio de presunción de inocencia (artículo 29 superior) y el artículo 4º de la Constitución.

Afirma que el ejercicio del poder punitivo del Estado, que encuentra sus expresiones en el derecho penal y en el derecho administrativo sancionador, le impone acreditar la culpabilidad del sujeto infractor, esto es, desvirtuar la presunción de inocencia que ampara a todos los ciudadanos frente al ejercicio arbitrario del ius puniendi (numerales 1º y 2º de la demanda).

En esa medida, considera que los apartes legales impugnados al presumir la culpa o el dolo del infractor ambiental, invirtiendo la carga de la prueba, contrarían abiertamente el principio de presunción de inocencia que resulta de aplicación obligatoria en el derecho penal y en el derecho administrativo sancionador (numeral 3º de la demanda).

Ello, además, porque al establecerse en un procedimiento administrativo sancionador la presunción de culpabilidad del investigado, se termina relevando al Estado de la carga probatoria y radicando en el mismo infractor descartar la presunción de inocencia que lo ampara (numeral 5º de la demanda).

También señala que la inexequibilidad pretendida se corrobora al interior del mismo artículo 5º parcialmente acusado, toda vez que al prever su inciso 1º que para la existencia de responsabilidad deba demostrarse “el hecho generador con culpa o dolo”, se está apelando a un criterio de responsabilidad subjetiva (numeral 4º de la demanda).

2.2. Inexistencia de inhibición. Algunos intervinientes solicitan a la Corte que se inhiba de pronunciarse de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda.

En opinión del Ministerio de Ambiente no se expuso en debida forma el concepto de la violación al: no indicarse de manera clara cómo los apartes demandados vulneran las disposiciones constitucionales; no recaer los argumentos sobre un texto real sino uno deducido por el actor; no explicar por qué razón y en qué forma se contrarían las normas

constitucionales; no resultar pertinentes los argumentos expuestos y no desarrollar el concepto de la violación (ausencia de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia). Además, indica que no se precisaron las razones por las cuales se vulnera el artículo 4º de la Constitución.

Para el ciudadano Montealegre Lynett los numerales 1º y 2º de la demanda contienen afirmaciones generales sobre garantías constitucionales como el debido proceso y la presunción de inocencia. Sobre el numeral 3º de la demanda considera que no se explica la razón por la cual la inversión de la carga de la prueba en el derecho administrativo sancionador es contraria a la Constitución, por lo que el accionante ha debido aportar elementos de juicio adicionales a la simple descripción normativa, máxime cuando la presunción de culpa o dolo no desconoce por sí misma el principio de presunción de inocencia, según lo ha sostenido la Corte¹¹. Respecto al numeral 4º de la demanda señala que la acusación no surge del cotejo con las disposiciones constitucionales sino de la contradicción interna de la norma legal, lo cual muestra el incumplimiento de los requisitos de claridad y pertinencia. Y en cuanto al numeral 5º de la demanda indica que no se expresaron los argumentos mínimos que generen el debate constitucional.

Expone la Constitución que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para la efectividad de este derecho puede interponer acciones públicas en defensa de la Constitución (art. 40.6 superior).

Ello permite caracterizar la acción de inconstitucionalidad como una herramienta de naturaleza pública e informal que abandona los excesivos formalismos técnicos o rigorismos procesales. No obstante, la presentación de dicha acción no está exenta del cumplimiento de un mínimo de requisitos¹², como señalar las razones de inconstitucionalidad que deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

Tal valoración de la Corte debe realizarse a la luz del 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”¹³.

Ingresando al examen del asunto, la Corte encuentra que el demandante expone el concepto

de la violación de manera clara, cierta, específica, pertinente y suficiente.

La demanda expone con argumentos, aunque breves y sencillos, el concepto de la violación que si bien no abunda en ellos o resultan copiosos, al menos cuenta con una estructura jurídica sólida que permite el advenimiento de un cargo de inconstitucionalidad a efectos de proferir una decisión de fondo¹⁴.

Aplicando los presupuestos exigidos por la jurisprudencia constitucional para un pronunciamiento de fondo, esta Corporación encuentra claramente establecido que:

- i. El actor pretende la inexecuibilidad del párrafo del artículo 1º y del párrafo 1º del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009.
- ii. La demanda expone que como los apartes legales impugnados presumen la culpa o el dolo del infractor en materia ambiental, invirtiendo la carga de la prueba, vulneran visiblemente el principio de presunción de inocencia (artículo 29 superior).
- iii. El demandante señala que atendiendo el alcance de la presunción de inocencia, que encuentra resulta de aplicación obligatoria al derecho penal y al derecho administrativo sancionador, los segmentos normativos acusados al instaurar en un procedimiento administrativo sancionatorio ambiental la presunción de culpabilidad del investigado, termina relevando al Estado de la carga de probar la responsabilidad -ejercicio del ius puniendi- y radicando en cabeza del presunto infractor la tarea de desvirtuar la presunción de inocencia que le ampara constitucionalmente.

De esta manera, la acusación formulada por el accionante por la vulneración del principio de presunción de inocencia, aunque resulta breve se ampara en razones: i) claras, al permitir comprender con facilidad la argumentación de la demanda y lo pretendido; ii) ciertas, al atacar el contenido real y existente de las normas parcialmente acusadas bajo una interpretación que se encuentra razonable¹⁵; iii) específicas, al mostrar con precisión la manera como se confrontan los apartes legales acusados con el principio de presunción de inocencia; iv) pertinentes, porque los argumentos expuestos son de naturaleza constitucional; y v) suficientes, al generar una duda mínima en torno a la exequibilidad de lo

cuestionado.

Ha de indicarse que la Corte puede enfrentar al estudio de demandas en las cuales resulte más fácil determinar la vulneración de derechos constitucionales, es decir, resulte posible apreciar con mayor claridad la confrontación entre el texto legal y las normas constitucionales, evento en el cual no se hará indispensable que el demandante profundice en mayores lucubraciones al respecto.

De igual modo, el que la Corte haya proferido algunas decisiones sobre la presunción de culpa o el dolo en el derecho administrativo sancionador señalando que su establecimiento no conduce necesariamente a la inexequibilidad¹⁶, no implica per se trasladar todo el rigor de su conocimiento, comprensión y exposición a quien presente una acción de inconstitucionalidad, máxime cuando la aplicación de la ratio decidendi de dichas decisiones está determinada por las particularidades que ofrezca las disposiciones legales que se acusen -para este caso el medio ambiente-, por lo que no es predecible la decisión que vaya a adoptar la Corte Constitucional.

De otra parte, la afirmación del accionante consistente en que la inexequibilidad pretendida se corrobora al interior del mismo artículo 5º acusado, al prever su inciso 1º que para la existencia de responsabilidad deba demostrarse “el hecho generador con culpa o dolo”, si bien se expone como un argumento adicional en la demanda, no resulta admisible para la Corte tal como lo sostiene uno de los intervinientes¹⁷, al formularse a partir de consideraciones puramente legales, es decir, de contradicciones al interior de la norma legal (no pertinencia).

Tampoco aprecia esta Corporación argumento alguno de inconstitucionalidad en relación con la presunta vulneración del artículo 4º de la Constitución¹⁸, por lo cual habrá de inhibirse esta Corporación para pronunciarse en relación con dicho precepto superior, como lo solicita uno de los intervinientes¹⁹.

Conforme a lo expuesto, la Corte encuentra que la demanda presentada habilita la formulación de al menos un problema de constitucionalidad, por lo cual no se accederá a la solicitud de inhibición constitucional conforme a las salvedades establecidas. Previo a la enunciación del problema jurídico, esta Corporación debe resolver la solicitud de integración de la unidad normativa.

2.3. Improcedencia de la unidad normativa.

Un ciudadano solicita integrar la unidad normativa con la totalidad de los artículos 3º (principios rectores) y 8º (eximentes de responsabilidad) por omisión legislativa relativa²⁰; con las expresiones “presunto infractor” de los artículos 23 (cesación de procedimiento), 24 (formulación de cargos), 25 (descargos), 27 (determinación de la responsabilidad y sanción) y 33 (medidas preventivas sobre agentes y bienes extranjeros), y con el aparte “presuntamente” del artículo 37 (amonestación escrita) de la Ley 1333 de 2009, para que también se declare su inexequibilidad por violación de los artículos 13 (igualdad) y 29 (debido proceso) de la Constitución, 14 numerales 2º y 3º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8º numeral 2º de la Convención Americana de Derechos Humanos. Como fundamento de su pretensión aportó nuevos argumentos de inconstitucionalidad a los contenidos en la presente demanda, los cuales se encuentran consignados, según se expuso, en la demanda de inconstitucionalidad posterior que presentó ante la Corte (D-8006).

A la vez, el Ministerio de Ambiente aunque de manera general señala que no se integró la unidad normativa con otras disposiciones legales concordantes.

Como lo ha expuesto la Corte, la integración de la unidad normativa (inc. 3º, art. 6º, Decreto 2067 de 1991)²¹, reviste carácter excepcional dado que a la Corte no le corresponde revisar oficiosamente las leyes (art. 241.4 superior), sino pronunciarse sobre aquellas que fueran demandadas por un ciudadano -control rogado-, además que el proceso de control de constitucionalidad se surte con la participación ciudadana, la opinión de expertos y el concepto del Procurador General de la Nación (art. 242.1.2 superior). De esta manera, su procedencia se encuentra circunscrita a situaciones restringidas, que la constituyen en un último recurso para impedir un fallo inhibitorio²².

Adicionalmente, debe indicarse que en la medida en que la Ley 1333 de 2009 establece el procedimiento sancionatorio ambiental, las distintas normas que la desarrollan al interior (66 artículos), guardan semejanzas en su contenido material, sin que por tal circunstancia se haga imperioso integrar la unidad normativa.

Para la Corte es posible examinar de manera independiente la problemática constitucional que expone la demanda, esto es, si al establecerse en un procedimiento administrativo

sancionador ambiental la presunción de culpabilidad del investigado se termina relevando al Estado de la carga de probar la responsabilidad que le corresponde en ejercicio del ius puniendi y radicando en cabeza del presunto infractor descartar la presunción de inocencia que le ampara constitucionalmente. La Corte habrá de establecer si la presunción de culpa o dolo del infractor en materia ambiental y la consecuencia inversión de la carga de la prueba vulnera el principio de presunción de inocencia.

En relación con los artículos 3º y 8º de la Ley 1333 de 2009, la inconstitucionalidad alegada por el interviniente lo es a título diferente de lo expuesto en la presente demanda, toda vez que alega la existencia de una omisión legislativa relativa. Igualmente, recae sobre proposiciones jurídicas en principio diferentes como son los principios rectores del procedimiento sancionatorio ambiental y las eximentes de responsabilidad.

Las expresiones “presunto infractor” contenidas en los artículos 23, 24, 25, 27, 33, además del aparte “presuntamente” del artículo 37 de la Ley 1333 de 2009, parten de supuestos diversos a los previstos en los párrafos cuestionados, como son la cesación de procedimiento, la formulación de cargos, los descargos, la determinación de la responsabilidad y sanción, las medidas preventivas sobre agentes y bienes extranjeros, y la amonestación escrita; lo cual para la Corte dificulta la integración de la unidad normativa, máxime cuando se registran otras disposiciones que contienen las expresiones mencionadas (artículos 9º y 15).

Debe tenerse en cuenta que el interviniente expuso mayores argumentos de inconstitucionalidad a los contenidos en la demanda que ahora ocupa la atención de la Sala, que consecuentemente procedió a soportar con otras normas constitucionales y tratados internacionales de derechos humanos. Acoger la propuesta del interviniente implicaría la asunción de oficio de múltiples situaciones, sin dar espacio a la participación ciudadana y el concepto del Procurador General.

Conforme a lo señalado, estima la Corte que no procede la integración de la unidad normativa y, por lo tanto, el examen de constitucionalidad habrá de recaer exclusivamente sobre el contenido normativo demandado y bajo el cargo formulado.

2.4. Extemporaneidad en las solicitudes de acumulación de expedientes.

El Ministerio de Ambiente en su escrito de intervención del 11 de febrero de 2010 solicita que se acumule al presente asunto el expediente número D-7990, dado la coincidencia en las disposiciones acusadas. Posteriormente, el 18 de junio de 2010, solicitó también la acumulación con otras demandas (D-8006, D-8019, D-8168 y D-8163).

La Corte advierte que la acumulación de demandas de inconstitucionalidad se encuentra limitada al cumplimiento de las exigencias previstas en el artículo 47 del Reglamento Interno de esta Corporación, el cual precisa:

“[S]ólo podrán acumularse aquellos procesos que se incluyan en el respectivo programa mensual de trabajo y reparto, siempre y cuando la propuesta de acumulación se justifique en los términos del artículo 5° del Decreto 2067 de 1991, sea formulada al momento de someterse al referido programa a consideración de la Sala Plena y ésta la apruebe”.²³

D-7977. Normas acusadas: párrafo del artículo 1º y párrafo 1º del artículo 5º.

Fecha de reparto por Sala Plena: 10 de diciembre de 2009.

D-7990. Normas acusadas: párrafo del artículo 1º y párrafo 1º del artículo 5º. Fecha de reparto por Sala Plena: 14 de enero de 2010.

D-8006. Normas acusadas: 1º, 5, 23, 24, 25, 27, 33 y 37 (parciales). 3º y 8º.

Fecha de reparto por Sala Plena: 27 de enero de 2010.

D-8019. Normas acusadas: 32, 36 y 40 (parciales). 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 48 y 49.

Fecha de reparto por Sala Plena: 10 de febrero de 2010.

D-8163 y

D-8168. Normas acusadas: párrafo del artículo 1º y párrafo 1º del artículo 5º (D-8163) y párrafo del artículo 1º (D-8165).

Acumulados y repartidos por Sala Plena el 16 de junio de 2010.

Por lo anterior, en relación con la petición de acumulación de los expedientes D-7977 y D-7990, basta señalar que como fue formulada el 11 de febrero de 2010, no se accederá a tal solicitud por su extemporaneidad (10 de diciembre de 2009 y 14 de enero de 2010).

Similar consideración de extemporaneidad (10 de diciembre de 2009, 14 de enero de 2010, 27 de enero de 2010, 10 de febrero de 2010 y 16 de junio de 2010) habrá de realizarse respecto a la acumulación de todos los expedientes referenciados (D-7977, D-7990, D-8006, D-8019 y D-8163 y 8168), toda vez que la pretensión de acumulación se presentó el 18 de junio de 2010.

Conforme a lo expuesto, no se accede a las solicitudes de acumulación de expedientes dada su extemporaneidad.

3. Problema jurídico a resolver.

Como se ha expuesto, el accionante pretende la inexecutable del párrafo del artículo 1º y del párrafo 1º del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009, por vulneración del principio de presunción de inocencia (artículo 29 superior), al presumir la culpa o el dolo del infractor en materia ambiental e invertir la carga de la prueba en su contra.

Expone que dado el alcance del principio de presunción de inocencia, los segmentos normativos acusados, al establecer en el procedimiento administrativo sancionador ambiental la presunción de culpabilidad del investigado, termina relevando al Estado de la carga de probar la responsabilidad que le corresponde en ejercicio del ius puniendi y radicando en cabeza del presunto infractor la labor de descartar la presunción de inocencia que le ampara constitucionalmente.

La Corte limitará su examen al cargo mencionado, que se abordará bajo el siguiente problema jurídico: ¿El párrafo del artículo 1º y el párrafo 1º del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009, vulneran el principio de presunción de inocencia (art. 29 superior), al presumir la culpa o el dolo del infractor e invertir la carga de la prueba en el campo del derecho administrativo sancionador ambiental?

Para resolver tal interrogante, la Corte habrá de referir a:

i. El interés superior del medio ambiente sano, los deberes constitucionales y los principios que lo fundamentan.

ii. La potestad sancionatoria administrativa y la presunción de inocencia (elemento de la culpabilidad). La responsabilidad subjetiva y objetiva.

iii. Las presunciones legales en el derecho administrativo sancionador y la inversión de la carga de la prueba.

iv. Bajo estos elementos de juicio se abordará el análisis del caso concreto.

4. El interés superior del ambiente sano para la subsistencia de la humanidad. Los deberes constitucionales y los principios que lo fundamentan.

4.1. La persona y el entorno ecológico. Colombia es una Estado personalista fundado en el respeto de la dignidad humana (artículo 1º superior). La Constitución reconoce la primacía de los derechos inalienables del ser humano (artículo 5º superior). Se ha de proteger, entonces, el derecho a la vida, esto es, que la persona exista, además de garantizar cierta calidad de subsistencia (dignidad humana, artículo 1º superior).

La persona es el sujeto, la razón de ser y fin último del poder político por lo que se constituye en norte inalterable en el ejercicio del poder y su relación con la sociedad. Es a partir del respeto por la vida humana que adquiere sentido el desarrollo de la comunidad y el funcionamiento del Estado.

La Constitución muestra igualmente la relevancia que toma el medio ambiente como bien a proteger por sí mismo y su relación estrecha con los seres que habitan la tierra.

La conservación y la perpetuidad de la humanidad dependen del respeto incondicional al entorno ecológico, de la defensa a ultranza del medio ambiente sano, en tanto factor insustituible que le permite existir y garantizar una existencia y vida plena. Desconocer la importancia que tiene el medio ambiente sano para la humanidad es renunciar a la vida misma, a la supervivencia presente y futura de las generaciones.²⁴

4.2. La Constitución ecológica. El Constituyente de 1991 instituyó nuevos parámetros en la relación persona y naturaleza. Concedió una importancia cardinal al medio ambiente que ha llevado a catalogarla como una “Constitución ecológica” o “Constitución verde”.²⁶ Así lo sostuvo la Corte en la sentencia C-126 de 1998:

“La Constitución de 1991 modificó profundamente la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza. Por ello esta Corporación ha señalado [...] que la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la Carta contiene una verdadera “Constitución ecológica”, conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente”.

Numerosas cláusulas constitucionales reconocen al medio ambiente un interés superior:²⁷

- 1) obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (art. 8°);
- 2) la atención del saneamiento ambiental como servicio público a cargo del Estado (art. 49);
- 3) la función social que cumple la propiedad, siendo inherente una función ecológica (art. 58);
- 4) condiciones especiales de crédito agropecuario teniendo en cuenta las calamidades ambientales (art. 66);
- 5) la educación como proceso de formación para la protección del ambiente (art. 67);
- 6) el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano; la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo; y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro efectivo de estos fines (art. 79);
- 7) la obligación del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones

legales y exigir la reparación de los daños causados; y cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas en las zonas fronterizas (art. 80);

8) la prohibición de fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, como la introducción al territorio de residuos nucleares y desechos tóxicos; la regulación de ingreso y salida del país de los recursos genéticos y su utilización, conforme al interés nacional (art. 81);

9) el deber del Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común, que prevalece sobre el interés particular (art. 82);

10) las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos como el espacio y el ambiente; así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos (art. 88);

11) el deber de la persona y del ciudadano de proteger los recursos culturales y naturales del país y de velar por la conservación de un ambiente sano (art. 95.8);

12) la función del Congreso de reglamentar la creación y funcionamiento de corporaciones autónomas regionales (art. 150.7);

13) la declaratoria de la emergencia ecológica por el Presidente de la República y sus ministros y la facultad de dictar decretos legislativos (art. 215);

14) el deber del Estado de promover la internacionalización de las relaciones ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (art. 226);

15) la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye un control financiero, de gestión y de resultados fundado en la valoración de los costos ambientales (art. 267, inc. 3°);

16) presentación por el Contralor General al Congreso de un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y el medio ambiente (art. 268.7);

17) función del Procurador General de defender los intereses colectivos, especialmente el ambiente (art. 277.4);

18) función del Defensor del Pueblo de interponer acciones populares (art. 282.5);

19) por mandato de la ley, la posibilidad que los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas adelanten con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración dirigidos a la preservación del medio ambiente (art. 289);

20) la competencia de las asambleas departamentales para regular el ambiente (art. 300.2);

21) posibilidad legal de establecer para los departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal diferentes a las mencionadas constitucionalmente, en atención a mejorar la administración o prestación de los servicios públicos de acuerdo a las circunstancias ecológicas (art. 302);

22) el régimen especial previsto para el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, uno de cuyos objetivos es la preservación del ambiente y de los recursos naturales (art. 310);

23) la competencia de los concejos municipales para dictar normas relacionadas con el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico (art. 313.9);

24) la destinación mediante ley de un porcentaje de los tributos municipales sobre la propiedad inmueble a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables (art. 317);

25) las funciones que se atribuyen a los territorios indígenas (consejos) para velar por la aplicación de las normas sobre usos del suelo y la preservación de los recursos naturales (art. 330, núms. 1º y 5º);

26) la creación de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena la cual tiene entre sus objetivos el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables (art. 331);

27) el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes (art. 332);

28) la empresa tiene una función social que implica obligaciones; la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación (art. 333);

29) la intervención del Estado por mandato de la ley en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano (art. 334);

30) la necesidad de incluir las políticas ambientales en el Plan Nacional de Desarrollo (art. 339);

31) existencia de un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de los sectores ecológicos, entre otros (art. 340);

32) el señalamiento de la preservación del ambiente como una destinataria de los recursos del Fondo Nacional de Regalías (art. 361); y

33) la inclusión del saneamiento ambiental como uno de las finalidades sociales del Estado (art. 366).

Este conjunto de disposiciones permiten mostrar la trascendencia que tiene el medio ambiente sano y el vínculo de interdependencia con los seres humanos y no humanos.

4.3. El bien jurídico constitucional del medio ambiente y los deberes correlativos. La Constitución ecológica lleva implícita el reconocimiento al medio ambiente de una triple dimensión: “de un lado, es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la Constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares.²⁸ Es más, en varias oportunidades,²⁹ este Tribunal ha insistido en que la importancia del medio ambiente en la Constitución es de tal magnitud que implica para el Estado “unos deberes

calificados de protección”.³⁰

La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la forma organizativa de Estado social de derecho acogida en Colombia.³¹ Ha dicho la Corte que constitucionalmente:

“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, temas, que entre otros, han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución Política en muchas normas que establecen claros mecanismos para proteger este derecho y exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo. En efecto, 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”.³²

Dados los factores perturbadores y el riesgo que enfrenta el medio ambiente que le ocasionan daños irreparables e inciden nefastamente en la existencia de la humanidad, la Corte ha sostenido el carácter de derecho fundamental por conexidad, al resultar ligado indefectiblemente con los derechos individuales a la vida y a la salud de las personas.³³

Su reconocimiento general en el ordenamiento constitucional es como derecho colectivo, cuya vía judicial de protección son las acciones populares (art. 88 superior).

El ambiente sano también tiene el carácter de servicio público erigiéndose junto con la salud, la educación y el agua potable en un objetivo social cuya realización material encuentra pleno fundamento en el fin esencial de propender por el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país (artículos 2º, 49, 365 y 366 superiores).

En la sentencia C-519 de 1994 esta Corporación reconoció a Colombia como un país “megabiodiverso”, fuente de riquezas naturales invaluable, sin par en el resto del planeta, que amerita bajo una corresponsabilidad universal, una protección especial para el bienestar

de la humanidad:

“Colombia es uno de los países que mayor interés debe tener respecto de los acuerdos internacionales en materia de biodiversidad. La razón es, por lo demás, sencilla: nuestro país ha sido reconocido a nivel mundial como uno de los centros biológicos de mayor diversidad. Sobre el particular, basta con remitirnos a la exposición de motivos [...] cuando presentaron ante el Congreso el proyecto de ley correspondiente al Convenio de Diversidad ya referenciado: “países como Colombia, catalogados como ‘megabiodiversos’ no pueden darse el lujo de anular una de las ventajas comparativas más críticas en las relaciones internacionales y la economía del siglo XXI: los recursos genéticos y la diversidad biológica. En muchos casos esta ventaja es absoluta cuando se trata de especies endémicas, es decir únicas y no repetidas en lugar alguno del planeta (...). “Colombia es uno de los 13 países del planeta que concentran el 60 por ciento de la riqueza biológica. [...] Nuestro país reúne aproximadamente el 10 por ciento de todas las especies animales y vegetales del globo, aunque representa menos del 1 por ciento de la superficie terráquea. Esta característica ubica al país en uno de los primeros lugares en diversidad de especies por unidad de área, y número total de especies. “Un tercio de las 55.000 especies de plantas de Colombia son endémicas, lo que se considera una riqueza sin igual, equivalente al 10% del total identificado (Bundestag, 1990). El país cuenta, por ejemplo, con el 15% de las especies de orquídeas clasificadas mundialmente; con más de 2.000 plantas medicinales identificadas y con un número elevado de especies de frutos comerciales, silvestres o apenas localmente cultivados, que son comestibles o que pueden llegar a ser utilizados para el mejoramiento genético de especies cultivadas. “En el país se han clasificado 338 especies de mamíferos, lo que representa un 8% del total de las conocidas en el Planeta; el 15% de las especies primates vivientes; 1.754 especies de aves (18%); y casi 3.000 vertebrados terrestres.”

Esta Corte desde el inicio de sus funciones en el año de 1992, ha denotado la necesidad universalmente reconocida de brindar una respuesta contundente a las intolerables agresiones contra el medio ambiente, como puede apreciarse de la sentencia T-411:

“La protección al ambiente no es un “amor platónico hacia la madre naturaleza”, sino la respuesta a un problema que de seguirse agravando al ritmo presente, acabaría planteando una auténtica cuestión de vida o muerte: la contaminación de los ríos y mares, la progresiva desaparición de la fauna y la flora, la conversión en irrespirable de la atmósfera de muchas

grandes ciudades por la polución, la desaparición de la capa de ozono, el efecto invernadero, el ruido, la deforestación, el aumento de la erosión, el uso de productos químicos, los desechos industriales, la lluvia ácida, los melones nucleares, el empobrecimiento de los bancos genéticos del planeta, etc., son cuestiones tan vitales que merecen una decisión firme y unánime de la población mundial. Al fin y al cabo el patrimonio natural de un país, al igual que ocurre con el histórico - artístico, pertenece a las personas que en él viven, pero también a las generaciones venideras, puesto que estamos en la obligación y el desafío de entregar el legado que hemos recibido en condiciones óptimas a nuestros descendientes³⁴.

Este inmenso desafío tiene una dimensión moral y espiritual. La era pasada nos ha enseñado una muy buena lección: el hombre no puede mandar sobre el viento y la lluvia. El hombre no es el amo omnipotente del universo, con carta blanca para hacer impunemente lo que desee o lo que le convenga en un determinado momento. Y, como sostiene el humanista Vaclav Havel, el mundo en que vivimos está hecho de un tejido inmensamente complejo y misterioso sobre el cual sabemos muy poco y al cual debemos tratar con humildad.

Entre los habitantes de la tierra, son las tribus indígenas las que aún conservan el respeto por ella; así lo manifestó el Jefe Seattle de las tribus Dwasmich y Suquamech: ‘Esto sabemos: la tierra no pertenece al hombre; el hombre pertenece a la tierra. Todo va enlazado como la sangre que une a una familia³⁵’.

Recientemente esta Corporación ha denotado que “el riesgo al cual nos enfrentamos no es propiamente el de la destrucción del planeta sino el de la vida como la conocemos. El planeta vivirá con ésta o con otra biosfera dentro del pequeño paréntesis biológico que representa la vida humana en su existencia de millones de años, mientras que con nuestra estulticia sí se destruye la biosfera que ha permitido nacer y desarrollarse a nuestra especie, estamos condenándonos a la pérdida de nuestra calidad de vida, la de nuestros descendientes y eventualmente a la desaparición de la especie humana”.³⁶

Ello ha permitido afirmar la importancia de preservar el medio ambiente sano a través de una labor conjunta de todos los responsables.³⁷ La Corte ha manifestado que la Constitución proporciona una combinación de deberes contiguo al reconocimiento de derechos, que permiten advertir una visión del asunto ambiental desde los puntos de vista ético, económico y jurídico:

“Desde el plano ético se construye un principio biocéntrico que considera al hombre como parte de la naturaleza, otorgándoles a ambos valor. Desde el plano económico, el sistema productivo ya no puede extraer recursos ni producir desechos ilimitadamente, debiendo sujetarse al interés social, al ambiente y al patrimonio cultural de la Nación; encuentra además, como límites el bien común y la dirección general a cargo del Estado. En el plano jurídico el Derecho y el Estado no solamente deben proteger la dignidad y la libertad del hombre frente a otros hombres, sino ante la amenaza que representa la explotación y el agotamiento de los recursos naturales; para lo cual deben elaborar nuevos valores, normas, técnicas jurídicas y principios donde prime la tutela de valores colectivos frente a valores individuales.”³⁸

El ambiente sano, como se ha mencionado forma parte de los derechos colectivos cuya esencia trasciende el concepto de derecho individual para radicarse en el ser social, el cual incumbe, además, a cada una de las esferas que componen el entramado social, de manera que su conservación impone deberes correlativos a los particulares, la sociedad, las empresas, al Estado y la comunidad internacional.³⁹

Se acepta al medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas, quienes a su vez se encuentran legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación. También como un deber que se le impone a todos⁴⁰ y particularmente al Estado: i) proteger su diversidad e integridad, ii) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, iii) conservar las áreas de especial importancia ecológica, iv) fomentar la educación ambiental, v) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, vi) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, vii) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente; y viii) cooperar con otras Naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera.⁴¹

En suma, el medio ambiente es un bien jurídico constitucionalmente protegido cuya preservación debe procurarse no sólo a través de acciones aisladas del Estado, sino con la concurrencia de los individuos, la sociedad, la empresa y demás autoridades.⁴²

En materia de internacionalización de las relaciones ecológicas (artículo 226 superior) y la

degradación ambiental, la Corte ha señalado:

“La protección del medio ambiente, dentro del derecho internacional, se ha intensificado paralelamente con el desarrollo de la legislación interna de la mayoría de los países, como respuesta a la creciente degradación del mismo y las amenazas de una evidente degradación futura. Es sabido que la mayor afectación del medio ambiente la constituyen causas antropogénicas, es decir, aquellas derivadas de la actividad humana tendentes a la satisfacción de sus necesidades. Estas actividades, desarrolladas especialmente desde el siglo anterior, cuando los procesos industrializados y la población mundial se aceleraron tan abruptamente, ejercidas sin un criterio de sostenibilidad, generan un impacto negativo sobre los recursos naturales y el ecosistema global. Dichos impactos sobre el medio ambiente son evidentes: polución terrestre, aérea y marina, lluvia ácida, agotamiento de la capa de ozono, calentamiento global, extinción de especies de fauna y flora, degradación de hábitats, deforestación, entre muchos otros. En oposición al principio según el cual la soberanía de los Estados implica su autodeterminación y la consecuente defensa de intereses particulares, enmarcados dentro del límite de sus fronteras políticas, la degradación del medio ambiente, al desbordar estas fronteras, se convierte en un problema global. En consecuencia, su protección se traduce en un propósito conjunto de todos los Estados, que a su vez se preparan para enfrentar un futuro común.”⁴³

En la evolución del derecho internacional ambiental autores como Philippe Sands identifican tres fases: la era tradicional hasta 1970, la era moderna que concluye en 1992 y la era posmoderna que completa nuestros días.⁴⁴ Entre los instrumentos internacionales que se han expedido y buscan garantizar un ambiente sano pueden destacarse:⁴⁵

i) La Declaración de Estocolmo para la Preservación y Mejoramiento del Medio Humano de la Conferencia de las Naciones Unidas de 1972.⁴⁶ Proclama que el hombre es obra y artífice del medio que lo rodea. Establece principios que hacen énfasis en la necesidad de que los ecosistemas naturales deban preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante cuidadosa planificación u ordenación según convenga (principio 2), evitando que la contaminación con sustancias tóxicas u otros materiales causen daños graves e irreparables a los ecosistemas. Dispone que debe confiarse a instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, administrar o controlar (principio 17) la utilización de los recursos ambientales con miras a mejorar la calidad del medio. Añade que

la planificación racional (principio 14) constituye instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio.

ii) La Carta Mundial de la Naturaleza de las Naciones Unidas de 1982.⁴⁷ Consciente de que la especie humana es parte de la naturaleza y la vida depende del funcionamiento ininterrumpido de los sistemas naturales; convencida de que toda forma de vida es única y reconociendo a los demás seres vivos su valor intrínseco, el ser humano habrá de guiarse por un código de acción moral; proclamó el respeto por la naturaleza y la no perturbación de sus procesos esenciales; la no amenaza de la viabilidad genética de la tierra, la población de todas las especies, silvestres y domesticadas; el deber de los Estados y las empresas de cooperar en la tarea de conservar la naturaleza.

Establece el deber de asegurar la disponibilidad de los medios financieros, los programas y las estructuras administrativas necesarios para alcanzar los objetivos de la conservación de la naturaleza (punto 17). Igualmente, los Estados y, en la medida de sus posibilidades, las demás autoridades públicas, las organizaciones internacionales, los particulares, las asociaciones y las empresas: a) cooperarán en la tarea de conservar la naturaleza con actividades conjuntas y otras medidas pertinentes, incluso el intercambio de información y las consultas; b) establecerán normas relativas a los productos y a los procedimientos de fabricación que puedan tener efectos perjudiciales sobre la naturaleza, así como métodos para evaluar dichos efectos; c) aplicarán las disposiciones jurídicas internacionales pertinentes que propendan a la conservación de la naturaleza o a la protección del medio ambiente; d) actuarán de manera tal que las actividades realizadas dentro de los límites de su jurisdicción o bajo su control no causen daño a los sistemas naturales situados en otros estados ni en los espacios ubicados fuera de los límites de la jurisdicción nacional; e) Salvaguardarán y conservarán la naturaleza en los espacios que estén más allá de los límites de la jurisdicción nacional (punto 21).

iii) Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, adoptado en 1987, firmado por 196 participantes.⁴⁸

iv) La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas de 1992.⁴⁹ Reconociendo la naturaleza integral e interdependiente de la tierra, declaró que los

seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible; debe garantizarse la participación de todos los ciudadanos interesados; han de promulgarse leyes eficaces en esta materia; y reconoce que los pueblos indígenas desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente.

Señala dicha Declaración que a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente debe constituir parte importante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada. Anota que los Estados deben cooperar con espíritu de solidaridad mundial (principio 7) para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la tierra. Establece que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos (principio 10), permitiéndoles informarse sobre las decisiones de las autoridades y facilitándoles el acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y recursos pertinentes. También resalta el papel del legislador en este campo, al señalar que los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre medio ambiente (principio 11) las cuales deben reflejar el contexto al que se aplican. Así mismo, pone de presente la necesidad de emprender una evaluación del impacto ambiental en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad que haya de producir un efecto negativo en el medio ambiente (principio 17). Igualmente, pone de relieve el papel que los pueblos indígenas y sus comunidades locales desempeñan en la ordenación del medio ambiente (principio 22), por lo que los Estados deben reconocer y apoyar su identidad, cultura e intereses y velar porque participen efectivamente en el logro del desarrollo sostenible.

v) La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992. Pretende lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias peligrosas en el sistema climático.

vi) El Protocolo de Kyoto de las Naciones Unidas a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, 1997. No introduce nuevos compromisos para las partes sino que persigue reafirmar los existentes y continuar con la implementación.

vii) Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas de 2000. Con el cambio de milenio, los países se comprometieron con una nueva alianza estableciendo ocho metas conocidas como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuyo plazo de vencimiento está fijado en principio para el

2015. El Objetivo 7 denominado “Garantizar la Sostenibilidad del Medio Ambiente”, parte del cumplimiento de cuatro metas específicas: incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales, y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente; reducir y frenar la pérdida de diversidad biológica en 2010; reducir a la mitad, para el 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento; y mejorar considerablemente, en el 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales.

viii) Acuerdo de Copenhague de 2009, que busca limitar la subida de la temperatura, reducir las emisiones y obtener la financiación para poner en marcha iniciativas en los países en desarrollo a fin de combatir el cambio climático.

Ahora bien, como pasará a explicarse de la normatividad constitucional e internacional descrita pueden extraerse unos principios fundamentales para adelantar la protección del medio ambiente.

4.5. Principios que fundamentan la protección del medio ambiente. Relevancia del principio de precaución para el control de los factores de deterioro ambiental.

4.5.1. Colombia ha acogido el principio de precaución en su legislación interna a partir de los convenios internacionales de protección al medio ambiente. En la Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, se contempló dicho principio en el artículo 15, bajo el siguiente tenor:

Principio que vino a ser consagrado en el ordenamiento jurídico colombiano en la Ley 99 de 1993,⁵⁰ al señalar el artículo 1.1 que el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará conforme a los principios universales y de desarrollo sostenible previstos en la Declaración de Río de Janeiro de 1992. Esta disposición fue demandada bajo el argumento de si constituía una norma jurídica válida al haber incorporado un tratado internacional sin el cumplimiento de los requisitos de trámite exigidos. La Corte en la sentencia C-528 de 1994, al declarar su exequibilidad, indicó:

“No existe duda acerca del vigor jurídico, ni del carácter normativo de la parte acusada del artículo 1o. de la Ley 99 de 1993, así como de su capacidad para producir efectos jurídicos, pero bajo el entendido de que en ella se establecen unos principios y valores de rango legal,

que sólo se aplican de modo indirecto y mediato, y para interpretar el sentido de las disposiciones de su misma jerarquía, y el de las inferiores cuando se expiden regulaciones reglamentarias o actos administrativos específicos; en este sentido se encuentra que la norma que se acusa está plenamente delimitada en cuanto al mencionado vigor indirecto y mediato dentro del ordenamiento jurídico al que pertenece, sin establecer conductas específicas y sin prever consecuencias determinadas, las cuales quedan condicionadas a la presencia de otros elementos normativos completos. Este tipo de disposiciones opera como pautas de interpretación y de organización del Estado, y no se utilizan como reglas específicas de solución de casos.”

Esta Corporación ha señalado que el principio de precaución se encuentra constitucionalizado, pues se desprende de la internacionalización de las relaciones ecológicas (artículo 266) y de los deberes de protección y prevención (artículos 78, 79 y 80).⁵¹ Al respecto, conviene traer a colación algunas decisiones de este Tribunal que destacan la importancia de dicho principio para la preservación del medio ambiente sano.

En la sentencia C-073 de 1995 la Corte examinó la Ley 164 de 1994⁵² que en el artículo 3º incluyó el principio de precaución, sobre el cual se expuso que alienta la protección del sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras:

“El artículo 3 enuncia los principios que guían la aplicación de la convención con miras a alcanzar su objetivo. La equidad, las responsabilidades comunes pero diferenciadas según se trate de países desarrollados o en desarrollo, y las capacidades respectivas, son las bases del compromiso de las partes en la empresa de proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras (art. 3-1). Las necesidades y circunstancias específicas de los países en desarrollo son tomadas en cuenta, de manera que éstos no tengan que soportar una carga anormal o desproporcionada en virtud de la convención (art. 3-2). Las medidas de precaución a adoptar en contra de las causas del cambio climático, a que se comprometen las partes, deben tomar en cuenta los distintos contextos socioeconómicos (art. 3-3), y las políticas y medidas de protección ser apropiadas a dichas condiciones específicas, estar integradas en los programas nacionales de desarrollo (art. 3-4) y no constituir un medio de discriminación arbitrario o injustificable ni una restricción encubierta al comercio internacional (art. 3-5). Estos principios son consistentes con el respeto a la autodeterminación de los pueblos que es fundamento de las relaciones exteriores del Estado

colombiano (CP art. 9), con los deberes del Estado en materia de protección del medio ambiente y de los recursos naturales (CP arts. 79 y 80), y con la equidad, reciprocidad y conveniencia nacional que son las bases de las relaciones internacionales del país (CP art. 228).”

Posteriormente, en la sentencia C-671 de 2001 se revisó la Ley 618 de 2000,⁵³ en la cual se resaltó la importancia de aplicar los principios desarrollados en el derecho internacional para adelantar la protección del medio ambiente y consideró que la obligación de acudir a tales principios atiende el mandato contenido en el artículo 266 de la Constitución. Más adelante en la sentencia C-293 de 2002,⁵⁴ se profundizó sobre el alcance del principio de precaución en los siguientes términos:

“Al leer detenidamente el artículo acusado, se llega a la conclusión de que, cuando la autoridad ambiental debe tomar decisiones específicas, encaminadas a evitar un peligro de daño grave, sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley, en desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho.

Para tal efecto, debe constatar que se cumplan los siguientes elementos: 1. Que exista peligro de daño; 2. Que éste sea grave e irreversible; 3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta; 4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente. 5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.

Es decir, el acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivado. Y, como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Esto hace que la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias o caprichosas, y que, en el evento de que esto ocurra, el ciudadano tiene a su disposición todas las herramientas que el propio Estado le otorga. En este sentido no hay violación del debido proceso, garantizado en el artículo 29 de la Constitución.”

En relación con la observancia de dicho principio por los particulares se señaló que: “el deber de protección [...] no recae sólo en cabeza del Estado, dado que lo que está en juego es la

protección ambiental de las generaciones presentes y la propia supervivencia de las futuras. Por ello, el compromiso de proteger el medio ambiente es responsabilidad de todas las personas y ciudadanos e involucra a los Estados, trasciende los intereses nacionales, y tiene importancia universal. En el ámbito nacional, se trata de una responsabilidad enmarcada expresamente por la Constitución como uno de los deberes de la persona y del ciudadano.”

En la sentencia C-071 de 2003 se examinó la Ley 740 de 2002⁵⁵ donde se reiteró el principio denominado “criterio de precaución”, conforme al cual “cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente, lo cual es completamente compatible con el deber constitucional de prevenir y controlar los factores del deterioro del ambiente, los ecosistemas y la diversidad biológica.”

En la sentencia C-988 de 2004, atendiendo una demanda de inconstitucionalidad contra algunas disposiciones de la Ley 822 de 2003,⁵⁶ la Corte consideró que los deberes de protección al medio ambiente se materializan “en gran medida” en el principio de precaución el cual se encuentra constitucionalizado:

“En cierta medida, la Carta ha constitucionalizado el llamado “principio de precaución”, pues le impone a las autoridades el deber de evitar daños y riesgos a la vida, a la salud y al medio ambiente”. “Sin embargo, dicho principio, y en general los deberes de prevención que la Carta asigna a las autoridades en este campo, no significan que únicamente cuando se ha demostrado que un producto o un proceso no tiene ningún riesgo entonces puede ser usado, pues es imposible demostrar la ausencia de riesgo. El principio de precaución supone que existen evidencias científicas de que un fenómeno, un producto o un proceso presentan riesgos potenciales a la salud o al medio ambiente, pero esas evaluaciones científicas no son suficientes para establecer con precisión ese riesgo. Y es que si no hay evidencias básicas de un riesgo potencial, no puede arbitrariamente invocarse el principio de precaución para inhibir el desarrollo de ciertas prácticas comerciales o investigativas. Por el contrario, en los casos de que haya sido detectado un riesgo potencial, el principio de precaución obliga a las autoridades a evaluar si dicho riesgo es admisible o no, y con base en esa evaluación deben determinar el curso de acción”.

Principio de precaución que constituye un criterio hermenéutico para la aplicación de normas relativas a la protección ambiental ante amenazas graves que no han sido científicamente comprobadas y los límites que deben observar los operadores administrativos y judiciales. En la sentencia T-299 de 2008, la Corte extrajo de su doctrina en la materia las siguientes conclusiones:

“El Estado colombiano manifestó su interés por aplicar el principio de precaución al suscribir la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; (ii) el principio hace parte del ordenamiento positivo, con rango legal, a partir de la expedición de la Ley 99 de 1993; (iii) esta decisión del legislativo no se opone a la Constitución; por el contrario, es consistente con los principios de libre determinación de los pueblos, y con los deberes del Estado relativos a la protección del medio ambiente⁵⁷; (iv) el Estado ha suscrito otros instrumentos internacionales, relativos al control de sustancias químicas en los que se incluye el principio de precaución como una obligación que debe ser cumplida de conformidad con el principio de buena fe del derecho internacional; (v) de acuerdo con recientes pronunciamientos⁵⁸, el principio de precaución se encuentra constitucionalizado pues se desprende de la internacionalización de las relaciones ecológicas (art. 266 CP) y de los deberes de protección y prevención contenidos en los artículos 78, 79 y 80 de la Carta.”

Puede, entonces, señalarse que el principio de precaución constituye una herramienta constitucional y de orden internacional de suma relevancia a efectos de determinar la necesidad de intervención de las autoridades frente a peligros potenciales que se ciernen sobre el medio ambiente y la salud pública. La precaución no sólo atiende en su ejercicio a las consecuencias de los actos, sino que principalmente exige una postura activa de anticipación, con un objetivo de previsión de la futura situación medioambiental a efectos de optimizar el entorno de vida natural.⁵⁹

4.5.2. Conviene traer a colación, el estudio realizado por Patricia Jiménez de Parga y Maseda denominado “Análisis del principio de precaución en derecho internacional público: perspectiva universal y perspectiva regional europea”⁶⁰, que expone en la identificación de los principios estructurales del derecho internacional del medio ambiente, los siguientes: i) el principio del desarrollo sostenible y de equidad intergeneracional,⁶¹ ii) el principio de cooperación con espíritu de solidaridad mundial,⁶² iii) el principio de prevención, y iv) el principio de precaución.

En torno al principio de prevención se expone en dicho artículo que “se ha producido, en nuestros días, una toma de consciencia de que no basta con reparar (modelo curativo) sino que se impone prevenir (modelo preventivo), y ello convierte al principio de prevención en uno de los grandes principios estructurales de este sector del Derecho Internacional Público. [...] La finalidad o el objeto último del principio de prevención es, por tanto, evitar que el daño pueda llegar a producirse, para lo cual se deben adoptar medidas preventivas, es decir, se impone una acción de prevención.”

Respecto a la distinción y articulación jurídicas de los principios de prevención y de precaución se indica que la diferencia gira en función del conocimiento científico del riesgo. Se anota:

“La prevención se basa en dos ideas-fuerza: el riesgo de daño ambiental podemos conocerlo anticipadamente y podemos adoptar medidas para neutralizarlo. Por el contrario, la precaución, en su formulación más radical, se basa en las siguientes ideas: el riesgo de daño ambiental no puede ser conocido anticipadamente porque no podemos materialmente conocer los efectos a medio y largo plazo de una acción. La posibilidad de anticipación es limitada e imperfecta al estar basada en nuestro grado o estadio de conocimientos científicos, los cuales son limitados e imperfectos. En consecuencia, no es posible adoptar anticipadamente medidas para neutralizar los riesgos de daños, porque éstos no pueden ser conocidos en su exactitud.

[...] Es necesario situar el principio de precaución en el actual clima de relativismo del conocimiento científico en el que vivimos, el cual nos está llevando a cuestionarnos acerca de nuestra propia capacidad de prevención, más entendida ésta desde una perspectiva dinámica o activa, es decir, tras haber agotado incluso las medidas constitutivas de lo hemos denominado acciones preventivas. [...] El principio de cautela o precaución con ser importante, no puede ser ensalzado o cuando menos entendido como una fase superior o más avanzada que la prevención desde una perspectiva estrictamente jurídica, sino que debemos circunscribirlo por completo a los riesgos de daños ambientales muy significativos o importantes, o más estrictamente, a los irreversibles, luego, como un principio, no tanto superior, más avanzado e incluso sustitutivo del principio de prevención, sino complementario (y por tanto, actuante en su ámbito propio de aplicación) del principio de prevención.

4.5.3. De otro lado, este asunto ha revestido el mayor grado de importancia para el derecho ambiental de la Unión Europea, el cual se constituye en un cuerpo normativo de más de trescientos instrumentos legales recogidos en más de treinta años, que condiciona y determina la política y la materia ambiental en sus Estados miembros. El artículo 174 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea -TCE-63, establece unos principios que gobiernan la política ambiental europea, entre ellos: i) los principios de cautela y de acción preventiva, ii) el principio “quien contamina paga” y iii) el principio de corrección en la fuente de los atentados al medio ambiente. Conviene destacar brevemente el alcance de dichos principios que han sido recogidos, entre otros, por la doctrina española:⁶⁴

i) Sobre los principios de cautela y de acción preventiva se sostiene que se discute si dichos principios son diferentes o no. La cautela se califica como el postulado universal de la política y el derecho ambiental dado que la sociedad post-industrial moderna es ante todo una “sociedad del riesgo” por la reducción drástica del espacio vital tradicional que es reemplazado por un conglomerado de mayor complejidad de incertidumbres y de peligros para la salud y el entorno.⁶⁵

En cuanto a la acción preventiva que tiene menor atención, atiende al proverbio “más vale prevenir que curar”, es decir, es mejor evitar la contaminación o el daño ambiental, que una vez producida ésta sea demasiado caro su corrección o irreversibles sus efectos. Mientras que en la cautela el riesgo de daño ambiental no puede ser conocido anticipadamente en la preventiva sí es posible conocerlo antes de que se produzca.

ii) El principio “quien contamina paga” es definido por la Recomendación del Consejo 75/436/EURATOM, CECA, CEE de 1975, según la cual las personas físicas o jurídicas que sean responsables de una contaminación deben pagar los gastos de las medidas necesarias para evitar la contaminación o para reducirla.⁶⁶

iii) El principio de corrección en la fuente de los atentados al medio ambiente significa que la política ambiental debe luchar contra el daño ambiental, evitando su nacimiento mismo.⁶⁷

De esta manera, la comunidad internacional busca avanzar significativamente en la consagración de principios, mecanismos e instituciones jurídicas que le permitan una protección más adecuada, efectiva, sustancial y presente del medio ambiente dada la problemática profunda que enfrenta y las consecuencias sobre la subsistencia de la

humanidad.⁶⁸

4.5.4. Las preocupaciones medioambientales más apremiantes en la actualidad como el cambio climático, la destrucción de la capa de ozono y la pérdida de biodiversidad, son de alcance mundial y requieren una actuación nacional e internacional coordinada y decidida. Los problemas que aquejan a la naturaleza requieren una mejor gobernanza mundial.

Hoy la humanidad centra su atención en garantizar la sostenibilidad del medio ambiente por la deforestación, el cambio climático, los hábitats de las especies en peligro de extinción, la sobreexplotación de la pesca global, el suministro de agua potable y los servicios sanitarios, entre otros. El cambio climático se ha convertido en uno de los retos más importantes para el mundo.

Para la superación del peligro y daño actual que se cierne sobre el medio ambiente se requiere la implantación de nuevos objetivos que impliquen avanzar en regulaciones y políticas públicas serias y más estrictas que hagan posible la supervivencia de la humanidad. Ello debe partir del compromiso real y la participación de todos con la finalidad de avanzar hacia un mundo más seguro, estable y justo.

La creciente y desmesurada amenaza y afectación que se cierne sobre el medio ambiente impone una mayor consciencia, efectividad y drasticidad en la política defensora del medio ambiente. Los peligros y daños ambientales que se han generado lesionan gravemente al ecosistema y, por lo tanto, a todos los seres vivos. La cuestión ambiental plantea la imperiosa necesidad de normas los procesos económicos y tecnológicos.

La especial vulnerabilidad en que se encuentra el ecosistema mundial, empuja la tendencia transnacional que enarbola la bandera de la responsabilidad objetiva en el derecho medioambiental. Países como Brasil, Argentina, Perú y España, además de la Unión Europea, consagran en sus legislaciones lineamientos tendientes a entronizar la responsabilidad objetiva en el derecho del medio ambiente a fin de contener la amenaza que se cierne sobre el ecosistema.⁶⁹

Otras legislaciones como la chilena⁷⁰ y la panameña⁷¹ también estipulan la responsabilidad objetiva en el derecho administrativo sancionador. La Constitución de la República del Ecuador (2008), en el artículo 396 señala que “la responsabilidad por daños ambientales es

objetiva". Se afirma que la incorporación de la responsabilidad objetiva busca favorecer la consecución de los objetivos de protección ambiental atendiendo las dificultades que representan para los demandantes probar la culpabilidad de la parte demandada en los juicios de responsabilidad ambiental.⁷²

5. La potestad sancionatoria administrativa y la presunción de inocencia (elemento de la culpabilidad). La responsabilidad subjetiva y la objetiva.

El cumplimiento de unos fines esenciales y sociales del Estado, como la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (preámbulo y artículos. 2º y 365), entre otros factores, ha ocasionado un incremento considerable de las funciones de la Administración, que a la vez ha conducido a la ampliación de los poderes sancionatorios del Ejecutivo.⁷⁴

El derecho administrativo sancionador reconoce que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente en la realización de sus fines (artículo 113 superior). De esta manera, la represión de los ilícitos que correspondía exclusivamente a la Rama Judicial y más concretamente a la Jurisdicción Penal, se muestra hoy insuficiente frente al aumento del repertorio de infracciones producto de la mayor complejidad de las relaciones sociales en el Estado moderno que, como se señaló, ha incrementado sus funciones.⁷⁵

5.2. Disposiciones constitucionales que fundamentan el ejercicio de la potestad sancionatoria de la administración. Como normatividad constitucional que soporta el derecho administrativo sancionador, pueden mencionarse:

(i) El artículo 2º, al establecer que "son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; [...] asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."

Sobre el particular, esta Corte ha indicado que "el ejercicio de la función pública encomendada a la administración implica que si ésta se encuentra facultada para imponer un

mandato o regular una conducta en servicio del interés público, también debe estar facultada para lograr la garantía del orden mediante la imposición de sanciones, frente al incumplimiento de tales mandatos.”⁷⁶

(ii) El artículo 4º al consagrar el “deber de acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades” y el artículo 6º al señalar que “los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”

(iii) El artículo 29, al indicar que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.” Ha sostenido esta Corporación que “cuando la Carta habla del debido proceso administrativo, implícitamente reconoce la facultad que incumbe a la Administración de imponer sanciones, es decir la potestad sancionadora de la Administración.”⁷⁷

(iv) En términos generales también pueden indicarse los artículos 150.8,⁷⁸ 189.2179.2280.2481 y 2682, 20983, 33484, 36585, 36686 y 370.87

5.3. Potestad punitiva penal y administrativa sancionadora. Modalidades de sanciones administrativas. La potestad sancionatoria administrativa es una clara manifestación del ius puniendi del Estado. Éste comprende diversas disciplinas o especies como el derecho penal, el derecho contravencional, el derecho correccional, el derecho de juzgamiento político - impeachment- y el derecho disciplinario o correctivo de la función pública.⁸⁸

El ejercicio del poder punitivo del Estado se manifiesta generalmente por la vía administrativa y la vía judicial penal. Las distinciones entre una y otra radican en los objetivos, particularmente en los bienes jurídicos materia de protección.

La potestad sancionatoria penal propende por la garantía del orden social en abstracto - bienes sociales más amplios-; la consecución de fines retributivos, preventivos y resocializadores; y presenta un mayor grado de afectación de los intereses jurídicamente protegidos que daría lugar a la privación de la libertad. No ocurre lo mismo con la potestad sancionatoria administrativa al buscar primordialmente garantizar la organización y el funcionamiento de la Administración, y cumplir los cometidos estatales; cuestionar el

incumplimiento de los deberes, prohibiciones y los mandatos consignados; que descartan la imposición de sanciones privativas de la libertad.⁸⁹ En la sentencia C-616 de 2002, se sostuvo:

“La potestad sancionadora administrativa se diferencia cualitativamente de la potestad punitiva penal. Con la potestad punitiva penal, además de cumplirse una función preventiva, se protege “el orden social colectivo, y su aplicación persigue esencialmente (sin perjuicio de la concurrencia de otros fines difusos) un fin retributivo abstracto, expiatorio, eventualmente correctivo o resocializador, en la persona del delincuente”, mientras que con la potestad administrativa sancionatoria se busca garantizar la organización y el funcionamiento de las diferentes actividades sociales⁹⁰. La Corte ha resaltado que la potestad sancionadora de la administración es un medio necesario para alcanzar los objetivos que ella se ha trazado en el ejercicio de sus funciones. En efecto, “[l]a fracción de poder estatal radicada en cabeza de la administración, se manifiesta a través de una gama de competencias o potestades específicas (de mando, ejecutiva o de gestión, reglamentaria, jurisdiccional y sancionadora), que le permiten a aquella cumplir con las finalidades que le son propias”⁹¹.”

Bajo esta perspectiva, la Corte ha señalado que la facultad sancionadora de la administración pública se distingue de las demás especies del derecho sancionador, especialmente por los siguientes factores:

“(i) La actividad sancionatoria de la Administración “persigue la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función pública a los que alude el artículo 209 de la Carta”.⁹²

(ii) La sanción administrativa constituye la “respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la Administración”.⁹³

(iii) Dicha potestad se ejerce “a partir de la vulneración o perturbación de reglas preestablecidas, pero que no obstante ese contenido represivo presenta una cierta finalidad preventiva en el simple hecho de proponer un cuadro sancionador, junto al conjunto de prescripciones de una norma, lo cual implica una amenaza latente para quien sin atender pacífica y voluntariamente al cumplimiento de tales prescripciones las infringe deliberadamente.”⁹⁴

(iv) En relación con la sanción aplicable “dentro del ámbito sancionador administrativo cabe destacar la aceptación de la interdicción de las sanciones privativas de la libertad, la instauración de la multa como sanción prototípica y la necesaria observancia de un procedimiento legalmente establecido.”⁹⁵

(v) Y finalmente “la decisión sancionatoria adoptada por la Administración está sujeta a control judicial ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.⁹⁶”

También, ha indicado esta Corporación que “i) la potestad sancionadora propia de la administración es necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones y la realización de sus fines⁹⁷, pues ii) permite realizar los valores del 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 [...] de una disciplina cuya observancia propende indudablemente a la realización de sus cometidos⁹⁸ y iii) constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas.”⁹⁹

Derecho administrativo sancionador que constituye una expresión de poder jurídico indispensable para la regulación de la vida en sociedad y así pueda la Administración cometer apropiadamente sus funciones y realizar sus fines. Si bien se activa a partir del desconocimiento de reglas preestablecidas, tiene una cierta finalidad preventiva al proponer un cuadro sancionador como consecuencia del incumplimiento de las prescripciones normativas.¹⁰⁰

Por sanción ha de entenderse “un mal inflingido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal (fin aflictivo de la sanción) consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho, imposición de una obligación de pago de una multa [...]”.¹⁰¹

Potestad de la administración que se traduce normalmente en la facultad de imponer i) sanciones disciplinarias para reprimir las acciones u omisiones antijurídicas en las que incurren los servidores públicos o aquellas personas que sin tener dicha calidad están habilitadas para ejercer transitoriamente funciones públicas y ii) sanciones correctivas que se aplican a los particulares que infringen las obligaciones y restricciones que se les han impuesto.¹⁰²

Dicha potestad igualmente ha sido relacionada con la función de policía “que supone el ejercicio de facultades asignadas al ejecutivo por el legislador, con miras a garantizar el orden público en sus diversas facetas. Así las facultades administrativas relativas, por ejemplo, a la organización del transporte público, la comercialización de alimentos, a la preservación del medio ambiente, al régimen de cambios internacionales, etc., tienen su justificación en la necesidad de mantener las condiciones de salubridad, tranquilidad y seguridad implicadas en la noción de orden público.”¹⁰³

Igualmente ha sido vinculada por un sector de la doctrina administrativa tradicional como una expresión del poder de policía “en cuya virtud el Estado tiene la atribución de regular el ejercicio de las libertades individuales con el fin de garantizar el orden público. La sanción viene a ser el instrumento coactivo para hacer cumplir la medida de policía.”¹⁰⁴

5.4. El debido proceso. Matización de principios del derecho penal en la aplicación al derecho administrativo sancionador. El ejercicio de la potestad sancionadora administrativa está subordinado a las reglas propias del debido proceso. El Constituyente de 1991 hizo extensivo el debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (art. 29 superior), por lo que las garantías mínimas del debido proceso penal resultan aplicables a las actuaciones administrativas sancionatorias.

No obstante, no todo el derecho es de orden penal y, por lo tanto, no toda sanción soportada en el derecho tiene tal carácter, dado que es posible encontrar “reglas y procedimientos de naturaleza civil, del orden común, de carácter administrativo, sea policivo, correccional, disciplinario o económico, y aún de orden político, de rango constitucional o legal, que no son comparables o asimilables directamente al ordenamiento penal y que comportan sanciones de diversa categoría, las que, en veces(sic), coinciden sobre los mismos hechos, sin resultar incompatibles o sin ser excluyentes. Cada una de estas regulaciones puede corresponder a órdenes jurídicos parciales y especializados de origen y expresión constitucional; pero, además, bien pueden encontrarse en la ley, ya porque el Constituyente ha reservado a ella la potestad de regulación en la materia, la ha autorizado, o no la prohíbe.”¹⁰⁵

Dichos órdenes jurídicos parciales y especializados cuentan con sus propias reglas, las cuales pueden diferenciarse de la normatividad sustantiva y procedimental del derecho penal, según se ha indicado. De ahí que esta Corte haya señalado que lo preceptuado por el artículo

29 de la Constitución: “no es que las reglas del debido proceso penal se apliquen a todas las actuaciones judiciales o administrativas o de carácter sancionatorio; en verdad, lo que se propone el Constituyente es que en todo caso de actuación administrativa exista un proceso debido, que impida y erradique la arbitrariedad y el autoritarismo, que haga prevalecer los principios de legalidad y de justicia social, así como los demás fines del Estado, y que asegure los derechos constitucionales, los intereses legítimos y los derechos de origen legal y convencional de todas las personas.”¹⁰⁶

De esta manera, este Tribunal ha señalado que las garantías del debido proceso penal o los principios del derecho penal son aplicables con ciertos matices a las demás formas de actividad sancionadora del Estado, conforme a las diferencias establecidas.¹⁰⁷ En efecto,¹⁰⁸ “mientras en el derecho penal las garantías del debido proceso tienen su más estricta aplicación, ya que en éste no solamente se afecta el derecho fundamental a la libertad sino que, además, sus mandatos se dirigen a todas las personas, en otros ámbitos sancionatorios su aplicación es atenuada en razón de la naturaleza de la actuación, de los fines que se persiguen con ella y del hecho de que sus normas operan en ámbitos específicos, actividades o profesiones para las que se han establecido determinados deberes especiales¹⁰⁹.”

En la sentencia C-530 de 2003 la Corte indicó que “la potestad punitiva del Estado agrupa el conjunto de competencias asignadas a los diferentes órganos para imponer sanciones de variada naturaleza jurídica. Por ello, la actuación administrativa requerida para la aplicación de sanciones, en ejercicio de la potestad sancionadora de la administración -correctiva y disciplinaria-, está subordinada a las reglas del debido proceso que deben observarse en la aplicación de sanciones por la comisión de ilícitos penales (CP art. 29), con los matices apropiados de acuerdo con los bienes jurídicos afectados con la sanción.”

En suma, en materia sancionatoria administrativa la aplicación de las garantías del debido proceso no tiene la misma rigurosidad que en el ámbito penal. Ya esta Corte ha resaltado que la tendencia de algunas democracias es garantizar el debido proceso en materia de sanciones administrativas, sin trasladar automáticamente la misma severidad de los principios que gobiernan el derecho penal, ni desatender las especificidades de dicho tipo de sanciones en cada uno de los contextos en que han sido establecidas por el legislador.¹¹⁰

5.5. La atenuación de la presunción de inocencia en el derecho administrativo sancionador. La imputación subjetiva y objetiva. Dentro de los principios de configuración y de aplicación del sistema sancionador, esta Corte, en la sentencia C-827 de 2001, precisó lo siguiente:

“En la doctrina¹¹¹ se postula, así mismo, sin discusión que la administración o las autoridades titulares de funciones administrativas lo sean de potestad sancionadora y que ésta en cuanto manifestación del ius puniendi del Estado está sometida a claros principios generalmente aceptados, y en la mayoría de los casos proclamados de manera explícita en los textos constitucionales. Así, a los principios de configuración del sistema sancionador como los de legalidad (toda sanción debe tener fundamento en la ley), tipicidad (exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras) y de prescripción (los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios), se suman los propios de aplicación del sistema sancionador, como los de culpabilidad o responsabilidad según el caso -régimen disciplinario o régimen de sanciones administrativas no disciplinarias- (juicio personal de reprochabilidad dirigido al autor de un delito o falta¹¹²), de proporcionalidad o el denominado non bis in ídem.

Así mismo dentro del ámbito sancionador administrativo cabe destacar la aceptación de la interdicción de las sanciones privativas de la libertad, la instauración de la multa como sanción prototípica y la necesaria observancia de un procedimiento legalmente establecido.”¹¹³

Recientemente la doctrina especializada expone que dentro de los principios más trascendentales en el derecho sancionatorio pueden destacarse: i) el principio de legalidad, ii) el principio de tipicidad, iii) el debido proceso, iv) el derecho de defensa, v) el derecho a no declarar contra sí mismo, vi) el principio de presunción de inocencia, vii) el principio in dubio pro reo, viii) el principio de la prohibición de las sanciones de plano, ix) el principio de contradicción, x) principio de imparcialidad, xi) el principio de razonabilidad, xii) el principio de la prohibición de la analogía, xiii) el principio nulla poena-sine lege, xiv) principio del non bis in idem, xv) el principio de no retroactividad de la ley, xvi) el principio de favorabilidad,

xvii) el principio del caso fortuito o de la fuerza mayor, xviii) el principio solve et repete, xix) el principio de prohibición de imponer sanciones privativas de la libertad, xx) el principio prohibitivo de la reformatio in pejus, xxi) el principio de culpabilidad, xxii) el principio de la personalidad de las sanciones o dimensión personalísima de la sanción, xxiii) el principio de proporcionalidad, y xxiv) el principio de oportunidad.¹¹⁴

De igual modo, debe acogerse como principios aplicables a la función administrativa: i) la igualdad, ii) la moralidad, iii) la eficacia, iv) la economía, v) la celeridad, vi) la imparcialidad y vii) la publicidad (artículo 209 superior).¹¹⁵

Conviene destacar que cuando se trata del principio de legalidad de las sanciones administrativas “sólo exige que una norma con fuerza material de ley contemple una descripción genérica de las conductas sancionables, las clases y cuantía de las sanciones, pero con posibilidad de remitir a los actos administrativos la descripción pormenorizada de las conductas reprochables, sin que pueda decirse en este caso que las normas de carácter reglamentario complementan los enunciados legales, pues se trata de una remisión normativa contemplada específicamente por la disposición legal de carácter sancionador.”¹¹⁶

Dicho principio se materializa a su vez en el de reserva de ley y el de tipicidad. En virtud del principio de tipicidad, que tiene también una aplicación más flexible en materia administrativa, “el legislador debe establecer expresamente los elementos fundamentales del tipo, lo que implica que se efectúe: (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) la determinación de la sanción, lo que implica la descripción de todos los aspectos relativos a ella, esto es, el tipo de sanción a imponer, el término o la cuantía de la misma, la autoridad competente para aplicarla y (iii) el procedimiento que debe seguirse para proceder a su imposición.”¹¹⁷ También ha de señalarse que a la tipificación en el derecho sancionatorio de la administración, el sistema le impone recurrir a la prohibición, a la advertencia, al deber, etc., para seguidamente establecer la sanción.¹¹⁸

En cuanto al principio de presunción de inocencia, ha de recordarse que el artículo 29 constitucional señala que “toda persona se presume inocente mientras no se la haya

declarado judicialmente culpable”. Es por lo tanto la culpabilidad en el ámbito del derecho penal elemento ineludible y necesario de la responsabilidad como de la imposición de la pena, por lo que la actividad punitiva del Estado tiene lugar sobre la base de la responsabilidad subjetiva. En tales términos “resulta abiertamente inconstitucional la norma de la ley penal que prevea hechos punibles sancionables objetivamente, esto es, únicamente por la verificación de que la conducta del sujeto encaje materialmente en los presupuestos normativos, sin que se tenga en cuenta la culpabilidad.”¹¹⁹

En la sentencia C-616 de 2002,¹²⁰ la Corte señaló que: “el margen de configuración del legislador en materia de sanciones administrativas es mayor que en materia penal, habida cuenta de la gran variedad de sanciones administrativas así como de los campos de la actividad social donde éstas son aplicadas y de las circunstancias en las cuales son impuestas por las autoridades administrativas competentes. Si bien, por regla general, la responsabilidad en este ámbito ha de ser a título de imputación subjetiva y la carga probatoria de todos los elementos subjetivos pertinentes ha de recaer en el Estado, el legislador puede aminorar la carga de éste y aumentar la carga del investigado siempre que ésta sea razonable y no restrinja excesivamente los medios de prueba a su disposición.”

En dicha decisión la Corte, luego de realizar una breve referencia al derecho comparado¹²¹ respecto a la tendencia observada en varias democracias de garantizar el debido proceso en materia de sanciones administrativas, sin trasladar maquinalmente el mismo rigor garantista del derecho penal, constató la existencia de una amplia gama de alternativas de configuración legislativa respecto al tipo de elemento subjetivo requerido y de la distribución de la carga probatoria, encontrando las siguientes variantes según las especificidades de cada caso. Dijo entonces:

“(i) En un extremo, el legislador puede disponer iguales exigencias a las que rigen el derecho penal para la imposición de ciertas sanciones administrativas; no obstante, también puede (ii) prescribir que la administración cumpla con una carga probatoria inicial predeterminada y suficiente, sin que sea necesario demostrar de manera específica la culpa, la cual se deduce de lo ya probado, y permitir que el investigado demuestre que obró diligentemente o de buena fe; (iii) concluir que el comportamiento del que cometió un error es prueba de un grado de imprudencia como la simple inobservancia, pero suficiente para imponer la sanción; (iv) presumir la culpabilidad respecto de la comisión de ciertas infracciones y reglamentar las

condiciones en las que se puede presentar prueba en contrario; y (v) en el otro extremo, el legislador puede permitir la imposición excepcional, bajo estrictas condiciones, de sanciones por responsabilidad objetiva, caso en el cual no cabe que el investigado pruebe su diligencia ni su buena fe.”¹²²

De otra parte, en materia de responsabilidad objetiva es importante, en primer lugar, traer a colación el artículo 88 de la Constitución, al exponer que la ley definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.¹²³

La Corte ha avalado de manera excepcional la constitucionalidad de la responsabilidad objetiva en algunos campos del derecho administrativo sancionador, evento en el cual ha considerado que al sujeto de esta acción debe rodeársele de todas las garantías procesales constitucionales. Además, ha estimado que debe examinarse con detenimiento cada caso atendiendo las particularidades de las normas legales acusadas. Así lo sostuvo en la sentencia C-616 de 2002:

“La jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de sanciones administrativas ha aceptado sólo de manera excepcional, atendiendo a las especificidades de cada caso, la constitucionalidad de la responsabilidad objetiva.

La Corte ha admitido, de manera excepcional [...] la responsabilidad objetiva en algunos campos del derecho administrativo sancionador, cuya exequibilidad debe ser objeto de estudio por parte de esta Corporación en cada caso de acuerdo con las características propias de la norma que se juzga.

En algunas ocasiones la Corte ha declarado la exequibilidad de normas en las que se prevén sanciones administrativas por responsabilidad objetiva sin hacer explícito el análisis sobre las fuentes subjetivas y objetivas de dicha responsabilidad¹²⁴. También ha declarado la exequibilidad de normas que parecerían permitir la imposición de sanciones por responsabilidad objetiva sin que la Corte haya negado dicho tipo de responsabilidad ni condicionado su aplicación a la previa determinación de culpabilidad del investigado.”¹²⁵

En la sentencia C-690 de 1996, esta Corporación había validado excepcionalmente, a la luz de la Carta Política, la responsabilidad objetiva en materia de infracciones cambiarias, al traer a colación la sentencia C-599 de 1992:

“La Corte ha declarado la constitucionalidad de ciertas formas de responsabilidad objetiva en ciertos campos del derecho administrativo, como es el régimen de cambios, en donde la Corporación ha considerado que dados los intereses en juego “se admite la no pertinencia de los elementos subjetivos de la conducta tipificada previamente como sancionable, como son la intencionalidad, la culpabilidad e incluso la imputabilidad”. Dijo entonces la Corte:

‘El 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, como lo disponen en las partes acusadas los artículos 19 y 21 del Decreto 1746 de 1991, no desconoce ninguna norma constitucional. Claro está que al sujeto de esta acción ha de rodeársele de todas las garantías constitucionales de la libertad y del derecho de defensa, como son la preexistencia normativa de la conducta, del procedimiento y de la sanción, las formas propias de cada juicio, la controversia probatoria, la favorabilidad y el non bis in idem en su genuino sentido, que proscribe la doble sanción de la misma naturaleza ante un mismo hecho’.”

Esta Corporación ha señalado que la imposición de sanciones por responsabilidad objetiva se ajusta a la Constitución en la medida que “(i) carezcan de la naturaleza de sanciones que la doctrina¹²⁶ 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).”¹²⁷

Por último, la Corte ha sostenido que la responsabilidad objetiva en el derecho administrativo sancionador debe estar consagrada de manera expresa por el legislador.¹²⁸

6. Las presunciones legales en el derecho administrativo sancionador y la inversión de la carga de la prueba. Justificación a la luz de la jurisprudencia constitucional.

6.1. De conformidad con el artículo 66 del Código Civil,¹²⁹ se contemplan dos clases de

presunciones: las legales -iuris tantum- que admiten prueba en contrario y las de derecho -iuris et de iure- que no permiten prueba en contrario.¹³⁰

Como ha sido señalado por la Corte,¹³¹ una parte de la doctrina sostiene que la palabra “presumir” viene del vocablo latino “praesumere” que significa “tomar antes, porque la presunción toma o tiene por cierto un hecho, un derecho o una voluntad, antes de que la voluntad, el derecho o el hecho se prueben”.¹³² Del mismo modo, se ha señalado que dicho término se deriva de las locuciones “prae” y “mumere”, por lo que la palabra presunción sería equivalente a “prejuicio sin prueba”.¹³³ En ese orden de ideas, presumir significaría dar una cosa por cierta “sin que esté probada, sin que nos conste”.¹³⁴

6.2. Esta Corporación siguiendo los lineamientos indicados por la Corte Suprema de Justicia,¹³⁵ ha manifestado que las presunciones legales -iuris tantum- que admiten prueba en contrario, son “hechos o situaciones que, en virtud de la ley, deben suponerse como ciertas siempre que se demuestren determinadas circunstancias o hechos relevantes”. En esa medida, al establecerse 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”.¹³⁶

Una presunción legal releva a una de las partes de la carga de probar el hecho presumido. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones a quien favorece la presunción debe demostrar la ocurrencia del hecho antecedente a partir del cual se deriva la existencia del hecho presumido, cuya demostración no es comúnmente un asunto complicado. La ley que establece la presunción al beneficiar a una de las partes termina por afectar a la otra parte ya que resulta obligada a demostrar la inexistencia del hecho presumido de manera directa o desvirtuando el hecho antecedente. Luego, las presunciones tienen como efecto procesal el invertir la carga de la prueba.¹³⁷

6.3. La Corte se ha preguntado si la inversión de la carga procesal producto de la existencia de una presunción legal vulnera el debido proceso, particularmente el derecho de defensa y la presunción de inocencia. La respuesta ha sido consistente en el sentido que la consagración de presunciones legales no desconoce, en principio, el derecho al debido proceso.¹³⁸

Para que una presunción legal resulte ajustada a la Constitución es menester que “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”. Así lo sostuvo este Tribunal en la sentencia C-388 de 2000,¹³⁹ acogida recientemente en la sentencia C-055 de 2010:¹⁴⁰

“Nada obsta para que el legislador, con el fin de dar seguridad a ciertos estados, situaciones o hechos jurídicamente relevantes y de proteger bienes jurídicos particularmente valiosos, respetando las reglas de la lógica y de la experiencia, establezca presunciones legales. En estos casos, la ley reconoce la existencia empírica de situaciones reiteradas y recurrentes, comúnmente aceptadas, para elevarlas, por razones de equidad, al nivel de presunciones.

En otras palabras, la razonable correspondencia entre la experiencia -reiterada y aceptada-, y la disposición jurídica, así como la defensa de bienes jurídicos particularmente importantes, justifican la creación de la presunción legal y la consecuente redistribución de las cargas procesales. Si bien, en principio, los sujetos procesales están obligados a demostrar los hechos que alegan como fundamento de su pretensión, lo cierto es que, en las circunstancias descritas y con el fin de promover relaciones procesales más equitativas o garantizar bienes jurídicos particularmente importantes, el legislador puede invertir o desplazar el objeto de la prueba. Es por lo anterior que un segmento importante de las presunciones legales tiende a corregir la desigualdad material que existe entre las partes respecto del acceso a la prueba y a proteger la parte que se encuentra en situación de indefensión o de debilidad manifiesta.

Ahora bien, resulta evidente que el legislador no puede establecer presunciones que no obedezcan a las leyes de la lógica o de la experiencia, o que no persigan un fin constitucionalmente valioso. Ciertamente, cuando las presunciones aparejan la imposición de una carga adicional para una de las partes del proceso, es necesario que las mismas respondan, razonablemente, a los datos empíricos existentes y que persigan un objetivo que justifique la imposición de la mencionada carga. De otra manera, se estaría creando una regla procesal inequitativa que violaría la justicia que debe existir entre las partes y, en consecuencia, el derecho al debido proceso del sujeto afectado.”

En palabras de la Corte, el juicio de razonabilidad sobre la presunción establecida se superaría “al verificar que, según las reglas de la experiencia, es altamente probable que, de

ocurrir el hecho base o antecedente, se presente el hecho presumido. La probabilidad se define, principalmente, a partir de datos empíricos. No obstante, en algunas circunstancias el legislador puede encontrar probable la conducta que, según el ordenamiento jurídico, debe seguir un sujeto razonable. En consecuencia, para consagrar una determinada presunción, la ley puede tener en cuenta expectativas sociales adecuadamente fundadas, siempre que tales expectativas puedan ser razonablemente satisfechas”.¹⁴¹

Además, la carga procesal impuesta al demandado consistente en desvirtuar la existencia del hecho presumido, sólo puede justificarse “si con ella se persigue un fin constitucionalmente valioso y si no resulta desproporcionada respecto del mencionado fin. En este sentido, la Corte debe definir si, al establecer la presunción legal demandada, el legislador persigue un fin constitucionalmente importante, si la misma es útil y necesaria para alcanzar ese fin y, por último, si el efecto negativo que produce resulta menor que el beneficio constitucional que alcanza”.¹⁴²

6.4. De igual modo, esta Corte ha afirmado que las presunciones no son realmente un medio de prueba sino más bien un razonamiento orientado a eximir de la prueba. Ha dicho la Corte que “en el caso de las presunciones iuris tantum, lo que se deduce a partir del hecho indicador del hecho presumido no necesita ser mostrado. Se puede, sin embargo, desvirtuar el hecho indicador. Se admite, por tanto, la actividad orientada a destruir el hecho a partir del cual se configura la presunción. Deben existir elementos lógicos, fácticos y valorativos suficientes que permitan hacer compatible la configuración de presunciones con la justicia, con el debido proceso y con la eficacia.”¹⁴³

Las presunciones no son un juicio anticipado con el cual se desconoce la presunción de inocencia porque se trata de un típico procedimiento de técnica jurídica empleada por el legislador, en ejercicio de la facultad de configuración de las instituciones procesales, con la finalidad de convertir en derecho lo que simplemente es una suposición fundada en hechos o circunstancias que generalmente ocurren, ante el riesgo de que la dificultad de la prueba pueda significar la pérdida de ese derecho afectando bienes jurídicos de importancia para la sociedad.¹⁴⁴

El que la ley permita probar en contrario lo que se deduce de una presunción o la no existencia del hecho que legalmente se presume, aunque sean ciertas las circunstancias de

que lo infiere la ley, obedece a que las presunciones se fundamentan en probabilidades que en su condición de tales no excluyen la posibilidad de error. Entonces, dada esa posibilidad de equivocación, es apenas natural que la deducción sea siempre desvirtuable por prueba en contrario.¹⁴⁵

Las presunciones legales buscan corregir la desigualdad material que pueda existir entre las partes respecto del acceso a la prueba y proteger a la parte que se encuentre en situación de indefensión o de debilidad manifiesta, para lo cual el legislador releva a quien las alega a su favor de demostrar el hecho deducido, promoviendo, de esta forma, relaciones procesales más equitativas y garantizando bienes jurídicos particularmente importantes.¹⁴⁶

6.5. Ahora bien, la Corte ha examinado la constitucionalidad de las presunciones de culpa o dolo y la consecuente inversión de la carga probatoria en diversos ámbitos del derecho administrativo sancionador, como puede apreciarse a continuación:

a) Presunciones de culpa o dolo en acción de repetición contra agentes del Estado. En la sentencia C-374 de 2002 la Corte estudió los artículos 5º y 6º de la Ley 678 de 2001, que establecen las presunciones de dolo y de culpa grave de la conducta de los agentes del Estado para los efectos de la acción de repetición,¹⁴⁷ por vulneración del principio de presunción de inocencia.

Este Tribunal sostuvo que los hechos en los que se fundamentan las presunciones de dolo y de culpa grave se refieren a probabilidades fundadas en la experiencia que por ser razonables o verosímiles permiten deducir la existencia del hecho presumido. Dichas presunciones persiguen finalidades constitucionalmente valiosas, pues al facilitar el ejercicio de la acción de repetición, en los casos en que el Estado ha sido condenado a la reparación patrimonial de los daños antijurídicos originados en las conductas dolosas o gravemente culposas de sus agentes, permiten alcanzar los objetivos de garantizar la integridad del patrimonio público y la moralidad y eficacia de la función pública.¹⁴⁸

b) Presunción de culpa en materia tributaria. En la sentencia C-690 de 1996, la Corte examinó el artículo 557 y los numerales a) y d) del artículo 580 del Decreto 624 de 1989.¹⁴⁹ En dicha oportunidad se sostuvo que es razonable suponer que ha actuado de manera dolosa o negligente quien ha incumplido un deber tributario como es la presentación de la declaración tributaria en debida forma, por lo cual resulta natural considerar que la prueba

del hecho -la no presentación de la declaración-, es un indicio muy grave de la culpabilidad de la persona. 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 consideró que una vez probado por la administración que la persona fácticamente no ha presentado su declaración fiscal, resulta admisible que la ley presuma que la actuación ha sido culpable, esto es, dolosa o negligente.

Lo anterior no implica una negación de la presunción de inocencia, lo cual sería inconstitucional, pero sí constituye una disminución de la actividad probatoria exigida al Estado, pues ante la evidencia del incumplimiento del deber de presentar la declaración tributaria, la administración ya tiene la prueba que hace razonable presumir la culpabilidad del contribuyente.

La flexibilidad del principio de prueba de la culpabilidad en este campo no implica empero condonación de la prueba para la administración, puesto que en sanciones de tipo administrativo, tales como las que se imponen en ejercicio del poder de policía o las sanciones de origen tributario, deben estar sujetas a la evidencia del incumplimiento, en este caso a la no presentación de la obligación tributaria, la cual hace razonable la presunción de negligencia o dolo del contribuyente. Sin embargo, el principio de culpabilidad quedaría anulado con grave afectación del debido proceso administrativo, y principalmente del derecho a ser oído, si no se le permite al contribuyente presentar elementos de descargo que demuestren que su conducta no ha sido culpable.

En otra decisión más reciente, sentencia C-506 de 2002,¹⁵⁰ la Corte indicó en materia de sanciones tributarias que sin llegar a admitir la responsabilidad objetiva este Tribunal ha tolerado la disminución de la actividad probatoria de la Administración encaminada a probar la culpa del sancionado: esto es, a partir de ciertas circunstancias debidamente probadas, ha estimado que puede presumirse la culpa y que corresponde al sancionado demostrar la exonerante de culpabilidad. En tales casos el procedimiento de aplicación de la sanción debe dar espacio para el ejercicio del derecho de defensa.

Una vez que está probada la inexactitud o extemporaneidad de las declaraciones tributarias, o su falta absoluta de presentación, la imposición subsiguiente de sanciones administrativas

no desconoce la presunción de inocencia. La sola demostración de esas circunstancias, constituye fundamento probatorio sólido para proceder a su aplicación, sin perjuicio del derecho que asiste al sancionado de demostrar las eximentes que, como la fuerza mayor o el caso fortuito, descartan la culpa en el cumplimiento de los deberes tributarios.¹⁵¹

6.6. De otra parte, esta Corporación ha justificado constitucionalmente el establecimiento de presunciones en otros ámbitos del derecho como:

a) Presunción de culpa sobre administrador de sociedad comercial. En la sentencia C-123 de 2006,¹⁵² la Corte indicó que se trata de presunciones simplemente legales dado el contenido del artículo que las contiene, en el cual no se hizo la consagración expresa de tratarse de aquellas de derecho y se dispuso la posibilidad expresa de prueba en contrario. Señaló la posibilidad que tiene de desvirtuar la presunción probando que cumplió con sus funciones o no se extralimitó en ellas, que no violó la ley o los estatutos, o que no tuvo conocimiento de la acción o la omisión, o votó en contra de la decisión o no la ejecutó. Así la Corte explicó que no se vulneran los artículos 29 de la Constitución y 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por cuanto siendo la presunción de culpa establecida para el administrador, en los casos contemplados en los incisos 3º y 4º del artículo 24 de la Ley 222 de 1995 de carácter legal, no impide el ejercicio de su derecho de defensa y puede presentar prueba en contrario a fin de desvirtuarla.

b) Presunción de acoso laboral. En la sentencia C-780 de 2007,¹⁵³ se manifestó que quien es denunciado por haber desplegado presuntamente alguna de las conductas que configuran acoso laboral, aún cuando lo haya hecho de manera reiterada y pública, tiene la posibilidad, dentro del proceso, ya sea judicial o disciplinario, de controvertir las pruebas en aras de demostrar que los hechos que dieron lugar a tal proceso no ocurrieron o que, en caso de haber tenido lugar, no configuran la conducta de acoso laboral. Expuso esta Corporación que la presunción establecida no contraría el principio de presunción de inocencia, pues se trata de una redistribución de las cargas procesales que no hace nugatorio el derecho de defensa de quien debe desvirtuar el hecho o la consecuencia deducida. Se trata de una institución jurídica que permite al legislador invertir o desplazar el objeto de la prueba, con el propósito de corregir la desigualdad material que existe entre las partes respecto del acceso a la prueba en favor de quien se encuentra en situación de indefensión o de debilidad manifiesta, en este caso como manifestación directa del principio *in dubio pro operario* para la

protección de bienes jurídicos particularmente valiosos. Presunción que no compromete el principio de presunción de inocencia, pues cuenta en todo momento con la posibilidad de desvirtuar los hechos, así como la consecuencia deducida a partir de los mismos.¹⁵⁴

c) Presunción de devengar al menos el salario mínimo en alimentos. Sentencias C-388 de 2000 y C-055 de 2010. Las disposiciones que establecen la responsabilidad de los padres respecto de los hijos, el deber de solidaridad familiar y los derechos fundamentales de los menores, permiten que la sociedad albergue, con justicia, la expectativa de que quienes han decidido optar por la maternidad o la paternidad, están dispuestos a hacer lo que esté a su alcance para aumentar su nivel de ingresos de forma tal que puedan satisfacer las obligaciones que tienen para con sus hijos. Nada en las disposiciones legales estudiadas permite afirmar que el deudor será condenado a pagar una suma que le resultaría imposible sufragar y que el incumplimiento va a culminar con una sanción penal en su contra. Por el contrario, la imposibilidad de pagar por insuficiencia de recursos debidamente documentada constituye justa causa para disminución o suspensión temporal de la obligación alimentaria y sirve para desvirtuar la responsabilidad penal por el delito de inasistencia alimentaria.

d) Presunción de paternidad (sentencia C-243 de 2001)¹⁵⁵ y presunción en materia de servicios públicos domiciliarios (sentencia C-389 de 2002)¹⁵⁶.

6.7. Por último, puede traerse a colación un caso en que si bien no atiende al establecimiento de una presunción legal, sí invierte la carga de la prueba (sentencia C-740 de 2003). La Corte examinó la constitucionalidad del artículo 2º de la Ley 793 de 2002, que establece las reglas que gobiernan la extinción de dominio, cuyo parágrafo 1º señala que el afectado deberá probar a través de los medios idóneos los fundamentos de su oposición. Para el actor al invertir la carga de la prueba vulnera el principio de presunción de inocencia.

La Corte sostuvo que la extinción de dominio es una acción constitucional pública, jurisdiccional, autónoma, directa y expresamente regulada por el Constituyente y relacionada con el régimen constitucional del derecho de propiedad. No se trata, en manera alguna, de una institución que haga parte del ejercicio del poder punitivo del Estado y por ello no le son trasladables las garantías constitucionales referidas al delito, al proceso penal y a la pena.

Por lo tanto, en el ámbito de la acción de extinción de dominio no puede hablarse de la

presunción de inocencia y, en consecuencia, de la prohibición de inversión de la carga de la prueba, pues estas garantías resultan contrarias a la índole constitucional de la acción.

De allí que al afectado con el ejercicio de la acción de extinción de dominio, le sea aplicable la teoría de la carga dinámica de la prueba, de acuerdo con la cual quien está en mejores condiciones de probar un hecho, es quien debe aportar la prueba al proceso. Así, en el caso de esta acción, ya que el titular del dominio sobre los bienes es el que está en mejores condiciones de probar su origen lícito, es él quien debe aportar las pruebas que acrediten ese hecho y que desvirtúen el alcance de las pruebas practicadas por las autoridades estatales en relación con la ilícita procedencia de esos bienes.

6.8. Por todo lo anterior, no ha sido extraño a la jurisprudencia constitucional el establecimiento de presunciones legales y la inversión de la carga de la prueba en el derecho administrativo sancionador, las cuales en principio no comprometen el debido proceso y particularmente el principio de presunción de inocencia (artículo 29 superior), en la medida que se ajusten a las exigencias constitucionales que se han plasmado.

7. El caso concreto. La constitucionalidad de los párrafos legales acusados. El carácter subjetivo de la responsabilidad.

7.1. Con la expedición de la Ley 1333 de 2009, se procura otorgar una lectura más renovada de la protección del medio ambiente y los principios que la inspiran en el mundo contemporáneo,¹⁵⁷ en la búsqueda de avanzar significativamente frente a las debilidades del procedimiento administrativo sancionador. Así declara la titularidad del poder sancionatorio administrativo en cabeza del Estado, establece un procedimiento ambiental claro y expedito que garantice el debido proceso administrativo, define las medidas preventivas y sancionatorias en materia ambiental, entre otros aspectos.¹⁵⁸

Específicamente, instituye unas disposiciones generales (Título I), las infracciones en materia ambiental (Título II), el procedimiento para la imposición de medidas preventivas (Título III), el procedimiento sancionatorio (Título IV), las medidas preventivas y sanciones (Título V), la disposición final de especímenes de fauna y flora silvestres restituidos (Título VI), el Ministerio Público Ambiental (Título VII), los portales de información para el control de la normatividad ambiental (Título VIII) y las disposiciones finales (Título XIX).

La función de las sanciones administrativas en materia ambiental es preventiva, correctiva y compensatoria para garantizar la efectividad de los principios y objetivos de la Constitución, los tratados internacionales, la ley y el reglamento. Las medidas preventivas tienen como función “prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atenta con el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana (artículo 4º, Ley 1333).

Se considera infracción en materia ambiental i) toda acción u omisión que viole las normas previstas en el Código de Recursos Naturales Renovables, el Decreto ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y demás normas ambientales, ii) la comisión de un daño al medio ambiente bajo las mismas condiciones de responsabilidad civil extracontractual, a saber: el daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo entre los dos (artículo 5º, Ley 1333).

De igual modo, establece causales de atenuación y agravación de la responsabilidad en materia ambiental (artículos 6º y 7º, Ley 1333). También, el procedimiento para la imposición de medidas preventivas (artículos 12-16, Ley 1333).

A continuación, se instituye el procedimiento sancionatorio ambiental que está compuesto por las siguientes etapas, que pretenden determinar si se ha incurrido en una infracción y en caso afirmativo imponer la sanción correspondiente:

- 1) Indagación preliminar (art. 17).159
- 2) Iniciación del procedimiento sancionatorio (art. 18).160
- 3) Notificaciones (art. 19).161
- 4) Intervenciones (art. 20).162
- 5) Remisión a otras autoridades (art. 21).163
- 6) Verificación de los hechos (art. 22).164
- 7) Cesación de procedimiento (art. 23).165
- 8) Formulación de cargos (art. 24).166

9) Descargos (art. 25).167

10) Práctica de pruebas (art. 26).168

11) Determinación de la responsabilidad y sanción (art. 27).169

12) Notificación (art. 28).170

13) Publicidad (art. 29).171

14) Recursos (art. 30).172

15) Medidas compensatorias (art. 31).173

Como tipos de medidas preventivas se consagran las siguientes: i) amonestación escrita; ii) decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción; iii) aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres; y iv) suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos (artículo 36).

Las sanciones que pueden imponerse son: i) multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes; ii) cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio; iii) revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro; iv) demolición de obra a costa del infractor; v) decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción; vi) restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres; y vii) trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar (artículo 40).

7.2. En el presente asunto, se demanda la inconstitucionalidad del párrafo del artículo 1º que establece: “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”. Igualmente, se cuestiona la constitucionalidad del párrafo 1º del artículo 5º que señala: “en las infracciones ambientales se presume la culpa o el dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla”.

El accionante sostiene que los segmentos normativos acusados al establecer en un procedimiento administrativo sancionador ambiental la presunción de culpabilidad del investigado, termina relevando al Estado de la carga de probar la responsabilidad que le corresponde en ejercicio del ius puniendi y radicando en cabeza del presunto infractor descartar la presunción de inocencia, que le ampara constitucionalmente. De ahí que la Corte deba responder al interrogante de si los apartes legales impugnados vulneran el principio de presunción de inocencia (artículo 29 superior).

7.3. Del contenido normativo cuestionado se expone que en materia sancionatoria ambiental i) se presume la culpa o el dolo sobre quien se denominará inicialmente “presunto infractor”, ii) dicha presunción dará lugar a medidas preventivas, iii) se procederá a sancionar definitivamente al presunto infractor, iv) si no logra desvirtuar la presunción, v) para lo cual tendrá la carga de la prueba, y vi) podrá utilizar todos los medios probatorios legales.

La acusación formulada no se dirige en contra de una presunción legal en concreto, es decir, sobre una infracción ambiental específica que establezca un deber o una prohibición prevista en el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, y demás normas ambientales concordantes. Lo que se demanda es la regla general instituida en materia sancionatoria ambiental que lleva a presumir la culpa o el dolo en las infracciones ambientales.

En esa medida, esta Corporación limitará su examen constitucional a los párrafos legales demandados, sin que ello sea óbice para que cualquier ciudadano a través de la acción de inconstitucionalidad pueda alegar la vulneración del debido proceso frente a una presunción en particular.

7.4. En primer lugar, la Corte reitera su jurisprudencia constitucional en orden a señalar que el principio de presunción de inocencia es aplicable como criterio general en el derecho administrativo sancionador. 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).

7.5. Según se explicará, la ley cuestionada conserva una responsabilidad de carácter subjetiva en materia sancionatoria ambiental toda vez que los elementos de la culpa y el dolo continúan vigentes por disposición expresa del legislador. Ello además permitirá sostener que cuando las infracciones ambientales constituyan a su vez ilícitos penales, frente al ámbito penal operará a plenitud la presunción de inocencia (artículo 29 superior).

7.6. La presunción de culpa o dolo establecida en el procedimiento sancionatorio ambiental se encaja dentro de las denominadas presunciones legales -iuris tantum-, toda vez que admiten prueba en contrario, como puede advertirse de una lectura literal de los párrafos legales cuestionados. En esa medida, hasta antes de imponerse la sanción definitiva, el presunto infractor podrá desvirtuar la presunción utilizando todos los medios probatorios legales.

Una presunción legal resulta ajustada a la Constitución en la medida que 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 fin.

7.7. Esta Corporación considera que la presunción legal establecida y la consecuente inversión de la carga de la prueba no desconocen el principio de presunción de inocencia.

El legislador ha establecido en esta oportunidad un mecanismo producto de la libertad de configuración de instituciones procesales y la definición del régimen de responsabilidad administrativa ambiental. Este procedimiento de técnica jurídica adoptado por el legislador busca hacer efectivos bienes jurídicos constitucionales de vital importancia para la preservación de la humanidad como lo es la conservación del ambiente sano.

Bien constitucional que constituye un objetivo de principio dentro del Estado social de derecho (artículos 1º, 2º y 366 superiores), un derecho fundamental por conexidad al estar ligado con la vida y la salud (artículos 11 y 49 superiores), un derecho colectivo (ser social)

que compromete a la comunidad (artículo 88 superior) y un deber constitucional en cabeza de todos (artículos 8º, 79, 95 y 333 superiores).

De ahí el reconocimiento internacional de que el medio ambiente es un patrimonio común de la humanidad porque su protección asegura la supervivencia de las generaciones presentes y futuras.¹⁷⁴

La responsabilidad administrativa ambiental que se establece en las normas parcialmente demandadas, surge como consecuencia de la degradación de bienes de naturaleza generalmente demanial (aguas, montes, espacios naturales) o de valores difusos (salud humana).¹⁷⁵ El “garantizar la sostenibilidad del medio ambiente” como objetivo de desarrollo del milenio (Meta 7ª) de la Organización de las Naciones Unidas, representa las necesidades humanas y los derechos básicos de todos los individuos del planeta y el no alcanzarlo podría multiplicar el riesgo mundial de inestabilidad y degradación del medio ambiente.

La deforestación global, el cambio climático (emisiones globales de dióxido de carbono CO₂. Sustancias que destruyen la capa de ozono), la pérdida de la biodiversidad que continúa implacablemente, la no protección adecuada de los hábitats de las especies en peligro, el crecimiento de especies en peligro de extinción, la sobreexplotación de la pesca global, constituyen claro ejemplo de ello.¹⁷⁶ La sociedad post-industrial contemporánea que se caracteriza por la economía globalizada ha sido catalogada como una sociedad de riesgo “donde el espacio vital tradicional se reduce drásticamente y es reemplazado por un conglomerado cada vez más complejo de incertidumbres y de peligros para la salud y el entorno (dioxinas, amianto, vacas locas, ftalatos, etc.)”.¹⁷⁷

Así surgen como principios basales de la política internacional ambiental los de cautela y de acción preventiva, entre otros.¹⁷⁸ La superación de las dificultades para la puesta en marcha de tales principios como otros, evitaría a tiempo numerosos daños irreversibles al medio ambiente y con las consecuencias propias para la humanidad.¹⁷⁹ La aplicación de los principios que inspiran al derecho ambiental, resulta, entonces, imperiosos para la supervivencia de la humanidad.

La aprobación de la Ley 1333 de 2009 obedeció al reconocimiento de la existencia empírica de situaciones problemáticas recurrentes que afectan bienes jurídicos de importancia

trascendental para la sociedad. Atiende la preocupación universal de consagrar mecanismos efectivos para la protección del ambiente sano y la garantía de un modelo sostenible de desarrollo que se soporte en pro de la vida.

7.8. Los párrafos demandados en su momento fueron objetados por inconstitucionales por el Gobierno Nacional bajo una presunta vulneración del principio de presunción de inocencia. Esta Corporación mediante sentencia C-196 de 2009, dispuso inhibirse por cuanto no se presentaron dichas objeciones por el Gobierno conforme a las reglas establecidas por la Constitución, esto es, no se observaron las normas de competencia de haber sido firmadas por el Ministro del ramo correspondiente -Ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial- y no como sucedió por el Ministro de Minas y Energía. Mientras el Ministro de Minas sostenía que las normas objetadas son claramente inconstitucionales con base en la aplicación de los principios constitucionales sobre el procedimiento penal, el Ministro de Ambiente consideraba que en nada riñen con principio constitucional alguno.

Los motivos que llevaron al Congreso a aprobar los apartes legales cuestionados, que aparecen recogidos en la argumentación expuesta para rechazar las objeciones presidenciales, se transcriben in extenso para su cabal comprensión:

“En este orden de ideas, y teniendo en cuenta la objeción propuesta, surge entonces el siguiente interrogante: ¿En el campo del derecho administrativo sancionador, una de cuyas expresiones es el régimen sancionatorio ambiental previsto en el Proyecto de ley número 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara, rige con la misma intensidad la prohibición reconocida por la honorable Corte Constitucional, en materia penal?

[...]

En este sentido, teniendo en cuenta la menor rigurosidad de las garantías del debido proceso en el campo del derecho administrativo sancionador, la honorable Corte Constitucional, en jurisprudencia reiterada, ha sostenido que: “entre esta modalidad del derecho punitivo del Estado y las presunciones de culpa existe plena afinidad constitucional, pues estas últimas en nada controvierten los derechos fundamentales al debido proceso y a la presunción de inocencia. [...]

En el caso bajo examen, la presunción de culpabilidad establecida en las normas objetadas

supera el citado juicio de razonabilidad, pues lo que se pretende a través de ellas es realizar una redistribución de las cargas probatorias, a favor de la protección de un interés de raigambre Superior, como lo es, la salvaguarda del derecho colectivo al medio ambiente sano, el cual por su estrecha relación con los derechos a la vida, a la integridad física y a la salud puede igualmente considerarse como un derecho fundamental por conexidad.

La razonabilidad de la medida adoptada por el legislador descansa en reconocer que las infracciones que se cometen frente al medio ambiente, por lo general subyacen en la realización de actividades peligrosas, las cuales por el riesgo inherente que rodea su ejercicio, suponen que el comportamiento dañoso envuelve una conducta negligente, imprudente o maliciosa. Así las cosas, es innegable que la presunción de culpabilidad en materia sancionatoria ambiental, aparece como una herramienta procesal idónea para salvaguardar un bien jurídico particularmente importante respecto del cual la prueba del elemento subjetivo que fundamenta la responsabilidad, se dificulta y resulta excesivamente gravosa frente a una modalidad de comportamiento que, por el riesgo que ella misma involucra, supone necesariamente un actuar contrario al deber de diligencia. Así, por ejemplo, en esta misma dirección se encuentra el artículo 52 de la Ley 19.300 de 1994, proferida en la República de Chile.

En lo que respecta a la búsqueda de un fin constitucionalmente válido, es preciso manifestar que la presunción consagrada en las disposiciones objetadas apela a lograr la efectiva protección y salvaguarda del medio ambiente, facilitando la imposición de medidas preventivas y sancionatorias frente a comportamientos en los que la prueba del elemento subjetivo es de difícil realización, más aún, teniendo en cuenta que por la peligrosidad y el riesgo que involucra el quehacer frente al medio ambiente, es válido entender que el comportamiento dañoso implica por su propia naturaleza una infracción al deber de diligencia que tienen todas las personas. Es más el propio Constituyente de 1991 fue consciente de esta realidad, al admitir sin excepción o salvedad alguna, en los casos de responsabilidad civil, la posibilidad de consagrar un régimen de responsabilidad objetiva (aún más gravoso al previsto en las normas objetadas, el cual parte de una responsabilidad subjetiva con presunción de culpabilidad), en los casos de lesión o menoscabo a los derechos colectivos, como lo es, el derecho al medio ambiente.

En el caso objeto de análisis, en primer lugar, es claro que la presunción existe solamente en

el campo de la culpabilidad, por lo que no se excluye a la Administración de la obligación de probar la existencia de la infracción ambiental, en los estrictos y precisos términos dispuestos en la ley; y en segundo término, la presunción consagrada no impide que la misma se pueda desvirtuar por el presunto infractor mediante los medios legales probatorios previstos en la ley, pues tal facultad aparece reiterada en ambas normas objetadas. Por consiguiente, se concluye que:

i) No es cierto que sea imposible establecer presunciones de culpa en materias referentes al derecho administrativo sancionador, pues así lo ha permitido la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional; además: ii) Dichas presunciones son válidas si cumplen con las exigencias de razonabilidad, finalidad y proporcionalidad, supuestos que en el caso bajo examen se encuentran plenamente acreditados.

Por último, basta por señalar que la jurisprudencia de la Corte ha sido tan clara en delimitar la autonomía del régimen sancionatorio administrativo, que en ciertos casos, ha avalado regímenes de responsabilidad objetiva, frente a presuntas violaciones al derecho a la presunción de inocencia, como ocurrió en las Sentencias C-599 de 1992 y C-010 de 2003, referentes a las infracciones cambiarias y de tránsito. Por lo anterior, acudiendo a un principio de interpretación de la lógica jurídica, conforme al cual: “el que puede lo más, puede lo menos”; resultaría absolutamente desconcertante que admitiendo la compatibilidad constitucional de la responsabilidad objetiva en ciertos campos del derecho administrativo sancionador, se declarará inconstitucional la posibilidad de consagrar presunciones de culpa dentro de un régimen de responsabilidad subjetiva, cuando estas cumplen un fin constitucionalmente válido y además se ajustan a los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurisprudencialmente establecidos.”¹⁸⁰

Entonces, en opinión del Congreso de la República los apartes legales se avienen a la presunción de inocencia porque: i) tal principio puede atenuarse en su rigurosidad en el campo del derecho sancionatorio administrativo; ii) se supera el juicio de razonabilidad al pretender una redistribución de las cargas probatorias a favor del interés de superior del medio ambiente sano en conexión con la vida; iii) se facilita la imposición de medidas preventivas y sancionatorias; iv) la presunción existe solamente en el campo de la culpabilidad por lo que no excluye a la administración de la obligación de probar la existencia de la infracción ambiental y no impide que la misma se pueda desvirtuar mediante los

medios legales probatorios; e v) incluso la Corte en ciertos casos ha avalado regímenes de responsabilidad objetiva referentes a las infracciones cambiarias y de tránsito.

7.9. Para esta Corporación la creación de la presunción legal resulta razonable por cuanto atiende la correspondencia entre la experiencia -circunstancias ambientales descritas- y la defensa del bien jurídico constitucional -medio ambiente sano-, bajo los principios internacionales ambientales que se han mencionado.

Si bien la regla general es que los sujetos procesales deben demostrar los hechos que alegan como fundamento de su pretensión -onus probandi incumbi actori-, también lo es que con el ánimo de propender por la efectividad de los bienes jurídicos constitucionalmente relevantes, el legislador podía liberar al Estado de la carga de la prueba -redistribución de las cargas procesales-, sin perjuicio de que el presunto infractor pueda desvirtuar la culpa o el dolo mediante prueba en contrario.

Por lo tanto, los hechos en que se funda la presunción general establecida atienden a circunstancias acreditadas y a posibilidades fundadas en la experiencia que resultan razonables dado el bien jurídico constitucional que se protege -medio ambiente sano- para la preservación de las generaciones presentes y futuras.

Adicionalmente, este Tribunal ha sostenido que “en sociedades diversas donde los conflictos se presentan con bastante frecuencia, las presunciones juegan un papel importante. Aseguran, de un lado, que materias sobre las que tanto la experiencia como la técnica proyectan cierto grado de certeza, no sean sometidas a la crítica y se acepten de manera más firme. Acudir a presunciones contribuye, de otro lado, a agilizar ciertos procesos pues exime de la actividad probatoria en casos en los que tal actividad es superflua o demasiado difícil.”¹⁸¹

7.10. La Corte considera que la presunción general establecida se acompasa con la Constitución toda vez que no exime al Estado de su presencia activa en el procedimiento sancionatorio ambiental a efectos de verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. Las distintas etapas previstas en el procedimiento sancionatorio -Ley 1333 de 2009-, son una clara muestra de las garantías procesales que se le otorgan al presunto infractor -debido proceso-.

Los párrafos 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 (art. 17, Ley 1333). Han de realizar todas aquellas actuaciones que estimen necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios (artículo 22, Ley 1333).

No se pasa, entonces, inmediatamente a la sanción sin la comprobación del comportamiento reprochable. La presunción existe solamente en el ámbito de la culpa o el dolo, por lo que no excluye a la administración de los deberes establecidos en cuanto a la existencia de la infracción ambiental y no impide desvirtuarla por el mismo infractor a través de los medios probatorios legales.

La presunción legal puede recaer sobre la violación de las normas ambientales y el daño al medio ambiente. Corresponde al presunto infractor probar que actuó en forma diligente o prudente y sin el ánimo de infringir las disposiciones generadoras de prohibiciones, condiciones y obligaciones ambientales, a pesar de las dificultades que en ciertos eventos pueda representar su demostración.

Además, el artículo 8º de la Ley 1333, establece los eximentes de responsabilidad, como son: “1. Los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, de conformidad con la definición de los mismos contenida en la Ley 95 de 1890. 2. El hecho de un tercero, sabotaje o acto terrorista”. De igual modo, el artículo 90, ejusdem, contempla las causales de cesación del procedimiento en materia ambiental: “1º. Muerte del investigado cuando es una persona natural. 2º. Inexistencia del hecho investigado. 3º. Que la conducta investigada no sea imputable al presunto infractor. 4º. Que la actividad esté legalmente amparada y/o autorizada.”

Las sanciones, como se expuso inicialmente, se encuentran establecidas en el artículo 40 de la Ley 1333. Además, la decisión sancionatoria adoptada por la administración, está sujeta a control judicial por la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

7.11. Todo lo anterior permite a la Corte afirmar que los párrafos acusados mantienen una responsabilidad de carácter subjetiva, conforme a unas características especiales,

particularmente porque los elementos de la culpa y el dolo siguen presentes por disposición del legislador, además de otros factores que la diferencia de la responsabilidad objetiva, esto es, la presunción de culpabilidad por el sólo incumplimiento de la ley, y finalmente la existencia de otras causales que exculpan al presunto infractor. Es claro que si además la conducta investigada administrativamente constituye un delito, al corresponder al campo penal opera en toda su dimensión el principio de presunción de inocencia (artículo 29 superior).

La circunstancia que en el artículo 8º de la Ley 1333 de 2009 no aparezca establecido como causal eximente de responsabilidad la demostración de la ausencia de culpa o dolo, atiende a dos (2) factores: i) el que dicha disposición obedece, como su nombre lo indica, únicamente a las causales que exoneran de responsabilidad, esto es, apreciado el conjunto de elementos que determinan la incursión en la infracción ambiental para imponer la sanción, mientras que los párrafos cuestionados se limitan a presumir la culpa o el dolo como agentes determinantes de la responsabilidad; y ii) los mismos párrafos cuestionados instituyen la causal de exculpación al prever que el presunto infractor podrá desvirtuar la presunción de culpa o dolo con los medios probatorios legales.

Como se ha expuesto, sólo excepcionalmente la responsabilidad objetiva ingresa en el ámbito del derecho administrativo sancionador, evento en el cual se requiere que así lo establezca expresamente el legislador.¹⁸² Figura que para la Corte no es la que encaja en el asunto que nos ocupa, aunque el mundo avance hacia nuevas formas y mecanismos de cautela y prevención en la protección del ambiente sano.

7.12. Conforme a lo anterior, la presunción general consagrada en las normas legales objetadas tiene un fin constitucionalmente válido como lo es la efectiva protección del ambiente sano para la conservación de la humanidad. Con ello se facilita la imposición de medidas de carácter cautelar o preventivo respecto a comportamientos en los cuales la prueba del elemento subjetivo resulta de difícil consecución para el Estado, máxime atendiendo el riesgo que representa el quehacer respecto al ambiente sano, que permite suponer una falta al deber de diligencia en las personas.

Es idónea la medida al contribuir a un propósito legítimo -ya mencionado- y guardar relación con el fin perseguido, esto es, el establecimiento de la presunción de culpa y dolo y, por

tanto, la inversión de la carga de la prueba, resulta adecuada a la salvaguarda de un bien particularmente importante como lo es el medio ambiente.

También es necesaria al no avizorarse con el mismo grado de oportunidad y efectividad la existencia de otra medida que obtenga el fin perseguido y sea menos restrictiva de los derechos. En la medida que la presunción se establece solamente en el campo de la culpa o dolo, no excluye a la administración del deber de probar la existencia de la infracción ambiental en los términos dispuestos en la ley, ni tampoco impide que pueda desvirtuarse por el presunto infractor mediante los medios probatorios legales. Finalmente, se constata un equilibrio válido a la luz de la Constitución entre los beneficios obtenidos y los resultados que implica su aplicación, al permitir demostrar que se actuó sin culpa y dolo, además de las eximentes de responsabilidad y causales de cesación de procedimiento, bajo una serie de etapas que le garantizan el debido proceso administrativo.

Conforme a lo expuesto, la Corte declarará la exequibilidad del parágrafo del artículo 1º y del parágrafo 1º del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009, por el cargo formulado.

VII. DECISIÓN.

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

R E S U E L V E:

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Gobierno, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Ausente en comisión

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 “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.”

2 Expone: “el desarrollo casuístico y aplicado del ‘derecho vivo’, ha construido la regla de la carga dinámica de la prueba, en la que sin que esto implicara la abolición de la presunción de inocencia, sí implicaba que aquel que alegaba, no siempre tenía la carga de probar lo alegado. Se reconoce que la aplicación de esta consideración se da en los casos en los que era más fácil de probar o improbar un hecho con cargo al sujeto pasivo de la acción judicial, como también en los que existía una carga de responsabilidad mayor, es decir, cuando el sujeto pasivo de la acción judicial tenía una posición de garante frente al hecho del daño”.

3 Cita decisiones de la Corte Constitucional (T-406 de 1993) y del Consejo de Estado (Sección Tercera, expediente 15191, sentencia 5 de mayo de 2005; Sección Tercera, expediente 14850, sentencia 8 de marzo de 2007; y Subsección A, NI 1811-04, 29 de septiembre de 2005).

4 Transcribe para el efecto las siguientes: “1. Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes. 2. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio. 3. Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro. 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. 7. Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental”.

5 Cita para el efecto las sentencias C-506 de 2002, C-374 de 2002, C-455 de 2002 y C-780 de 2007.

6 Más adelante expone el interviniente: “Debemos precisar que la inconstitucionalidad alegada de esas dos normas fue presentada a título de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, en tanto que el legislador omitió el deber de consagrar el principio de culpabilidad como rector del procedimiento sancionatorio ambiental (artículo 3º de la Ley 1333 de 2009) y la ausencia de culpa o la demostración de la ocurrencia de un riesgo permitido o la prueba de la diligencia como eximentes de responsabilidad administrativa sancionatoria (artículo 8º de la Ley 1333 de 2009)”.

7 La demanda de inconstitucionalidad consta de 80 folios.

9 Cita una sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, del 24 de agosto de 2009, con ponencia del Magistrado William Namén Vargas.

10 Este escrito fue presentado el 09 de marzo de 2010 y según informe de la Secretaría General de la Corte Constitucional el término de fijación en lista del asunto venció el 11 de febrero.

11 El interviniente relaciona las sentencias C-780 de 2007, C-506 de 2002, C-455 de 2002 y C-374 de 2002.

12 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.

13 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.

14 Cft. Sentencias C-523 de 2009 y C-149 de 2009.

15 Cft. Sentencia C-641 de 2002.

16 El ciudadano interviniente señor Montealegre Lynet relaciona las sentencias C-780 de 2007, C-506 de 2002, C-455 de 2002 y C-374 de 2002.

17 Ciudadano Eduardo Montealegre Lynett.

18 “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.”

19 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

20 Agrega el interviniente: “Debemos precisar que la inconstitucionalidad alegada de esas dos normas fue presentada a título de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, en tanto que el legislador omitió el deber de consagrar el principio de culpabilidad como rector del procedimiento sancionatorio ambiental (artículo 3º de la Ley 1333 de 2009) y la ausencia

de culpa o la demostración de la ocurrencia de un riesgo permitido o la prueba de la diligencia como eximentes de responsabilidad administrativa sancionatoria (artículo 8º de la Ley 1333 de 2009)".

21 "El magistrado sustanciador tampoco admitirá la demanda cuando considere que ésta no incluye las normas que deberían ser demandadas para que el fallo en sí mismo no sea inocuo, y ordenará cumplir el trámite previsto en el inciso segundo de este artículo. 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".

22 Cft. Sentencias C-558 de 2009, C-409 de 2009 y C-1201 de 2003. En la sentencia C-753 de 2008, la Corte señaló: "[E]sta Sala pasará a recordar la doctrina de esta Corporación respecto de la integración de unidad normativa, la cual sólo procede en tres hipótesis y de manera excepcional: (i) en primer lugar, en el caso cuando se demanda una disposición que no tiene un contenido normativo claro y unívoco, razón por la cual resulta necesario integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada, a fin de completar el enunciado normativo demandado y evitar así una decisión inhibitoria; (ii) en segundo lugar, cuando el enunciado normativo demandado se encuentra reproducido en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas, a fin de evitar que el fallo de constitucionalidad resulte inane; y (iii) cuando la disposición demandada se encuentra íntima o intrínsecamente vinculada o relacionada con otra disposición, respecto de la cual se yerguen serias sospechas de constitucionalidad. [É]ste requiere a su vez la verificación de dos requisitos: (i) en primer lugar, la existencia de una estrecha e íntima relación entre la norma demandada y algunas otras disposiciones no demandadas, con las cuales formaría una unidad normativa; y (ii) que respecto de las disposiciones no demandadas emerjan a primera vista serias dudas o cuestionamientos respecto de su constitucionalidad".

23 Cft. sentencias C-923 de 2001 y C-736 de 2000. Autos de Sala Plena números 157 de 2004, 085 de 2001, 078 de 2000, 018 de 2000, y 006 de 1997.

24 Cft. Sentencia T-411 de 1992.

25 Raúl Canosa Usera. Constitución y Medio Ambiente. Jurista Editores. 2004. Pág. 27.

26 En la sentencia C-750 de 2008, se reiteró: “En Colombia el tema ambiental constituyó una seria preocupación para la Asamblea Nacional Constituyente. En aquel momento, en el que se preparaba la Constitución de 1991, se consideró que ninguna Constitución moderna puede sustraer de su normatividad el manejo de un problema vital, no sólo para la comunidad nacional, sino para toda la humanidad” (Cft. Sentencia T-254 de 1993).

27 En la sentencia C-431 de 2000, se manifestó: “El tema ambiental constituyó , sin lugar a dudas, una seria preocupación para la Asamblea Nacional Constituyente, pues ninguna Constitución moderna puede sustraer de su normatividad el manejo de un problema vital, no sólo para la comunidad nacional, sino para toda la humanidad; por ello, se ha afirmado con toda razón, que el ambiente es un patrimonio común de la humanidad y que su protección asegura la supervivencia de las generaciones presentes y futuras. Como testimonio de lo anterior y afirmación de su voluntad por establecer los mecanismos para preservar un ambiente sano, en la Asamblea Nacional Constituyente se expresó lo siguiente: “La protección al medio ambiente es uno de los fines del Estado Moderno, por lo tanto toda la estructura de éste debe estar iluminada por este fin, y debe tender a su realización. “La crisis ambiental es, por igual, crisis de la civilización y replantea la manera de entender las relaciones entre los hombres. Las injusticias sociales se traducen en desajustes ambientales y éstos a su vez reproducen las condiciones de miseria” (Gaceta Constitucional No. 46. Págs. 4-6). Sentencia T-254 de 1993.

28 Ver las sentencias T-411 de 1992, C-058 de 1994, C-519 de 1994, C-495 de 1996 y C-535 de 1996.

29 Ver las sentencias C-328 de 1995 y C-535 de 1996.

30 Sentencia C-126 de 1998. Además se sostuvo: “La dimensión ecológica de la Carta y la constitucionalización del concepto de desarrollo sostenible no son una muletilla retórica ya que tienen consecuencias jurídicas de talla, pues implican que ciertos conceptos jurídicos y procesos sociales, que anteriormente se consideraban aceptables, pierden su legitimidad al desconocer los mandatos ecológicos superiores. La Corte precisó lo anterior en los siguientes términos: “Es indudable que la dimensión ecológica de la Constitución, como norma de normas que es (CP art. 4º), confiere un sentido totalmente diverso a todo un conjunto de conceptos jurídicos y económicos. Estos ya no pueden ser entendidos de manera

reduccionista o economicista, o con criterios cortoplacistas, como se hacía antaño, sino que deben ser interpretados conforme a los principios, derechos y obligaciones estatales que en materia ecológica ha establecido la Constitución, y en particular conforme a los principios del desarrollo sostenible. Por todo lo anterior, considera la Corte que hoy no tienen ningún respaldo constitucional ciertos procesos y conceptos que anteriormente pudieron ser considerados legítimos, cuando los valores ecológicos no habían adquirido el reconocimiento nacional e internacional que se les ha conferido en la actualidad. Y eso sucede en particular con el concepto de que la colonización puede ser predatoria, puesto que, por las razones empíricas y normativas señaladas anteriormente, estos procesos son inaceptables ya que se efectúan en contradicción con los principios ecológicos establecidos por la Constitución. Hoy en Colombia no es legítima una colonización incompatible con la preservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible.” (Sentencia C-058 de 1994).

31 Sentencia C-431 de 2000.

32 Sentencias T-254 de 1993, T-453 de 1998 y C-671 de 2001.

33 Sentencia T-092 de 1993, C-432 de 2000, C-671 de 2001, C-293 de 2002, C-339 de 2002, T-760 de 2007 y C-486 de 2009.

34 Se han tenido como fundamento los siguientes documentos:

Terradillos Bosoco, Juan. El Delito Ecológico. Editorial Trotta. Madrid 1992.

Martín Mateo, Ramón. La Calidad de vida como valor Jurídico. Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría. Volumen II De los Derechos y Deberes Fundamentales. Editorial Civitas S.A. Madrid 1991. Página 1437.

Alzaga Villamil, Oscar. Comentario Sistemático ala Constitución Española de 1978. Ediciones el Foro. Madrid, 1978. Página 323.

Revistas:

Desarrollo Mundial (Revista de la Organización de Naciones Unidas) Octubre de 1991.

35 Derechos Humanos y Modernidad. Personería Municipal de Cali. 1989. Pág. 171.

36 Sentencia C-339 de 2002.

37 En materia de desarrollo sostenible, la Corte sostuvo en la sentencia C-519 de 1994: “como puede apreciarse, la satisfacción de las necesidades presentes requiere de planificación económica y de responsabilidad en materia de desarrollo, con el fin de que, como se señaló, las generaciones futuras cuenten con la capacidad de aprovechar los recursos naturales para satisfacer sus propias necesidades. Esa planificación y esa responsabilidad, para el caso colombiano, les compete, por mandato constitucional, al Estado y a sus agentes, así como a todos los particulares, sin importar en cuál campo económico, político o social se encuentren. Para ello, se requiere de una tarea constante y permanente que implica siempre un alto grado de participación, de conciencia comunitaria y de solidaridad ciudadana. En otras palabras, como lo explica el profesor Martín Mateo: “Sólo puede salvar a la Humanidad y al Planeta la sincronización de sus mútuas exigencias”. (Cft. Sentencia C-750 de 2008).

En materia de ecologización de la propiedad privada señaló la Corte en la sentencia C-126 de 1998: “en la época actual, se ha producido una “ecologización” de la propiedad privada, lo cual tiene notables consecuencias, ya que el propietario individual no sólo debe respetar los derechos de los miembros de la sociedad de la cual hace parte (función social de la propiedad) sino que incluso sus facultades se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, esto es, de las generaciones futuras, conforme a la función ecológica de la propiedad y a la idea del desarrollo sostenible. Por ello el ordenamiento puede imponer incluso mayores restricciones a la apropiación de los recursos naturales o a las facultades de los propietarios de los mismos, con lo cual la noción misma de propiedad privada sufre importantes cambios”.

-En materia de límites a la propiedad privada, en la sentencia C-524 de 1995 se manifestó: “[l]a libertad de empresa le otorga a toda persona el derecho de ejercer y desarrollar una determinada actividad económica, de acuerdo con el modelo económico u organización institucional que, como ya se anotó, en nuestro país lo es la economía de mercado, libertad que al tenor del Estatuto Supremo no es absoluta, ya que el legislador está facultado para limitar o restringir su alcance cuando así lo exijan “el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”. Además, no puede olvidarse que la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que cumplir, la que implica ciertas obligaciones, y que

la libre competencia económica “supone responsabilidades”. Así las cosas, el Estado al regular la actividad económica cuenta con facultades para establecer límites o restricciones en aras de proteger la salubridad, la seguridad, el medio ambiente, el patrimonio cultural de la Nación, o por razones de interés general o bien común. En consecuencia, puede exigir licencias de funcionamiento de las empresas, permisos urbanísticos y ambientales, licencias sanitarias, de seguridad, de idoneidad técnica, etc.” (Cft. Sentencia C-486 de 2009).

39 Sentencia T-299 de 2008.

40 Fue tan firme la protección conferida a los recursos naturales que el Constituyente involucró a los particulares en el deber de cuidado correspondiente.

41 Sentencias C-431 de 2000 y C-486 de 2009.

42 Sentencias C-320 de 1998, C-150 de 2005 y C-443 de 2009.

43 Sentencia C-671 de 2001. Cft. C-750 de 2008.

44 Citado en el texto “Derecho Internacional Ambiental” de Diego Uribe Vargas y Fabián Augusto Cárdenas Castañeda. Pág. 85.

45 Sentencias T-760 de 2007. Cft. Sentencias T-354 de 2010, C-750 de 2008 y C-245 de 2004. “La doctrina que ha estudiado la formación del Derecho Internacional del Medio Ambiente ha definido las características que regían este tipo de normatividad antes de la Declaración de Estocolmo en 1972: (i) “la mayoría de reglas internacionales sobre la conservación del medio ambiente se presentó dispersa en tratados bilaterales concertados en el marco tradicional de la cooperación transfronteriza”; (ii) “los pocos tratados multilaterales concluidos con un objetivo medioambiental específico se limitaron, bien a proteger ciertas especies (de flora y fauna), elegidas en su mayoría por su mera utilidad económica”. Vid. Remiro Brotons, Antonio. Derecho Internacional. Capítulo XXXIX, pág. 1126. McGraw-Hill, Madrid, 1997.”

46 Compuesta por 26 principios, en cuyo preámbulo se lee: “La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972. Atenta a la necesidad de un criterio y principios comunes que ofrezcan a los pueblos del mundo inspiración y guía para preservar y mejorar el medio ambiente humano. Proclama

que:

“1. El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente.

Los dos aspectos del medio ambiente humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma.

2. La Protección y mejoramiento del medio ambiente humano en una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos.

3. A nuestro alrededor vemos multiplicarse las pruebas del daño causado por el hombre en muchas regiones de la Tierra: niveles peligrosos de contaminación del agua, el aire, la tierra y los seres vivos; grandes trastornos del equilibrio ecológico de la biosfera; destrucción y agotamiento de recursos insustituibles y graves deficiencias, nocivas para la salud física, mental y social del hombre, en el medio por el creado, especialmente en aquel en que vive y trabaja.

6. Por ignorancia o indiferencia, podemos causar daños inmensos e irreparables al medio terráqueo del que dependen nuestra vida y nuestro bienestar.

Por el contrario, con un conocimiento más profundo y una acción más prudente, podemos conseguir para nosotros y para nuestra posteridad unas condiciones de vida mejores en un medio más en consonancia con las necesidades y aspiraciones de vida del hombre.”

Además, de los principios consignados en esta Declaración, es necesario resaltar, por lo menos, los siguientes:

“Principio 1.

“El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio

para las generaciones presentes y futuras.

“Principio 2.

Los recursos naturales de la tierra, incluidos, el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

“Principio 4.

El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y la fauna silvestre y su hábitat, que se encuentren actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos.”

47 Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 37/7 de octubre 28 de 1982. Sobre el conjunto de valores consignados en este documento la Corte no puede dejar de resaltar las siguientes declaraciones y principios:

“La especie humana es parte de la naturaleza y la vida depende del funcionamiento ininterrumpido de los sistemas naturales que son fuente de energía y de materias nutritivas,

“Toda forma de vida es única y merece ser respetada, cualquiera que sea su utilidad para el hombre, y con el fin de reconocer a los demás seres vivos su valor intrínseco, el hombre ha de guiarse por un código de acción moral,

“Los beneficios duraderos que se pueden obtener de la naturaleza dependen de la protección de los procesos ecológicos y los sistemas esenciales para la supervivencia y de la diversidad de las formas de vida, las cuales quedan en peligro cuando el hombre procede a una explotación excesiva o destruye los hábitats naturales,

“El deterioro de los sistemas naturales que dimana del consumo excesivo y del abuso de los recursos naturales y la falta de un orden económico adecuado entre los pueblos y los Estados, socavan las estructuras económicas, sociales y políticas de la civilización.

“I. PRINCIPIOS GENERALES

“1. Se respetará la naturaleza y no se perturbarán sus procesos esenciales.

“2. No se amenazará la viabilidad genética de la tierra; la población de todas las especies, silvestres y domesticadas, se mantendrá a un nivel por lo menos suficiente para garantizar su supervivencia; asimismo, se salvaguardarán los hábitats necesarios para este fin.

“3. Estos principios de conservación se aplicarán a todas las partes de la superficie terrestre, tanto en la tierra como en el mar; se concederá protección especial a aquellas de carácter singular, a los ejemplares representativos de todos los diferentes tipos de ecosistemas y a los hábitats de las especies o en peligro.

“4. Los ecosistemas y los organismos, así como los recursos terrestres, marinos y atmosféricos que son utilizados por el hombre, se administrarán de manera tal de lograr y mantener su productividad óptima y continua sin por ello poner en peligro la integridad de los otros ecosistemas y especies con los que coexistan.

“5. Se protegerá a la naturaleza de la destrucción que causan las guerras u otros actos de hostilidad”.

48 16 de septiembre de 2009.

49 Anexa al informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo, celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, del 3 al 14 de junio de 1992. Contiene 27 principios que, aunque pretenden desarrollar los valores de la Declaración de Estocolmo, se reducen a pautas sobre desarrollo sostenible.

50 “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”.

51 Sentencias C-071 de 2003, C-988 de 2004, T-299 de 2008 y T-360 de 2010.

52 Aprobatoria de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

53 Por medio de la cual se aprueba la ‘Enmienda del Protocolo de Montreal aprobada por la

Novena Reunión de las Partes', suscrita en Montreal el 17 de septiembre de 1997.

54 Esta Corporación se pronunció sobre una demanda en contra de los artículos 1º, numeral 6º (parcial); y, 85, numeral 2º y párrafo 3º (parcial), de la Ley 99 de 1993, "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se reorganiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones."

55 Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Montreal, el veintinueve (29) de enero de dos mil (2000).

56 Por la cual se dictan normas relacionadas con los agroquímicos genérico. Artículos 1º, 3º parcial, 4º parcial y 6º parcial.

57 Sentencia C-073 de 1995.

58 Sentencias C-071 de 2003 y C-988 de 2004.

59 En el caso Gabčíkovo-Nagymaros, entre Eslovaquia y Hungría por el incumplimiento de esta última del tratado firmado por ambos Estados para la construcción de una represa en su zona limítrofe, aduciendo incertidumbre de los efectos que podría tener sobre el medio ambiente, la Corte Internacional de Justicia resolvió que las partes estaban obligadas a tomar todas las medidas indispensables para obtener la protección del medio ambiente, en particular sobre la calidad de las aguas, la naturaleza y la pesca. Se refirió al concepto de estado de necesidad para justificar la terminación del tratado de 1977. (Información extraída del texto "Derecho Internacional Ambiental". Diego Uribe Vargas y Fabián Augusto Cárdenas Castañeda. Colaboración de Felipe Cadena García para la primera edición. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Edición 2010. Págs. 194, 199 y 200 (tener en cuenta pág. 191). Se cita "Sands, Philippe, óp. Cit., supra nota 3, p. 275").

60 Política y Sociedad. 2003. Vol. 4. Núm. 3. Departamento de Derecho Internacional Público y Privado, Universidad Complutense de Madrid. Págs. 7-22.

61 "La evolución actual del Derecho Internacional Ambiental tiende a convertir el desarrollo sostenible de objetivo último, o también denominado 'matriz conceptual', a auténtico

principio, mas principio que tiene una doble faceta: por una parte, estructurante de todo este sector del derecho internacional público, por otra, con un contenido, si no plenamente normativo, sí con una tendencia hacia su propia normatividad, ya que su constante mención en instrumentos jurídicos pone en evidencia una opinio iuris que se ha ido consolidando a lo largo del tiempo. [...] El de equidad intergeneracional, ha ido adquiriendo una importancia muy particular. Existe, en efecto, una relación muy estrecha entre uno y otra, porque si el desarrollo sostenible es, en síntesis, aquél que se ejerce de tal modo que satisfaga tanto las necesidades de desarrollo, o sea, de mejora socio-económica, como las ambientales, de las generaciones presentes y futuras, lo cierto es que tal satisfacción se debe llevar a cabo de manera justa o equitativa. Esto significa que la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes no puede amenazar o impedir que las generaciones futuras satisfagan sus necesidades tanto de desarrollo como de protección ambiental.”

62 “La cooperación aparece a nuestros ojos como la principal vía para la solución de los problemas ambientales. Y esto resulta de la razón expuesta: el ‘gap’ entre la dimensión espacial del problema y su solución: el único remedio es cooperar. Precisamente porque la tierra es un único ecosistema, los problemas que la afectan deben solventarse en el nivel institucional adecuado a dicho ecosistema, o sea, el nivel internacional; pero dado que no existe en este plano una autoridad capaz de imponer un orden jurídico, éste tiene que surgir de la cooperación entre los sujetos internacionales: Estados y Organizaciones Internacionales. Además, porque se trata de un ‘patrimonio recibido y que hay que transmitir’, requiere de la solidaridad mundial.

63 “1. La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos: La conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; La protección de la salud de las personas; La utilización prudente y racional de los recursos naturales; El fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. 2. La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga”.

65 También se señala que “el principio de cautela ‘se produce por definición en un contexto de incertidumbre científica’. Y ahí viene la cuestión central: ¿hasta qué punto y con qué extensión están las instituciones obligadas a probar que existe el riesgo? Éste es el nudo gordiano del principio de cautela: ¿es la administración la que tiene que probar que un producto es peligroso para poder acto seguido desautorizar su comercialización, o es la empresa interesada la que tiene que probar que su producto es inocuo antes de conseguir la autorización”. El Tribunal ha dicho que “no cabe exigir que la evaluación de riesgos aporte obligatoriamente a las instituciones comunitarias pruebas científicas concluyentes de la realidad del riesgo y de la gravedad de los efectos perjudiciales potenciales en el supuesto de que el riesgo se materializara (...) el principio de cautela sólo puede aplicarse por tanto cuando exista un riesgo, y en particular un riesgo para la salud humana, que, sin estar basado en meras hipótesis no verificadas científicamente, aún no ha podido ser plenamente demostrado”.

66 La siguiente cita es al margen del texto en comento: hoy se habla de los efectos perversos del principio “el que contamina paga” toda vez que en ocasiones los empresarios industriales prefieren pagar el impuesto, canon o multa, a tener que realizar inversiones para evitar la contaminación (Extraído del libro “Derechos Ambientales en Perspectiva de Integralidad”. Concepto y fundamentación de nuevas demandas y resistencias actuales hacia el ‘Estado Ambiental de Derecho’. 2ª edición. Gregorio Mesa Cuadros. Universidad Nacional de Colombia. Serie de investigaciones jurídico-políticas. Sede Bogotá. 2010. Pág. 120).

67 Se señala: “por ejemplo, para evitar los residuos de envases habría que prohibir o limitar seriamente que hubiera envases, o, para evitar la contaminación industrial, no autorizar ninguna instalación nueva, o sólo autorizar las que contaminen cero.”

68 Del texto “Derechos Ambientales en Perspectiva de Integralidad”, del profesor Gregorio Mesa Cuadros, págs. 127 a 138, puede extraerse algunos de los principios ambientales más destacados en el debate nacional y global: principio de realidad, principio de globalidad e interdependencia, principio de solidaridad, principio de regulación jurídica integral, principio de responsabilidad, principio de la introducción de la variable ambiental en la toma de decisiones, principio de transpersonalización de las normas jurídicas, principio el que contamina paga, principio de precaución, principio de sostenibilidad, principio de participación ambiental, principios de los derechos intra e intergeneracionales, principio de

conjunción de aspectos colectivos e individuales y principio de gradación normativa, rigor subsidiario y armonía regional.

69 Derecho administrativo sancionador. Una aproximación dogmática. Jaime Ossa Arbeláez. Segunda Edición. Legis. Págs. 719-745. En el texto se trae a colación a España y Brasil, veamos: “España, por ejemplo con la Ley 26 del 23 de octubre del 2007, dictada en cumplimiento de la Directiva 2004/35 CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 21 de abril del 2004 sobre responsabilidad medio ambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, debido principalmente a los graves episodios de contaminación que vive Europa, es un ejemplo de lo que viene diciéndose. La responsabilidad objetiva está allí establecida. “Es objetiva la responsabilidad porque las obligaciones se imponen al operador al margen de cualquier tipo de culpa, dolo o negligencia, según información de Internet. Se esgrime como razón para implantar este tipo de responsabilidad, la de que el damnificado con los perjuicios ambientales es la comunidad que carece de personalidad visible y por lo tanto se vuelve un tercero desconocido que no tiene dolientes. Nadie lo cuida ni de él nadie se preocupa. Por lo demás, en el Brasil el artículo 225-3 de la Constitución Federal consagra, así mismo, la responsabilidad objetiva en el medio ambiente.”

70 Ley 19.300. Bases Generales del Medio Ambiente. Promulgada el 1º de marzo de 1994. Artículo 52. Se presume legalmente la responsabilidad del autor del daño ambiental, si existe infracción a las normas de calidad ambiental, a las normas de emisiones, a los planes de prevención o de descontaminación, a las regulaciones especiales para los casos de emergencia ambiental o a las normas sobre protección, preservación o conservación ambientales, establecidas en la presente ley o en otras disposiciones legales o reglamentarias. Con todo, sólo habrá lugar a la indemnización, en este evento, si se acreditare relación de causa a efecto entre la infracción y el daño producido. www.bienes.cl/recursos/t_activa/archivos.

71 Ley número 41 de 1998. Artículo 109. toda persona natural o jurídica que emita, vierta, disponga o descargue sustancias o desechos que afecten o puedan afectar la salud humana, pongan en riesgo o causen daño al ambiente, afecten o puedan afectar los procesos ecológicos esenciales o la calidad de vida de la población, tendrá responsabilidad objetiva por los daños que puedan ocasionar graves perjuicios, de conformidad con lo que dispongan

las leyes especiales relacionadas con el ambiente. www.lawyers-abogados.net/.../Panama.

72 Programa Estudios Socioambientales FLACSO, Sede Ecuador. Artículo sobre la responsabilidad objetiva por daños ambientales y la inversión de la carga de la prueba en la nueva Constitución. Ricardo Crespo Plaza. <http://www.flacsoandes.org/web/images>

73 Sentencias C-506 de 2002 y SU.1010 de 2008.

74 Ibídem.

75 Sentencia C-506 de 2002.

76 Sentencia SU.1010 de 2008.

77 Sentencias SU.1010 de 2008 y C-506 de 2002.

78 “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 8. Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución.”

79 “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: 21. Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley.”

80 “Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.”

81 “Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del públicos. Así mismo sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles.”

82 “Ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores.”

83 “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad,

imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

84 “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.”

85 “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decida reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.”

86 “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.”

87 “Corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten.”

88 Corte Suprema de Justicia. Salvamento parcial de voto a la sentencia número 51 del 14 de

abril de 1983, por los magistrados Manuel Gaona Cruz, José María Esguerra Samper, Dante Luis Fiorillo Porras, José Eduardo Gnecco Correa (adhiera), Gustavo Gómez Velásquez (con adición de salvamento), Alvaro Luna Gómez y Pedro Elías Serrano Abadía.

89 Sentencia C-506 de 2002.

90 Sentencia C-214 de 1994. En este punto, la Corte se apoyó en: Eduardo García de Enterría, Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, Editorial Civitas, Madrid, 1986.

91 Ibídem.

92 Sentencia C-506 de 2002.

93 Ibídem.

94 Sentencia C-597 de 1996, Ibíd.

95 Sentencia C-827 de 2001.

96 Ibídem.

97 Sentencia C-597 de 1996.

98 Ibídem.

99 Sentencia C-214 de 1994.

100 Sentencias C-530 de 2003 y C-597 de 1996.

101 Curso de Derecho Administrativo II. Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández. Novena Edición. Thomson. Civitas. 2004. Pág. 163.

102 Cft. Sentencias SU.1010 de 2008, C-229 de 1995 y C-214 de 1994.

103 Sentencia C-506 de 2002.

104 Sentencias C-506 de 2002 y C-214 de 1994. En la sentencia T-145 de 1993, se señaló

que el poder de policía se predica igualmente del poder sancionatorio de la administración.

105 Sentencia C-599 de 1992.

106 Ibídem.

107 Sentencias C-599 de 1992, T-145 de 1993, C-597 de 1996, C-506 de 2002, C-827 de 2001, C-616 de 2002, C-530 de 2003 y SU.1010 de 2008.

109 En el mismo sentido, en la sentencia T-145 de 1993 la Corte sostuvo: “El Constituyente colombiano hizo extensivo el derecho al debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (CP 29). Las garantías mínimas del debido proceso penal son aplicables, con algunas atenuaciones, a las actuaciones administrativas sancionatorias. (...) 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”.

110 Sentencia C-616 de 2002.

111 Juan Alfonso Santamaría Pastor. Principios de Derecho Administrativo. Volumen II. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid. Tomo II. Segunda Edición. 2000.

112 Ver Ramón Parada Vásquez. Derecho Administrativo. Tomo I Marcial Pons. Madrid 1996. Luis Morell Ocaña. Curso de Derecho Administrativo. Tomo II “La actividad de las administraciones públicas. Su control administrativo y jurisdiccional”. Arandazi. Madrid. 1996.

113 Cft. Sentencia SU.1010 de 2008 y T-145 de 1993.

114 Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Jaime Ossa Arbeláez. Segunda Edición. Legis. 2009. Págs. 187 a 424.

115 Ver, artículo 3º de la Ley 489 de 1998.

116 Sentencia SU.1010 de 2008.

117 Ibídem.

118 Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Jaime Ossa Arbeláez. Segunda Edición. Legis. 2009. Págs. 141 a 143.

119 Sentencia C-626 de 1996.

120 En esta decisión la Corte examinó la constitucionalidad del artículo 41 (sanción de clausura de establecimiento de comercio) de la Ley 633 de 2000, “Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.”

121 En el análisis comparado la Corte consultó los siguientes libros: Franck Moderne, *Sanctions Administratives et Justice Constitutionnelle*, Economica, 1993. Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo*, Vol. II, 2da Edición, Centro de estudios Ramón Areces, 2000. Alejandro Nieto, *Derecho Administrativo Sancionador*, 2ª Edición, Tecnos, Madrid, 2000. Giannini Massimo Severo, *Diritto Amministrativo*, I Vol., 3ª Edición, Dott. A. Giuffrè Editore, Milán, 1993 y Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, II Vol., Civitas, Madrid, 1991.

122 Sentencia C-616 de 2002.

123 La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en sentencia del 24 de agosto de 2009, M.P. William Namén Vargas, en su labor de unificación respecto a la responsabilidad civil por actividades peligrosas, concluyó: “a) Es una responsabilidad cuyos elementos estructurales se reducen al ejercicio de una actividad peligrosa, el daño y la relación causal entre éste y aquella. b) es una responsabilidad objetiva en la que no opera presunción alguna de responsabilidad, de culpa, de peligrosidad, ni se basa en la culpabilidad, sino en el riesgo o grave peligro que el ejercicio de estas actividades comporta para los demás. La noción de culpa está totalmente excluida de su estructura nocional, no es menester para su constitución, tampoco su ausencia probada la impide ni basta para exonerarse. Se trata del

reconocimiento de la existencia de actos ejecutados, sin torcida, oculta o dañina intención, aún sin culpa, pero que por la actividad peligrosa o riesgosa y, en virtud de ésta, hacen responsable al agente y conducen a la obligación de resarcir al ofendido; en ella “[n]o se requiere la prueba de la culpa para que surja la obligación de resarcir, no porque la culpa se presuma sino porque no es esencial para fundar la responsabilidad y por ello basta la demostración del daño y el vínculo de causalidad” (Sentencia de 31 de agosto de 1954, LXXVIII, 425 y siguientes). c) La responsabilidad recae en quien desarrolla una actividad que pueda estimarse como generadora de riesgos o peligros para la comunidad, en cuanto con la misma se incrementan aquellos a los que normalmente las personas se encuentran expuestas y, por ende, será responsable quien la ejerza, de hecho o de derecho, o esté bajo su dirección, manejo o control. d) En este sistema, por lo general, exonera sólo el elemento extraño, esto es, la fuerza mayor o el caso fortuito, la intervención de la víctima o de un tercero, cuando actúa como causa única y exclusiva o, mejor la causa extraña impide la imputación causal del daño a la conducta del supuesto autor. e) En las actividades peligrosas concurrentes, el régimen jurídico aplicable es el consagrado en el artículo 2356 del Código Civil y, en su caso, las normas jurídicas que existan sobre la actividad concreta”. Aclaraciones de voto de los magistrados Ruth Marina Díaz Rueda, César Julio Valencia Copete y Edgardo Villamil Portilla. También ha de señalarse que dicha Corte en sentencia del 13 de mayo de 2010, M.P. Edgardo Villamil Portilla, señaló: “En todos estos casos, así como en este, se dedujo la culpa de la demandada por ejercer una actividad de suyo peligrosa [...]. Pero además de la ya mencionada presunción de culpa y del hecho de que no es predicable la existencia de una fuerza extraña, hay circunstancias debidamente acreditadas que ponen de relieve la falta de prudencia de la demandada [...]”. Aclaraciones de voto de los Magistrados William Namén Vargas y Arturo Solarte Rodríguez.

124 Por ejemplo, en la Sentencia C-586 de 1995 [...] la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de una norma en la que se prevé que el envío de “mensajes cifrados o en lenguaje ininteligible” dará lugar a la suspensión inmediata del servicio por el concesionario. En esa oportunidad salvaron el voto [...] quienes consideraron, entre otras, que la limitación que imponía la norma a la libertad de expresión era desproporcionada con respecto a la eficiencia de la misma.

125 Por ejemplo, (i) en la Sentencia C-010 de 2000 [...] la Corte declaró la exequibilidad de una norma en la que se dispone que “si no fuere posible identificar al autor de los conceptos,

declaraciones o comentarios emitidos [en los programas informativos o periodísticos], o si dicho autor no puede responder por los perjuicios civiles y las multas impuestas por la autoridad competente, la responsabilidad y sus efectos recaerán exclusivamente sobre el director del programa” [...] presentaron sendos salvamentos parciales de voto [...] [y] aclaración de voto); (ii) en la Sentencia C-329 de 2000 [...] ya mencionada en este fallo, la Corte declaró la exequibilidad del artículo 50 del Decreto 1900 de 1990, según el cual: “Cualquier red de telecomunicaciones que opere sin autorización previa será considerada como clandestina y el Ministerio de Comunicaciones y las autoridades militares y de policía procederán a suspenderla y a decomisar los equipos, sin perjuicio de las sanciones de orden administrativo o penal a que hubiere lugar, conforme a las normas legales y reglamentarias vigentes”. Se afirma allí que “es errónea la apreciación del demandante cuando considera que la norma cuestionada vulnera el principio mencionado y la presunción de inocencia y que consagra un tipo de responsabilidad objetiva, pues la norma en esencia lo que hace es considerar como sujeto de la infracción al titular de la concesión, permiso o autorización, cuando se compruebe dentro del debido proceso administrativo su participación, por acción u omisión, en la comisión de la respectiva infracción”. No obstante, la sanción consiste en operar cualquier red de telecomunicaciones sin autorización previa.

126 Juan Alfonso Santamaría Pastor. Principios de Derecho Administrativo, volumen II. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid, 2001, segunda edición, pág. 397.

127 Sentencia C-616 de 2002.

128 Sentencia T-270 de 2004.

129 “Se dice presumirse el hecho que se deduce de ciertos antecedentes o circunstancias conocidas. Si estos antecedentes o circunstancias que dan motivo a la presunción son determinados por la ley, la presunción se llama legal. Se permitirá probar la no existencia del hecho que legalmente se presume, aunque sean ciertos los antecedentes o circunstancias de que lo infiere la ley, a menos que la ley misma rechace expresamente esta prueba, supuestos los antecedentes o circunstancias. Si una cosa, según la expresión de la ley, se presume de derecho, se entiende que es inadmisibile la prueba contraria, supuestos los antecedentes o circunstancias.”

130 En la sentencia C-857 de 2008, la Corte sostuvo: “la institución de las presunciones ha

sido creada dentro de la legislación con el objetivo de facilitar el esfuerzo probatorio a favor de un determinado sujeto procesal con fundamento en la dificultad de realizar la certera acreditación de hechos cuya demostración representa una labor compleja. La estructura de las presunciones sigue un modelo en el cual participan dos elementos que se encuentran vinculados por una relación de necesidad física o lógica de normal ocurrencia: un hecho antecedente y un hecho presumido.”

131 Sentencias C-731 de 2005 y C-780 de 2007.

132 Julio González Velásquez, Manuel Práctico de la Prueba Civil, Librería Jurídica Ltda., Bogotá, 1951, Pág. 280.

133 Ibíd.

134 Jairo Parra Quijano, Tratado de la prueba judicial. Indicios y Presunciones, Librería del Profesional, Bogotá, 2001, p. 187.

135 Sala de Casación Civil. Sentencia No. 14. del 16 de febrero de 1994. M.P. Carlos Esteban Jaramillo Schloss. Expediente No. 4109. En esta decisión se sostuvo: “a) Siguiendo de cerca de Domat y Pothier, cuyas enseñanzas respecto del tema aparecen por cierto reflejadas con singular claridad en el artículo 66 del Código Civil , es usual decir de las presunciones que son juicios lógicos del legislador o de los jueces por virtud de los cuales, de la existencia de un hecho de antemano reconocido como cierto según los medios autorizados, se deduce en general –si de presunciones legales se trata- o para el caso específico de un determinado pleito –en el evento de las llamadas presunciones simples o de hombre- la existencia de otro hecho distinto que es preciso demostrar. Toda presunción supone, pues, un antecedente conocido, un razonamiento intelectual y un hecho que por fuerza de este último se “deduce”, razonamiento que como acaba de señalarse, puede aparecer realizado previamente en mandatos positivos expresos que “...son de derecho estricto...”(G.J. Tomo LXVIII, pág. 753) en cuanto la presunción no puede desplegar sus efectos sino en la medida en que “precisamente” se den las circunstancias que esos mismos mandatos tomaron como base para establecerla, o bien ofrecerse aquél como fruto del trabajo del juez que, frente a las particulares exigencias de juzgamiento de cada litigio, lleva a cabo inferencias indiciarias a favor o en contra de la verosimilitud de los hechos que son allí materia de prueba. b) En este orden de ideas, las presunciones son de dos clases, legales y simples o judiciales, al paso que

las primeras pueden presentar a su vez dos modalidades diferentes según que admitan o no prueba en contrario, factor éste de conformidad con el cual se las divide en presunciones legales en sentido estricto o “iuris tantum” y presunciones de derecho y por derecho (iuris et de iure), con lo que viene a quedar puntualizado que estas últimas más se entrelazan con las ficciones y por lo tanto no guardan relación inmediata con las reglas que gobiernan el peso de la prueba en el proceso civil, mientras que aquellas es exactamente en este ámbito donde tienen su campo de acción, toda vez que gracias a ellas la parte a quien benefician se libera de la carga que entraña la demostración del hecho presumido, siempre en el entendido que su finalidad no es otra distinta a imprimirle seguridad a situaciones que con justicia y fundamento pueden suponerse existentes, pero sin que de manera tajante quede excluida la posibilidad de probar con variables amplitud contra ese hecho a cuya certeza se llega mediante la presunción. c) Así tratándose de las presunciones legales propiamente dichas, relativas o “iuris tantum”, que sin duda encuentran expresivo ejemplo en las consagradas por el artículo 6º de la Ley 75 de 1968, y en procura de evitar lamentables confusiones respecto del modo como funciona el mecanismo probatorio que en ellas va envuelto, forzoso es distinguir con rigurosa precisión entre los hechos “base” en que la presunción se asienta y aquellos que se “deducen” al aplicarla por obra del raciocinio del cual es autor el legislador directamente y cuya exactitud no tiene que demostrar quien en su favor la invoca. Los primeros, es decir los antecedentes o circunstancias en que se apoya una presunción legal corriente, ha de probarlos “debidamente” la parte interesada (Arts. 176 y 177 del Código de Procedimiento Civil) pues de lo contrario la proposición enunciada en la ley y que determina el contenido de dicha presunción, quedará eliminada, mientras que de lograrse esta prueba se habrá acreditado así mismo la vitalidad que la ameritada proposición tiene en el marco de un supuesto litigioso concreto, vitalidad que no es de suyo invencible en tanto que, no obstante ser ciertas aquellas circunstancias antecedentes, resulta admisible establecer la “falsedad” de la presunción rindiendo prueba contraria capaz de infirmarla de acuerdo con la ley, esto por cuanto la fuera de la operación lógica de carácter normativo que a la presunción le es inherente, no es indefectiblemente idéntica en todos los casos; “...La presunción legal -explicaba acerca de este particular el Dr. José Vicente Concha- admite en los casos ordinarios prueba en contrario; es entonces una simple interpretación o una explicación de los hechos que desaparece cuando se llega a demostrar que los hechos mismos no existen. Por lo común, cuando la presunción es sólo de primer grado, el único objeto que la ley se propone es hacer considerar ciertos hechos como la señal aparente del derecho, por ejemplo,

la posesión como signo de propiedad; pero sin prohibir la prueba en contrario. A veces, no obstante, sin que se considere la presunción como verdad absoluta, es de tal naturaleza que no es posible admitir contra ella cualquier clase de prueba. En materia de legitimidad, por ejemplo, la prueba contraria a la regla de que el hijo nacido durante el matrimonio tiene por padre al marido, no se admite sino en caso de imposibilidad física comprobada...” (Elementos de Pruebas Judiciales, Cap. XXII)”.

136 Sentencia C-388 de 2000.

138 Cft. Sentencias C-015 de 1993, C-109 de 1995, C-540 de 1995, C-690 de 1996, C-238 de 1997, C-622 de 1997, C-665 de 1998, C-388 de 2000, C-374 de 2002, C-669 de 2005, C-731 de 2005 y C-055 de 2010, entre otras.

139 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 155 (presunción de devengar al menos el salario mínimo legal en proceso de alimentos) del Decreto 2737 de 1989, “Por el cual se expide el Código del Menor”.

140 Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 129 (parcial) sobre alimentos, 150 (parcial), 158 (parcial), 197 (parcial) y 199 (parcial) de la ley 1098 de 2006, “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”.

141 Sentencia C-388 de 2000. Cft. Sentencia C-669 de 2005.

142 Ibídem.

143 Ibídem.

144 Sentencia C-374 de 2002.

145 Ibídem.

146 Ibídem.

147 “Artículo 5°. Dolo. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado. Se presume que existe dolo del agente público por las siguientes causas: 1. Obrar con desviación de poder. 2. Haber expedido el acto administrativo con vicios en su motivación por inexistencia del supuesto de

hecho de la decisión adoptada o de la norma que le sirve de fundamento. 3. Haber expedido el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos que sirven de sustento a la decisión de la administración. 4. Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado. 5. Haber expedido la Resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial.”

“Artículo 6°. Culpa grave. La conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la Ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Se presume que la conducta es gravemente culposa por las siguientes causas: 1. Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho. 2. Carencia o abuso de competencia para proferir de (sic) decisión anulada, determinada por error inexcusable. 3. Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable. 4. Violar manifiesta e inexcusablemente el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física corporal.”

148 La Corte resolvió declarar exequibles los artículos 5° y 6° de la Ley 678 de 2001, por los cargos específicos analizados en esta providencia. Cft. sentencias C-374 de 2002, C-455 de 2002 y C-778 de 2003, entre otras.

149 Normas acusadas: Artículos 557 y 580 (parcial) del Decreto Ley 624 de 1989.

“Artículo 580. Declaraciones que se tienen por no presentadas. No se entenderá cumplido el deber de presentar la declaración tributaria, en los siguientes casos: a) Cuando la declaración no se presente en los lugares señalados para tal efecto; b) Cuando no se suministre la identificación del declarante, o se haga en forma equivocada; c) Cuando no contenga los factores necesarios para identificar las bases gravables; d) Cuando no se presente firmada por quien deba cumplir el deber formal de declarar, o cuando se omita la firma del contador público o revisor fiscal existiendo la obligación legal; e) Cuando no contenga la constancia del pago del impuesto, en el caso de la declaración del impuesto de timbre.”

150 Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 565, 588, 596, 599, 602, 606, 637 (total), 640, 641, 642, 643, 644, 646, 651, 655, 656, 657, 658, 662, 664, 667, 668, 671, 678,

682, 685, 688, 691, 701, 704, 708, 709, 713, 715, 716, 718, 721, 722 y 735 (total) del Decreto 624 de 1989 (Estatuto Tributario); los artículos 4, 6, 7, 9, 35, 36, 37, 38, 41, 42, 45, 48, 50, 52, 55, 56, 57, 59, 60, 61, 62, 64, 67, 68, 69, 70, 71 (total), 74, 75, 77, 81, 99, 131, 145, 146, 147 y 153 del Decreto 2503 de 1987; el artículo 2º del Decreto 2512 de 1987, y los artículos 5º, 11, 18, 19, 22, 31, 32, 33 y 39 del Decreto 1071 de 1999.

151 Cft. sentencias C-015 de 1993, C-690 de 1996, C-054 de 1999 y C-506 de 2002.

152 Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 24, incisos 3 y 4 (parcial), y 171 de la Ley 222 de 1995; y artículos 2, numerales 28 y 29, y 9, numerales 7 y 14 del Decreto 1080 de 1996.

“Artículo 24. Responsabilidad de los administradores. El artículo 200 del Código de Comercio quedará así: ARTÍCULO 200. Los administradores responderán solidaria e ilimitadamente de los perjuicios que por dolo o culpa ocasionen a la sociedad a los socios o a terceros. No estarán sujetos a dicha responsabilidad, quienes no hayan tenido conocimiento de la acción u omisión o hayan votado en contra, siempre y cuando no la ejecuten. En los casos de incumplimiento o extralimitación de sus funciones, violación de la ley o de los estatutos, se presumirá la culpa del administrador. De igual manera se presumirá la culpa cuando los administradores hayan propuesto o ejecutado la decisión sobre distribución de utilidades en contravención a lo prescrito en el artículo 151 del Código de Comercio y demás normas sobre la materia. En estos casos el administrador responderá por las sumas dejadas de repartir o distribuidas en exceso y por los perjuicios a que haya lugar. Si el administrador es persona jurídica, la responsabilidad respectiva será de ella y de quien actúe como su representante legal. Se tendrán por no escritas las cláusulas del contrato social que tiendan a absolver a los administradores de las responsabilidades ante dichas o a limitarlas al importe de las cauciones que hayan prestado para ejercer sus cargos.”

153 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 7º (parcial) de la Ley 1010 de 2006, “Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo”.

“Artículo 7º. Se presumirá que hay acoso laboral si se acredita la ocurrencia repetida y pública de cualquiera de las siguientes conductas: [...]”.

154 Cft. sentencias C-665 de 1998 y C-780 de 2007.

155 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6, numeral 4º, inciso 3º de la Ley 75 de 1968 (parcial). “Artículo 6: El artículo 4º de la ley 45 de 1936 quedará así: “Se presume la paternidad natural y hay lugar a declararla judicialmente: “4º En el caso de que entre el presunto padre y la madre hayan existido relaciones sexuales en la época en que según el artículo 92 del Código Civil pudo tener lugar la concepción. “Dichas relaciones podrán inferirse del trato personal y social entre la madre y el presunto padre, apreciado dentro de las circunstancias en que tuvo lugar y según sus antecedentes, y teniendo en cuenta su naturaleza, intimidad y continuidad. “En el caso de este ordinal no se hará la declaración si el demandado demuestra la imposibilidad física en que estuvo para engendrar durante el tiempo en que pudo tener lugar la concepción, o si prueba, en los términos indicados en el inciso anterior, que en la misma época, la madre tuvo relaciones de la misma índole con otro y (sic) otros hombres, a menos de acreditarse que aquél por actos positivos acogió al hijo como suyo.”

156 El artículo 141 de la Ley 142 de 1994 que se acusa, permite a la empresa de servicio público tener por resuelto el contrato y proceder al corte del servicio por las siguientes causas: (i) El incumplimiento del contrato por un periodo de varios meses, (ii) El incumplimiento del contrato en forma repetida; y (iii) El incumplimiento del contrato en materias que afecten gravemente a la empresa o a terceros. La norma además considera dos casos en los que se presume la afectación grave a la empresa, como son el atraso en el pago de tres facturas de servicios y la reincidencia en una causal de suspensión dentro de un periodo de dos años.

157 Normatividad ambiental colombiana: Decreto 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente; Ley 29 de 1982, aprueba el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la Capa de Ozono, suscrito el 16 de septiembre de 1987; Ley 165 de 1994, por la cual se aprueba el Convenio sobre Diversidad Biológica, elaborado en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992; Decreto 1277 de 1994, por el cual se organiza y establece el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM; Decreto 1600 de 1994, por el cual se reglamenta parcialmente el Sistema Nacional Ambiental SINA, en relación con los Sistemas Nacionales de Investigación Ambiental y de Información Ambiental; Decreto 2915 de 1994,

por el cual se organiza la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, se asignan funciones y se dictan otras disposiciones; Ley 373 de 1997, por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro de agua; Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial; Ley 430 de 1998, Ley de Residuos Peligrosos; Ley 629 de 2000, aprueba el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; Decreto 216 de 2003, determina los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorio; Decreto 1200 de 2004, por el cual se determinan los instrumentos de planificación ambiental y se adoptan otras disposiciones; Decreto 1323 de 2007, por el cual se crea el Sistema de Información del Recurso Hídrico SIRH; y Resolución 0964 de 2007 sobre los indicadores mínimos que deben ser considerados para el seguimiento y evaluación de las gestiones corporativas así como los instrumentos de planificación regional, los Planes de Gestión Ambiental Regional PGAR, los Planes de Acción Trienal PAT y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos PARG.

158 Exposición de motivos al proyecto de ley número 92 de 2006 Senado. Gaceta del Congreso No. 300 del 22 de agosto de 2006. Págs. 32-33. Gaceta del Congreso No. 485 del 26 de octubre de 2006. Págs. 20-21

159 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.

160 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.

161 En las actuaciones sancionatorias ambientales las notificaciones se surtirán en los términos del Código Contencioso Administrativo.

162 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.

163 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.

164 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.

165 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.

166 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.

167 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.

168 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.

170 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.

171 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.

172 Contra el acto administrativo que ponga fin a una investigación sancionatoria ambiental procede el recurso de reposición y siempre que exista superior jerárquico, el de apelación, los cuales deberán ser interpuestos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo. PARÁGRAFO. Los actos administrativos proferidos en desarrollo del procedimiento sancionatorio ambiental, quedarán en firme de conformidad con el artículo 62 del Código Contencioso Administrativo.

173 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.

174 Artículo 2º del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente: “Fundado en el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, este Código tiene por objeto: 1º. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de estos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional. 2º. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos. 3º. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la administración pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente.”

175 Derecho Comunitario del Medio Ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España. Ángel Manuel Moreno Molina. Universidad Carlos III de Madrid. Departamento de Derecho Público del Estado. Marcial Pons. 2006. Pág. 309.

176 Página de la Organización de las Naciones Unidas ONU. 2015 Objetivos de Desarrollo del Milenio. <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/envIRON.shtml>.

177 Derecho Comunitario del Medio Ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España. Ángel Manuel Moreno Molina. Universidad Carlos III de Madrid. Departamento de Derecho Público del Estado. Marcial Pons. 2006. Págs. 45-56. Además, se sostiene: “El vertiginoso ritmo de producción competitiva hace que se introduzcan en el mercado, con velocidad exponencial, nuevos productos y servicios que, mediante el empleo de sustancias, productos y técnicas novísimas ofrecen nuevos placeres para el consumidor, pero que también pueden albergar en su interior peligros ocultos. Así “¿es inocua la telefonía móvil? ¿cuál es el efecto sobre la salud de la exposición a los campos electromagnéticos de alta tensión? ¿es cierto que las emisiones de los vehículos diesel aumentan el poder de los alérgenos y aún de las sustancias cancerígenas? ¿cuáles son los peligros de los organismos modificados genéticamente? Los ejemplos pueden multiplicarse, evidentemente. En todos los casos plantea una duda: ¿hay que autorizar sin más estos nuevos productos y servicios, como corolario natural de la libertad de empresa, o deben ser sometidos a algún tipo de control, regulación o comprobación previa por parte de los poderes públicos? ¿qué intensidad debe tener esta actuación de intervención administrativa?”

178 Ibídem.

179 El Ministerio de Ambiente en la intervención efectuada en el expediente OP-115, que dio lugar a la sentencia C-196 de 2009, señaló: “En el caso del derecho colectivo a un ambiente sano, es claro que para el Estado resulta muy oneroso asumir los costos de los pasivos ambientales que durante muchos años han dejado algunas actividades en nuestro país. El costo del deterioro ambiental en Colombia ha sido muy alto y le ha correspondido al Estado en la mayoría de los casos asumirlo. Por esta razón resulta necesario establecer esta clase de presunciones para proteger bienes con especial valor como es el patrimonio natural del país”.

180 Gaceta del Congreso No. 111 de 2009. Págs. 27-35.

181 Sentencia C-731 de 2005.

182 En la sentencia T-270 de 2004, se señaló: “la imposición de sanciones por responsabilidad objetiva es de carácter excepcional razón por la cual la misma debe estar consagrada de forma expresa por el legislador”.