Sentencia C-632/11

MEDIDAS COMPENSATORIAS PARA RESTABLECER LOS DAÑOS CAUSADOS POR UNA INFRACCION AMBIENTAL-No tienen la naturaleza de sanción y por lo mismo, no desconocen los principios de legalidad, tipicidad, non bis ídem y la reserva de ley

MEDIDAS COMPENSATORIAS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL-Contenido normativo

MEDIO AMBIENTE SANO-Bien jurídico de especial protección/MEDIO AMBIENTE-Su afectación proviene de causas antropogénicas/PRESERVACION DEL MEDIO AMBIENTE SANO-Objetivo de principio y punto de partida de una política universal a través de la cual se busca lograr un desarrollo sostenible/INTERNACIONALIZACION DE LAS RELACIONES ECOLOGICAS-Instrumentos

Tal y como lo ha puesto de presente esta Corporación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente se ha convertido en motivo de preocupación para los Estados, quienes han encontrado en el deterioro y la destrucción del entorno ecológico, una causa importante de afectación del bienestar y el desarrollo de los pueblos. En el mundo contemporáneo, se reconoce que el mayor grado de afectación del medio ambiente proviene de causas antropogénicas, esto es, de causas surgidas de la propia actividad humana, producidas en el proceso de satisfacción de sus necesidades. Tales actividades, adquirieron especial relevancia desde el siglo anterior, cuando los procesos de industrialización y tecnificación, sumados al crecimiento de la población mundial, se aceleraron de forma desmedida, sin un criterio de sostenibilidad, generando un impacto negativo sobre los recursos naturales y el ecosistema global. En este contexto, la preocupación ambientalista vino a tomarse en serio, solo cuando existió el pleno convencimiento del grave daño que el desarrollo incontrolado y la explotación sin límites de los recursos naturales, ha causado al propio ser humano y a su entorno ecológico. Tales daños se han materializado, entre muchos otros, (i) en niveles peligrosos de contaminación de agua, aire, tierra y seres vivos, (ii) agotamiento de la capa de ozono, (iii) calentamiento global, (iv) degradación de hábitats y deforestación, (v) destrucción y agotamiento de recursos insustituibles y, con ello, (vi) graves deficiencias en el ambiente que resultan nocivas para la salud física, mental y social del hombre. Como respuesta a la creciente degradación de que ha sido víctima el medio ambiente, la gran mayoría de países

del mundo han asumido el compromiso ineludible de lograr que la capacidad y el poder del hombre para transformar lo que lo rodea, sea utilizada con discernimiento y prudencia, de manera que se logren los beneficios del desarrollo, pero respetando la naturaleza y sin perturbar sus procesos esenciales. Ello, sobre la base de considerar que la existencia de la especie humana, depende en gran medida del respeto incondicional al entorno ecológico, y de la defensa a ultranza del medio ambiente sano, en tanto factor insustituible que le permite existir y garantizar una subsistencia y vida plenas. La preservación de un medio ambiente sano para las generaciones presentes y futuras, se ha convertido así, en un objetivo de principio, y en el punto de partida de una política universal a través de la cual se busca lograr un desarrollo sostenible, entendido éste como aquél desarrollo que "satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades". Desde ese punto de vista, el crecimiento económico y tecnológico, antes que oponerse al mejoramiento ambiental, debe ser compatible con la protección al medio ambiente y con la preservación de los valores históricos y culturales, de manera que se encamine siempre hacia la primacía del interés general y del bienestar comunitario. El propósito universal de propiciar un medio ambiente sano, viene impulsando, desde un primer plano, el desarrollo de los instrumentos de derecho interno, para permitir a los países enfrentar y contrarrestar la degradación creciente y las amenazas de una degradación futura. Tales instrumentos se han encaminado a facilitar un conocimiento profundo sobre el medio ambiente terráqueo y, con ello, a lograr que ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones, acepten las responsabilidades que les corresponden en la materia y participen en la labor común de preservar la naturaleza y de actuar con prudencia frente a ella. De igual manera, buscan dotar a las autoridades competentes de los mecanismos jurídicos necesarios para actuar ante situaciones de peligro, riesgo o daño del medio ambiente. Paralelamente, desde un segundo plano, el citado propósito de preservar el medio ambiente, también ha conducido a la intensificación de la internacionalización de las relaciones ecológicas, dado que "[l]os problemas ambientales y los factores que conducen a su deterioro no pueden considerarse hoy en día como asuntos que conciernen exclusivamente a un país, sino que, dado el interés universal que revisten y la necesidad de su preservación, incumbe a todos los Estados". En punto a este último aspecto, habrá de reiterarse que la internacionalización de las relaciones ecológicas se ha venido manifestando a través de la expedición de una serie de instrumentos de derecho internacional, cuyo objetivo es el de establecer una alianza mundial y de cooperación entre

los Estados, en interés de todos los países, para proteger la integridad del sistema ambiental, responder al fenómeno de la degradación y garantizar un desarrollo sostenible para las generaciones presentes y futuras. Tal y como lo ha mencionado la Corte en decisiones precedentes, dentro de los instrumentos internacionales que se han suscrito con los propósitos enunciados, es menester destacar: (i) la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972; (ii) la Carta Mundial de la Naturaleza de las Naciones Unidas de 1982; (iii) el Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, adoptado en 1987; (iv) la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas de 1992; (v) la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992; (vi) el Protocolo de Kyoto de las Naciones Unidas a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1997; (vii) la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas de 2000; y (viii) el Acuerdo de Copenhague de 2009. Los citados instrumentos, junto con otros que acompañan también al interés universal por la protección de un medio ambiente sano, consagran y desarrollan los principios, objetivos, herramientas e instituciones de gestión ambiental, que deben ser tenidos en cuenta por los Estados para lograr el fin propuesto de garantizar la diversidad e integridad de los ecosistemas.

MEDIO AMBIENTE SANO-Protección constitucional/CONSTITUCION ECOLOGICA-Jurisprudencia constitucional

MEDIO AMBIENTE COMO BIEN JURIDICO CONSTITUCIONALMENTE PROTEGIDO-Dimensiones

La Corte ha calificado al medio ambiente como un bien jurídico constitucionalmente protegido, en el que concurren las siguientes dimensiones: (i) es un principio que irradia todo el orden jurídico en cuanto se le atribuye al Estado la obligación de conservarlo y protegerlo, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación; (ii) aparece como un derecho constitucional de todos los individuos que es exigible por distintas vías judiciales; (iii) 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; y (iv) aparece como una

prioridad dentro de los fines del Estado, comprometiendo la responsabilidad directa del Estado al atribuirle los deberes de prevención y control de los factores de deterioro ambiental y la adopción de las medidas de protección.

CLASIFICACION DEL MEDIO AMBIENTE DENTRO DEL GRUPO DE LOS LLAMADOS DERECHOS COLECTIVOS-Importancia/DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE-Protección de derechos humanos de tercera generación y de generaciones que están por nacer

MEDIO AMBIENTE-Carácter de derecho fundamental por conexidad/DERECHO AL AMBIENTE SANO-Relación con derechos a la salud y a la vida

Aun cuando el reconocimiento que le hace el ordenamiento constitucional es el de un derecho colectivo (C.P. art. 88), dados los efectos perturbadores y el riesgo que enfrenta el medio ambiente, "que ocasionan daños irreparables e inciden nefastamente en la existencia de la humanidad", la Corte ha sostenido que el mismo tiene también 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". La relación entre el derecho a un ambiente sano y los derechos a la vida y a la salud, fue claramente explicada por la Corte en una de sus primeras decisiones, la Sentencia T-092 de 1993, en la que hizo las siguientes precisiones: "El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental".

POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA AMBIENTAL-Jurisprudencia constitucional

POTESTAD SANCIONATORIA EN MATERIA AMBIENTAL-Contenido y alcance

POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION-Fundamento constitucional/POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION-Modalidades/POTESTAD SANCIONADORA ADMINISTRATIVA Y POTESTAD PUNITIVA PENAL-Diferencias

PRINCIPIO NON BIS IN IDEM-Alcance dentro del contexto de la potestad sancionatoria en materia ambiental

Dentro del contexto de la potestad sancionatoria en materia ambiental, la Corte considera necesario referirse de manera específica al principio non bis in ídem y a sus principales características. Ello, teniendo en cuenta que buena parte de los cargos que en esta causa se estructuran contra las normas acusadas, parten de la presunta violación del citado principio. Conforme lo ha destacado esta Corporación, el artículo 29 de la Carta Política consagra, como una de las garantías estructurales del debido proceso, el derecho de toda persona "a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho". La citada garantía constitucional, también conocida como prohibición de doble enjuiciamiento o principio non bis in ídem, ha sido materia de estudio por parte de esta Corporación, quien, a través de distintos pronunciamientos, ha venido identificando los aspectos más relevantes que determinan su campo de aplicación. En las Sentencias C-870 de 2002 y C-478 de 2007, recogiendo los criterios fijados en decisiones precedentes.

PRINCIPIO NON BIS IN IDEM-Características

La Corte hizo un recuento de las características que gobiernan la prohibición del doble enjuiciamiento, las cuales pueden resumirse de la siguiente manera: (i) El principio del non bis in ídem tiene el carácter de derecho fundamental de aplicación directa e inmediata, y con él se busca "evitar que las personas sean sometidas por el Estado a permanentes y sucesivas investigaciones y sanciones a partir de un mismo comportamiento, colocándolas en estado de absoluta indefensión y de continua ansiedad e inseguridad". (ii) Su importancia radica en que, "cualquier individuo puede tener la confianza y la certeza de que las decisiones definitivas dictadas en su contra, fruto de los procesos que definen su responsabilidad en la comisión de conductas contrarias a derecho, realizan la justicia material en cada caso concreto e impiden que tales comportamientos ya juzgados puedan ser objeto de nuevos debates sin distinta formula de juicio". (iii) El fundamento de su existencia son los principios de seguridad jurídica y justicia material, los cuales a su vez se amparan en el principio de la cosa juzgada, por cuyo intermedio se le reconoce carácter definitivo e inmutable a las decisiones judiciales ejecutoriadas, impidiendo "que los hechos o conductas debatidos y resueltos en un determinado proceso judicial vuelvan a ser discutidos por otro funcionario en un juicio posterior". (iv) Teniendo en cuenta el ámbito de protección, el non bis in ídem no

solo se dirige a prohibir la doble sanción sino también el doble juzgamiento, pues no existe justificación jurídica válida para someter a una persona a juicios sucesivos por el mismo hecho. En este sentido, la expresión "juzgado", utilizada por el artículo 29 de la Carta para referirse al citado principio, comprende las diferentes etapas del proceso y no sólo la instancia final, es decir, la correspondiente a la decisión. (v) La prohibición del doble enjuiciamiento se extiende a los distintos campos del derecho sancionador, esto es, a todo régimen jurídico cuya finalidad sea regular las condiciones en que un individuo puede ser sujeto de una sanción como consecuencia de una conducta personal contraria a derecho. Así entendida, la cita institución se aplica a las categorías del "derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional, el derecho de punición por indignidad política (impeachment) y el régimen jurídico especial ético-disciplinario aplicable a ciertos servidores públicos (pérdida de investidura de los Congresistas)". (vi) El principio del non bis ídem le es oponible no solo a las autoridades públicas titulares del ius puniendi del Estado, sino también a los particulares que por mandato legal están investidos de potestad sancionatoria. De manera particular, y dada su condición de garantía fundamental, al Legislador le está prohibido expedir leyes que permitan o faciliten que una misma persona pueda ser objeto de múltiples sanciones o de juicios sucesivos ante una misma autoridad y por unos mismos hechos. (vii) Conforme con su finalidad, la prohibición del doble enjuiciamiento, tal y como ocurre con los demás derechos, no tiene un carácter absoluto. En ese sentido, su aplicación "no excluye la posibilidad de que un mismo comportamiento pueda dar lugar a diversas investigaciones y sanciones, siempre y cuando la conducta enjuiciada vulnere diversos bienes jurídicos y atienda a distintas causas y finalidades". (viii) Así entendido, el principio non bis in ídem no impide que "una misma conducta sea castigada y valorada desde distintos ámbitos del derecho, esto es, como delito y al mismo tiempo como infracción disciplinaria o administrativa o de cualquier otra naturaleza sancionatoria". Desde este punto de vista, el citado principio solo se hace exigible cuando, dentro de una misma área del derecho, y mediante dos o más procesos, se pretende juzgar y sancionar repetidamente un mismo comportamiento.

PRINCIPIO NON BIS IN IDEM-Alcance según la jurisprudencia de la Corte Constitucional/NON BIS IN IDEM-Posibilidad de juzgar y sancionar varias veces un mismo comportamiento, sin que ello implique la violación de dicho principio

Siguiendo los lineamientos jurisprudenciales recogidos en las Sentencias C-870 de 2002 y

C-478 de 2007, la Corte ha dejado establecido que es posible juzgar y sancionar varias veces un mismo comportamiento, sin que ello implique una violación del non bis in ídem, (i) cuando la conducta imputada ofenda distintos bienes jurídicos que son objeto de protección en diferentes áreas del derecho; (ii) cuando las investigaciones y las sanciones tengan distintos fundamentos normativos; (iii) cuando los procesos y las sanciones atiendan a distintas finalidades; y (iv) cuando el proceso y la sanción no presenten identidad de objeto y causa.

PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL-Contenido normativo

DAÑO AMBIENTAL-Afectación personal y natural/MEDIO AMBIENTE-Derecho ligado íntimamente con la vida, la salud y la integridad física

PROCESO DE RESTITUCION O RESTAURACION ECOLOGICA QUE SE ADELANTA A TRAVES DE LAS MEDIDAS COMPENSATORIAS-Requerimiento de valoración técnica del daño o impacto negativo causado al medio ambiente con la infracción, por cuenta de la autoridad ambiental competente/MEDIDAS COMPENSATORIAS PREVISTAS EN EL REGIMEN SANCIONATORIO AMBIENTAL-Deben guardar estricta proporcionalidad/MEDIDA COMPENSATORIA-Solo puede determinarse una vez se establezca la clase y la magnitud del daño sufrido por el ecosistema en cada situación particular y concreta

El proceso de restitución o restauración ecológica que se adelanta a través de las llamadas medidas compensatorias, requiere, en cada caso, de una valoración técnica del daño o impacto negativo causado al medio ambiente con la infracción, por cuenta de la autoridad ambiental competente. Tal circunstancia, descarta de plano que el ordenamiento jurídico ambiental pueda hacer una descripción o enumeración taxativa de las medidas compensatorias. En efecto, el componente tecnológico e incluso científico que identifica el manejo medio ambiental, exige que la medida compensatoria a adoptar, solo pueda determinarse una vez se establezca la clase y magnitud del daño sufrido por el ecosistema en cada situación particular y concreta. De este modo, la naturaleza, alcance y tipo de medida, corresponde definirlo a la entidad técnica ambiental de acuerdo con la evaluación que ésta haga de cada daño, lo cual asegura además, que la misma resulte equilibrada y coherente y permita cumplir el objetivo de restituir in natura el valor del activo natural afectado. La circunstancia de que las medidas compensatorias no se encuentren descritas en la ley, no significa, en todo caso, que su imposición quede a la simple discrecionalidad de la

autoridad ambiental competente, pues éstas solo se ordenan una vez surtido el respectivo juicio de proporcionalidad. A este respecto, el propio artículo 31 de la Ley 1333 de 2009 es claro en señalar que la sanción y las medidas compensatorias "deberán guardar una estricta proporcionalidad", lo que permite entender que el alcance de la medida compensatoria es limitado, pues se circunscribe a la proporción del daño ambiental y, en todo caso, no podría ser excesivamente más gravosa que la sanción misma. Además, en cuanto se trata de medidas adoptadas por una autoridad técnica ambiental, éstas pueden ser sometidas a los respectivos controles administrativos y jurisdiccionales, por parte de quienes se consideren injustamente afectados con ellas.

MEDIDAS COMPENSATORIAS-No constituyen sanción/MEDIDAS COMPENSATORIAS-No tienen el alcance de una sanción por cuanto no se imponen a título de pena

SANCION ADMINISTRATIVA-Concepto

Se ha entendido por sanción administrativa la medida penal que impone la autoridad competente como consecuencia de una infracción a la normatividad, sea por desconocimiento de disposiciones imperativas o abstención ante deberes positivos. Siendo ello así, es claro que la sanción se constituye en la reacción ante la infracción ambiental, buscando exclusivamente castigar la actuación irregular del infractor. El carácter represivo, es entonces el fundamento sobre el que se edifica el concepto de sanción, objetivo que no coincide con el de las medidas compensatorias, las cuales están enfocadas específicamente, como se ha dicho, en la restauración del daño ecológico derivado de la infracción, o lo que es igual, en lograr la reparación del medio ambiente que ha resultado dañado.

MEDIDAS COMPENSATORIAS-Características particulares que permiten identificarlas y distinguirlas de las medidas propiamente sancionatorias y preventivas

Las medidas compensatorias presentan características particulares que permiten identificarlas y distinguirlas de los otros dos tipos de medidas (propiamente sancionatorias y preventivas) que hacen parte del régimen sancionatorio ambiental previsto en la Ley 1333 de 2009. Entre las características que identifican las citadas medidas compensatorias, se pueden destacar las siguientes: (i) están dirigidas, única y exclusivamente, a restaurar in natura el medio ambiente afectado, buscando que éste retorne a la situación en que se encontraba antes del daño ambiental, o a lograr su recuperación sustancial; (ii) las mismas

se encuentran a cargo de organismos técnicos de naturaleza administrativa, y solo resultan imponibles si se demuestra la existencia de la infracción ambiental y del daño ocasionado al medio ambiente o a los recursos naturales; (iii) en razón a su carácter estrictamente técnico, no están definidas previamente en la ley y su determinación depende del tipo de daño que se haya causado al medio ambiente; (iv) cualquiera sea la medida compensatoria a adoptar, la misma debe guardar estricta proporcionalidad con el daño ambiental, pudiendo, en todo caso, ser objeto de los respectivos controles administrativo y judicial; finalmente, (v) tales medidas no tienen naturaleza sancionatoria, pues el fin que persiguen es esencialmente reparatorio.

Referencia:

Expedientes D-8379

Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 31 y 40 (parcial) de la Ley 1333 de 2009 “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”.

Luis Eduardo Montealegre Lynett

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil once (2011).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y

242 de la Constitución Política, el ciudadano Luis Eduardo Montealegre Lynett demandó los artículos 31 y 40 (parcial) de la Ley 1333 de 2009 “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”.

Mediante Auto del once (11) de febrero de dos mil once (2011), el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, ordenó además comunicar el proceso al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Ambiental, y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, del Rosario y del Norte, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso con el propósito de impugnar o defender la constitucionalidad de la disposiciones acusadas.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcriben textualmente los artículos 31 y 40 de la Ley 1333 de 2009, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 47.417, del 21 de julio de 2009, destacando en negrilla y con subraya los apartes demandados:

“LEY 1333 DE 2009

(julio 21)

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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

(…)

ARTÍCULO 31. MEDIDAS COMPENSATORIAS. 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.

(…)

ARTÍCULO 40. SANCIONES. Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán al infractor de las normas ambientales, de acuerdo con la gravedad de la infracción mediante resolución motivada, alguna o algunas de las siguientes sanciones:

1. Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

2. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.

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.

PARÁGRAFO 1o. La imposición de las sanciones aquí señaladas no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar.

PARÁGRAFO 2o. El Gobierno Nacional definirá mediante reglamento los criterios para la imposición de las sanciones de que trata el presente artículo, definiendo atenuantes y agravantes. Se tendrá en cuenta la magnitud del daño ambiental y las condiciones socioeconómicas del infractor.

(…)".

I. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El demandante estima que las disposiciones objeto de censura constitucional contenidas en la Ley 1333 de 2009 "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones", contravienen lo dispuesto en los artículos 29 y 116 de la Constitución Política, los numerales 2° y 3° del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el numeral 2° del artículo 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos.

2. Fundamentos de la demanda

2.1. El actor comienza por señalar que las disposiciones demandadas, contenidas en la Ley 1333 de 2009, no son claras, pues dan lugar a varias interpretaciones que, de cualquier modo, resultan contrarias a la Constitución Política y a tratados internacionales de derechos humanos, en la medida en que desconocen garantías básicas del debido proceso de sus destinatarios, en particular, los principios de non bis in ídem, de legalidad de la sanción, de reserva de ley y de separación de funciones públicas.

Bajo esa premisa, sostiene como razones de inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas, las siguientes:

2.1.1. Para el demandante, un primer acercamiento hermenéutico lleva a la conclusión de que las medidas compensatorias no tienen carácter sancionatorio, sino simplemente

reparatorio, toda vez que el legislador no las definió expresamente como sanciones administrativas, ni las incluyó o reguló en el capítulo correspondiente a las sanciones y medidas preventivas. A ello, se suma el hecho de que, conforme al parágrafo 1° del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, al finalizar el procedimiento sancionatorio ambiental, además de las sanciones, pueden imponerse otras medidas administrativas, lo cual permite indicar que no se trata del mismo instrumento.

A partir de esa primera interpretación, según la cual, las medidas compensatorias no son sanciones sino formas de reparación del daño ambiental, advierte que presentan dos problemas de constitucionalidad que necesariamente conducirían a que fueran retiradas del ordenamiento jurídico.

2.1.1.1. El primer problema consiste en que al autorizarse dentro del proceso sancionatorio la reparación de los perjuicios causados al medio ambiente, y, al mismo tiempo, permitir el ejercicio de la acción civil para reparar esos mismos daños, se vulnera el principio de non bis in ídem, previsto en el artículo 29 Superior, debido a que un solo hecho constitutivo de infracción al ambiente genera dos procesos distintos con igual pretensión, y la consecuencia de ello es una doble indemnización de perjuicios: la ordenada por la autoridad administrativa ambiental y la ordenada por la autoridad judicial correspondiente. Lo anterior, a su vez, produciría un enriquecimiento sin justa causa de la administración, en tanto que obtendría una doble reparación del daño y un provecho económico injustificado por una misma conducta dañina, lo cual se traduce en violación del principio de interdicción de la arbitrariedad, consagrado en el Preámbulo de la Constitución y en los artículos 1° y 2° del mismo ordenamiento.

2.1.1.2. Por otro lado, el segundo problema se deriva del hecho de que la norma le atribuye funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas ambientales, sin que se cumplan los presupuestos previstos en la Constitución Política para dicho efecto. A juicio del actor, definir si existe el deber jurídico de reparar los perjuicios ocasionados por el daño al medio ambiente, así como el monto de la indemnización a cargo del particular responsable, es una función jurisdiccional que ha sido asignada de manera exclusiva a los jueces de la República. Sin embargo advierte, con apoyo en la jurisprudencia constitucional, que la libertad de configuración legislativa del Congreso de la República para otorgar funciones jurisdiccionales a determinadas autoridades administrativas, se encuentra limitada a que las competencias

atribuidas estén claramente definidas y determinadas en la ley, y a que dichas autoridades gocen de la independencia e imparcialidad de un juez. En el caso de las autoridades administrativas ambientales, en criterio del libelista, no existe esa independencia e imparcialidad que se exige para el ejercicio de funciones jurisdiccionales, ya que su estructura orgánica y funcional es absolutamente jerarquizada y, en materia sancionatoria ambiental, no existe separación de las funciones de investigación y de sanción. Además, estima que la norma no es clara en señalar cuál de todas las autoridades ambientales ejercerá las funciones jurisdiccionales.

A manera de ejemplo, sostiene que existen varias disposiciones en el ordenamiento jurídico que consagran expresamente la potestad sancionatoria ambiental en cabeza de determinadas autoridades administrativas, sin separar el ejercicio de funciones preventivas, de investigación y de sanción, como sucede en el caso del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, los Establecimientos Públicos Ambientales y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques.

2.1.2. A juicio del demandante, una segunda interpretación de las normas demandadas podría ser aquella según la cual, las medidas compensatorias, aunque accesorias, son de tipo sancionador, toda vez que el artículo 4° de la Ley 1333 de 2009 le atribuye expresamente una función compensatoria a las sanciones administrativas.

El anterior argumento podría reforzarse con la idea de que, adicionalmente, (i) estas medidas se aplican en el marco del proceso sancionatorio ambiental; (ii) únicamente pueden imponerse en el acto administrativo que pone fin a la actuación administrativa y (iii) solo surgen si se logra demostrar la existencia de la infracción o el daño ocasionado al medio ambiente o a los recursos naturales.

2.1.2.1. Sin embargo, para el actor esta opción interpretativa no resuelve los problemas de constitucionalidad que presentan las disposiciones acusadas, pues a través de ellas se desconocen por entero los principios de legalidad y de tipicidad que gobiernan el derecho administrativo sancionador, en la medida en que el legislador omitió establecer los tipos de medidas compensatorias y no definió los criterios claros, objetivos y suficientes para determinarlas.

En efecto, tras un breve recuento jurisprudencial acerca de la aplicación del principio de

legalidad en el derecho administrativo sancionador, sostiene que dicho principio constituye una garantía irrenunciable de los administrados, que si bien es cierto debe entenderse en un sentido más amplio o flexible que en el campo del derecho penal, dadas las garantías que allí se involucran, también lo es que exige la precisión de criterios o elementos que definan, tanto la infracción como la sanción administrativa, de tal forma que se evite la ambigüedad del texto, su indeterminación o la apreciación discrecional del operador jurídico.

No obstante, refiriéndose concretamente al contenido del artículo 31 de la Ley 1333 de 2009, advierte que el legislador no definió cuáles eran las medidas compensatorias, ni remitió a ninguna norma para regular el vacío, además, no complementó el concepto con otras disposiciones de la misma ley y tampoco indicó criterio alguno para determinarlas. Dicha generalidad, a su juicio, revela un alto grado de inseguridad jurídica y vulnera el principio de legalidad, pues dentro de las posibilidades de compensar y reparar el daño ambiental caben múltiples opciones que van, desde el pago de sumas de dinero hasta la construcción de grandes obras para mitigar el impacto ambiental, cuya imposición queda al arbitrio del funcionario competente.

Así las cosas, conforme a lo expuesto en precedencia, el demandante solicita a este Tribunal que declare la inexequibilidad de la totalidad del artículo 31 y de los parágrafos 1° y 2° del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009.

I. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Mediante escrito oportunamente allegado a esta Corporación, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial intervino en el trámite del presente juicio con la pretensión de que las disposiciones objeto de reproche constitucional sean declaradas exequibles.

A manera de consideración general, inicia su intervención con una reflexión acerca de la importancia que reviste la preservación de un medio ambiente sano para las generaciones presentes y futuras en un contexto de grave afectación jurídica, natural y legal del medio ambiente, como un bien público de especial importancia ecológica, debido al mal manejo de

los recursos naturales renovables y no renovables por parte del hombre.

Bajo esa orientación, señala el interviniente que la afectación, el daño, el riesgo o el peligro que enfrenta el medio ambiente constituyen el punto de partida de la formulación de los principios que guían el derecho ambiental y que persiguen, como propósito último, dotar a las respectivas autoridades de instrumentos para actuar ante esas situaciones que comprometen gravemente el ambiente y también los derechos con él relacionados.

Siendo así, aduce que las medidas compensatorias previstas en las disposiciones censuradas resultan idóneas y acordes con el ordenamiento constitucional, pues es legítimo que las autoridades ambientales competentes ordenen la compensación del daño ambiental ocasionado por acciones u omisiones de los particulares, si se tiene en cuenta que se trata de un bien jurídico esencial para la preservación de la vida.

Por último, hace una breve referencia al alcance de los principios que rigen en materia penal y que se proyectan al derecho administrativo sancionador, para significar con ello que su aplicación en este último campo es menos rigurosa, lo que tiene por resultado una manera diferente de procurar la protección del debido proceso, en razón a que los bienes jurídicos que allí se involucran y que pueden resultar afectados por una determinada sanción son esencialmente distintos.1

2. Universidad del Norte

A través de una docente del Departamento de Derecho, la Universidad del Norte se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, con el propósito de defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Inicialmente, puso de presente que en ejercicio del ius puniendi estatal, la administración goza de la potestad de imponer sanciones para reprimir las acciones u omisiones antijurídicas de los administrados y, de esa manera, lograr sus cometidos.

Sin embargo, advierte que para hacer uso de dicha prerrogativa siempre se debe acudir a los principios que orientan el debido proceso, tales como: el principio de reserva de ley, de tipicidad, de culpabilidad, de presunción de de inocencia, de non bis in ídem, entre otros, cuya aplicación será más flexible en el campo de la actividad sancionadora de la

administración que en el derecho penal, debido a la naturaleza de los bienes jurídicos en juego y a la textura abierta de las conductas sancionables que permiten un amplio margen de interpretación.

Al mismo tiempo, señala que no toda carga que se le impone al administrado como consecuencia de una infracción de carácter administrativo constituye una sanción. A manera de ejemplo, cita las medidas coercitivas, las medidas de policía, la revocación de autorizaciones y licencias, y la caducidad de concesiones.

Para la interviniente, un mismo hecho puede ser merecedor de una sanción administrativa y al mismo tiempo puede generar responsabilidad civil por los daños producidos, pero se trata de dos instituciones jurídicas distintas, cuya consecuencia jurídica sirve a fines distintos, pues en el primer caso la finalidad es represiva, mientras que en el segundo es reparatoria, sin que ello implique la vulneración del artículo 29 Superior.

Así las cosas, considera que el legislador, al haber establecido medidas compensatorias con el objeto de lograr el resarcimiento de los perjuicios ocasionados al medio ambiente, no hizo más que asegurar la protección de ese bien jurídico, no solo a través de las acciones que pueden instaurarse ante las autoridades judiciales, sino también, mediante los mecanismos de que disponen las autoridades administrativas para dicho efecto.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 5137, del cuatro (04) de abril de dos mil once (2011), se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia y le solicitó a la Corte declarar exequible el artículo 31 y los parágrafos 1° y 2° del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, con base en las siguientes consideraciones:

Para la Vista Fiscal, el problema jurídico a resolver se contrae a la necesidad de establecer si las normas demandadas, al regular las medidas compensatorias en materia ambiental, desconocen el derecho al debido proceso, en especial en cuanto atañe a los principios de non bis in ídem, de legalidad de la sanción, de reserva de ley y de separación del poder, conforme a lo previsto en las normas que se consideran infringidas.

Para tal efecto, inicia por destacar que la mera existencia de una sanción legal no le permite

al Estado dejar de exigir la reparación de los daños causados al medio ambiente, ni puede servir de justificación para que la persona responsable de ellos omita repararlos, habida cuenta que el artículo 80 de la Constitución Política le impone al Estado el deber de procurar el resarcimiento de dichos perjuicios.

Tras realizar un breve recuento de las normas que anteceden la expedición de la Ley 1333 de 2009 y de analizar el contenido de las disposiciones objeto de censura, advierte que la reparación del daño ocasionado al medio ambiente no corresponde a una sanción, pues el artículo 31 y el parágrafo 1° de la Ley 1333 de 2009 distinguen entre una y otra, al señalar expresamente que la imposición de una sanción no exime al infractor de reparar el daño causado.

Desde esa perspectiva, para el Ministerio Público no existe desconocimiento alguno del principio de non bis in ídem, pues al tratarse de figuras distintas, mal podría entenderse la norma como un doble reproche de la conducta del infractor o una doble indemnización de perjuicios.

Por otro lado, sostiene que las medidas compensatorias suponen una valoración técnica del daño o impacto causado al ambiente y una pronta reparación del mismo, siendo razonable que a la luz de lo dispuesto en el artículo 80 Superior, una unidad técnica y autónoma, como lo son las Corporación Autónomas Regionales, adopten dichas medidas, a efecto de que puedan ser sometidas a controles administrativos y jurisdiccionales.

Finalmente, en cuanto hace a la posible vulneración del principio de reserva de ley, el Señor Procurador apunta a que es necesario precisar que la facultad de reglamentación otorgada al Gobierno Nacional no comprende la de determinar las sanciones, sino la de fijar los criterios a tener en cuenta para efectos de su imposición. En virtud de ello, señala que tanto las sanciones como las bases objetivas para fijar dichos criterios están dadas por la ley, de manera que el Gobierno solo se limita a establecer ciertas orientaciones para imponerlas.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad que se formula contra los artículos 31 y 40 de la Ley 1333 de 2009.

1. Alcance de la presente demanda y problema jurídico

2.1. En la presente causa, el actor le solicita a la Corte que declare la inexequibilidad del artículo 31 y de los parágrafos 1° y 2° del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones".

2.2. De acuerdo con el planteamiento de la demanda, tales contenidos normativos, al regular el tema de las medidas compensatorias dentro del procedimiento sancionatorio ambiental, desconocen los artículos 29 y 116 de la Constitución Política, cualquiera sea el alcance que se les pueda atribuir. Explica el actor que, a la luz de las disposiciones acusadas, la naturaleza jurídica de las medidas compensatorias no es clara y, por tanto, pueden interpretarse, o bien como simples formas administrativas de reparación del daño ambiental, o bien como sanciones propiamente dichas.

* En el primer caso, de considerarse herramientas administrativas para reparar el daño ambiental, tales medidas vulneran el principio del non bis in ídem (C.P. art. 29), pues al tiempo que se permite la compensación de los perjuicios causados al medio ambiente dentro del proceso administrativo sancionatorio, también se autoriza el ejercicio de la acción civil para reparar esos mismos daños, con lo cual un solo hecho constitutivo de infracción ambiental genera una doble reparación: la ordenada por la autoridad administrativa y la ordenada por la autoridad judicial correspondiente. De igual manera, la compensación conlleva también una violación del mandato constitucional de reserva judicial (C.P. art. 116), pues se les estaría asignando funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas ambientales, sin el lleno de los requisitos legales.

* En el segundo caso, si se les atribuye a las medidas compensatorias un contenido

sancionatorio, éstas desconocen los principios de legalidad y de tipicidad que gobiernan el derecho administrativo sancionador (C.P. art. 29), en la medida en que ni las normas acusadas, ni ninguna otra disposición de orden legal, establecen los tipos de medidas compensatorias, ni definen criterios claros, objetivos y suficientes para determinarlas.

2.3. Los distintos intervinientes y el Ministerio Público, se manifiestan en contra de la aludida acusación. Coinciden en afirmar que no toda carga administrativa que se impone a los administrados constituye una sanción, siendo éste el caso de las medidas compensatorias, pues por su intermedio se persigue un fin reparatorio y no represivo, cual es el de lograr el resarcimiento de los perjuicios ocasionados al medio ambiente. En ese contexto, afirman que las medidas compensatorias pueden ser impuestas por autoridades administrativas en ejercicio del ius puniendi del Estado, y no desconocen el principio del non bis in ídem, ni ninguna otra garantía del debido proceso, ya que un mismo hecho puede ser merecedor de una medida administrativa y simultáneamente generar responsabilidad civil por los daños producidos. Ello, en razón a que se trata de instituciones jurídicas distintas, que, como tal, persiguen objetivos y finalidades diversas. Concluyen señalando que la facultad reglamentaria otorgada al Gobierno Nacional en una de las normas acusadas no es para establecer las sanciones ambientales a que haya lugar, pues éstas ya están definidas en la propia ley, sino para fijar los criterios a tener en cuenta para efectos de su imposición, con lo cual no se afecta el principio de reserva de ley.

2.4. De acuerdo con los planteamientos de la demanda y las distintas intervenciones, en esta oportunidad le corresponde a la Corte establecer si el legislador, al incluir las medidas compensatorias dentro del régimen sancionatorio ambiental, y asignarle a las autoridades administrativas la competencia para adoptarlas, desconoció las garantías de non bis in ídem, de legalidad de la sanción y reserva de ley, así como también el principio de separación de poderes.

2.5. Para resolver el anterior problema jurídico, la Corte se referirá a los siguientes temas: (i) el medio ambiente como bien jurídico de especial protección, (ii) la potestad sancionatoria en materia ambiental, y (iii) el régimen sancionatorio ambiental que rige en Colombia. Definidos tales aspectos, se pasará al análisis de constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

1. El medio ambiente sano como bien jurídico de especial protección

3.1. Tal y como lo ha puesto de presente esta Corporación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente se ha convertido en motivo de preocupación para los Estados, quienes han encontrado en el deterioro y la destrucción del entorno ecológico, una causa importante de afectación del bienestar y el desarrollo de los pueblos.

3.2. En el mundo contemporáneo, se reconoce que el mayor grado de afectación del medio ambiente proviene de causas antropogénicas, esto es, de causas surgidas de la propia actividad humana, producidas en el proceso de satisfacción de sus necesidades. Tales actividades, adquirieron especial relevancia desde el siglo anterior, cuando los procesos de industrialización y tecnificación, sumados al crecimiento de la población mundial, se aceleraron de forma desmedida, sin un criterio de sostenibilidad, generando un impacto negativo sobre los recursos naturales y el ecosistema global2.

3.3. En este contexto, la preocupación ambientalista vino a tomarse en serio, solo cuando existió el pleno convencimiento del grave daño que el desarrollo incontrolado y la explotación sin límites de los recursos naturales, ha causado al propio ser humano y a su entorno ecológico. Tales daños se han materializado, entre muchos otros, (i) en niveles peligrosos de contaminación de agua, aire, tierra y seres vivos, (ii) agotamiento de la capa de ozono, (iii) calentamiento global, (iv) degradación de hábitats y deforestación, (v) destrucción y agotamiento de recursos insustituibles y, con ello, (vi) graves deficiencias en el ambiente que resultan nocivas para la salud física, mental y social del hombre3.

3.4. Como respuesta a la creciente degradación de que ha sido víctima el medio ambiente, la gran mayoría de países del mundo han asumido el compromiso ineludible de lograr que la capacidad y el poder del hombre para transformar lo que lo rodea, sea utilizada con discernimiento y prudencia, de manera que se logren los beneficios del desarrollo, pero respetando la naturaleza y sin perturbar sus procesos esenciales. Ello, sobre la base de considerar que la existencia de la especie humana, depende en gran medida del respeto incondicional al entorno ecológico, y de la defensa a ultranza del medio ambiente sano, en

tanto factor insustituible que le permite existir y garantizar una subsistencia y vida plenas.

3.5. La preservación de un medio ambiente sano para las generaciones presentes y futuras, se ha convertido así, en un objetivo de principio, y en el punto de partida de una política universal a través de la cual se busca lograr un desarrollo sostenible, entendido éste como aquél desarrollo que "satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades"4. Desde ese punto de vista, el crecimiento económico y tecnológico, antes que oponerse al mejoramiento ambiental, debe ser compatible con la protección al medio ambiente y con la preservación de los valores históricos y culturales, de manera que se encamine siempre hacia la primacía del interés general y del bienestar comunitario5.

3.6. El propósito universal de propiciar un medio ambiente sano, viene impulsando, desde un primer plano, el desarrollo de los instrumentos de derecho interno, para permitir a los países enfrentar y contrarrestar la degradación creciente y las amenazas de una degradación futura. Tales instrumentos se han encaminado a facilitar un conocimiento profundo sobre el medio ambiente terráqueo y, con ello, a lograr que ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones, acepten las responsabilidades que les corresponden en la materia y participen en la labor común de preservar la naturaleza y de actuar con prudencia frente a ella. De igual manera, buscan dotar a las autoridades competentes de los mecanismos jurídicos necesarios para actuar ante situaciones de peligro, riesgo o daño del medio ambiente.

Paralelamente, desde un segundo plano, el citado propósito de preservar el medio ambiente, también ha conducido a la intensificación de la internacionalización de las relaciones ecológicas, dado que "[l]os problemas ambientales y los factores que conducen a su deterioro no pueden considerarse hoy en día como asuntos que conciernen exclusivamente a un país, sino que, dado el interés universal que revisten y la necesidad de su preservación, incumbe a todos los Estados"6.

3.7. En punto a este último aspecto, habrá de reiterarse que la internacionalización de las relaciones ecológicas se ha venido manifestando a través de la expedición de una serie de instrumentos de derecho internacional, cuyo objetivo es el de establecer una alianza mundial y de cooperación entre los Estados, en interés de todos los países, para proteger la integridad del sistema ambiental, responder al fenómeno de la degradación y garantizar un

desarrollo sostenible para las generaciones presentes y futuras. Tal y como lo ha mencionado la Corte en decisiones precedentes7, dentro de los instrumentos internacionales que se han suscrito con los propósitos enunciados, es menester destacar: (i) la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972; (ii) la Carta Mundial de la Naturaleza de las Naciones Unidas de 1982; (iii) el Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, adoptado en 1987; (iv) la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas de 1992; (v) la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992; (vi) el Protocolo de Kyoto de las Naciones Unidas a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1997; (vii) la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas de 2000; y (viii) el Acuerdo de Copenhague de 2009.

3.8. Los citados instrumentos, junto con otros que acompañan también al interés universal por la protección de un medio ambiente sano, consagran y desarrollan los principios, objetivos, herramientas e instituciones de gestión ambiental, que deben ser tenidos en cuenta por los Estados para lograr el fin propuesto de garantizar la diversidad e integridad de los ecosistemas.

4. La protección constitucional del medio ambiente sano

4.1. En Colombia, la Constitución Política de 1991, atendiendo a la inquietud mundial por la preservación y defensa de los ecosistemas naturales, le reconoció al medio ambiente el carácter de interés superior, a través de un catálogo amplio de disposiciones que configuran la denominada “constitución ecológica” o “constitución verde”. En dichas disposiciones, que ascienden en número a más de 49, se consagran, según lo ha señalado ya la Corte, una serie de principios, derechos y deberes, inmersos dentro de la noción del Estado social de derecho, que al tiempo de perseguir el objetivo de proteger el medio ambiente y garantizar un modelo de desarrollo sostenible, buscan que el ser humano, fundamento del ordenamiento constitucional, pueda vivir dentro de un entorno apto y adecuado que le permita desarrollar su existencia en condiciones dignas y con mayor calidad de vida8.

4.2. En efecto, teniendo en cuenta que el medio ambiente hace parte del entorno vital del hombre y que resulta indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, la actual Carta Política, de manera acertada y en forma prolífera, reconoció la importancia de

dicho bien y se ocupó de fijar los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza, partiendo de mandatos específicos de conservación y protección del ambiente.

4.3. El especial reconocimiento dado por la Constitución al medio ambiente, resulta aún más relevante, si se tiene en cuenta que Colombia ha sido calificado por la Comunidad internacional como un país "megabiodiverso", es decir, un país con "fuentes de riquezas naturales invaluables, sin par en el resto del planeta, que amerita, bajo una corresponsabilidad universal, una protección especial para el bienestar de la humanidad"9, y que le impone, a su vez, realizar enormes esfuerzos para mantener y no 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"10; ventaja que en muchos casos es absoluta "cuando se trata de especies endémicas, es decir únicas y no repetidas en lugar alguno del planeta…"11.

4.4. Con respecto a ese conjunto de normas que conforman la llamada "constitución ecológica", la jurisprudencia ha destacado el contenido de los artículos 8°, 49, 79 y 80, por considerar que en ellos se condensan los aspectos de mayor relevancia en materia ambiental, los cuales a su vez se proyectan sobre las demás disposiciones que tratan la materia. Así, en relación las citadas normas, se encuentra lo siguiente:

– En el artículo 8°, se le impone al Estado y a las personas la obligación general de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

– En el artículo 49, se reconoce el saneamiento ambiental como un servicio público a cargo del Estado.

– En el artículo 79, se consagra (i) el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano; (ii) se le atribuye a la ley el deber de garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo; y (iii) se radica en cabeza del Estado el deber 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 (C.P. art. 79).

– Y en el artículo 80, se le encarga al Estado (i) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o

sustitución; (ii) se le asigna la obligación de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados y, finalmente, (iii) se le impone el deber de cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas en las zonas fronterizas.

4.5. A partir de los citados mandatos, la jurisprudencia ha señalado que, desde el punto de vista constitucional, el medio ambiente "involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural"12.

4.6. En ese mismo contexto, la Corte ha calificado al medio ambiente como un bien jurídico constitucionalmente protegido, en el que concurren las siguientes dimensiones: (i) es un principio que irradia todo el orden jurídico en cuanto se le atribuye al Estado la obligación de conservarlo y protegerlo, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación; (ii) aparece como un derecho constitucional de todos los individuos que es exigible por distintas vías judiciales; (iii) 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; y (iv) aparece como una prioridad dentro de los fines del Estado, comprometiendo la responsabilidad directa del Estado al atribuirle los deberes de prevención y control de los factores de deterioro ambiental y la adopción de las medidas de protección.

4.7. En su reconocimiento general como derecho, la Constitución clasifica el medio ambiente dentro del grupo de los llamados derechos colectivos (C.P. art. 79), los cuales son objeto de protección judicial directa por vía de las acciones populares (C.P. art. 88). La ubicación del medio ambiente en esa categoría de derechos, lo ha dicho la Corte, resulta particularmente importante, "ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de 'tercera generación', sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer", toda vez que "[l]a humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve, el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho"13.

4.8. Ahora bien, aun cuando el reconocimiento que le hace el ordenamiento constitucional es el de un derecho colectivo (C.P. art. 88), dados los efectos perturbadores y el riesgo que enfrenta el medio ambiente, "que ocasionan daños irreparables e inciden nefastamente en la existencia de la humanidad"14, la Corte ha sostenido que el mismo tiene también 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"15. La relación entre el derecho a un ambiente sano y los derechos a la vida y a la salud, fue claramente explicada por la Corte en una de sus primeras decisiones, la Sentencia T-092 de 199316, en la que hizo las siguientes precisiones:

"El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental".

4.10. Debe tenerse en cuenta, además, que la propia Constitución defiere de manera expresa al legislador, la potestad para definir la configuración de cada una de las herramientas e instrumentos de gestión ambiental, cuando le atribuye al Estado, a través de los artículos 79 y 80, la responsabilidad de proteger la diversidad e integridad del ambiente, 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, e imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

4.11. Si bien la Constitución establece el derecho al ambiente sano y radica en cabeza del Estado un conjunto de responsabilidades orientadas a su preservación, la misma no define de manera precisa las actividades que debe desarrollar las autoridades e instituciones públicas para el cabal cumplimiento de esas responsabilidades. De este modo, hay un amplio margen de configuración para que el legislador, de acuerdo con su apreciación, defina, por ejemplo, la estructura administrativa en materia ambiental, o las normas que deben regir la explotación de los recursos naturales, o la definición de las infracciones ambientales y el establecimiento de las sanciones imponibles, o, finalmente, el procedimiento aplicable, tanto

en sede administrativa, como judicial, al trámite de las acciones sancionatorias o de reparación17.

5. La potestad sancionatoria en materia ambiental

5.1. Como ya se mencionó, el artículo 80 de la Constitución Política, en forma expresa, le impone al Estado el deber de "prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados". De dicho mandato surge la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental, ejercida dentro del propósito de garantizar la conservación, preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales.

5.2. Sobre la potestad sancionatoria estatal, no sobra recordar que la misma es una manifestación del ius puniendi del Estado, la cual está llamada a ser ejercida, tanto por autoridades jurisdiccionales, particularmente del orden penal, como por autoridades administrativas.

5.3. En diferentes pronunciamientos18, la Corte ha explicado que, en el Estado contemporáneo, los deberes y obligaciones de los particulares y las funciones de los servidores públicos, se han incrementado notablemente y, con ello, también el repertorio de infracciones en que se ven comprometidos unos y otros. Tal hecho ha conducido a que la represión de los ilícitos, que correspondía de manera exclusiva a la Rama Judicial, a través de la justicia penal, tenga ahora que ser compartida con autoridades administrativas de diverso orden, en virtud del principio de colaboración armónica, ante la imposibilidad de los primeros para asumir el conocimiento y juzgamiento de todo tipo de infracciones.

5.4. De este modo, en la actualidad, "la potestad administrativa sancionadora constituye un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye indudablemente a la realización de sus cometidos"19.

5.5. Se trata, en esencia, de un poder de sanción, que no es discrecional sino reglado, radicado en cabeza de las autoridades administrativas y ejercido directamente por éstas,

cuando se constata el incumplimiento de los distintos mandatos que la ley impone a los administrados y a las mismas autoridades públicas. Dicho poder, dentro del campo en el que se desarrolla, conlleva, además, que la intervención de la autoridad judicial solo sea eventual y con posterioridad a la actuación de la administración, cuando los afectados hagan uso de las acciones contenciosas previstas en el ordenamiento jurídico.

5.6. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que el fundamento de la potestad sancionadora de la administración, "se suele situar en la función de policía que pretende asegurar el orden público y en el poder de policía que, con la finalidad de garantizar el orden público, permite regular el ejercicio de las libertades individuales e imponer sanciones orientadas al cumplimiento de las medidas de policía"20. Si los órganos de la administración tienen la facultad jurídica para fijar obligaciones o para regular una conducta con miras a lograr la realización del interés general, el incumplimiento de ese mandato debe necesariamente conllevar, correlativamente, la asignación de atribuciones sancionatorias en cabeza de la autoridad que impuso la obligación o de otra del mismo género, con el propósito de garantizar su cumplimiento y, por esa vía, asegurar la vigencia del orden jurídico mediante la imposición de los castigos correspondientes.

5.7. En plena armonía con lo dicho, también ha precisado la jurisprudencia que, en todo caso, la potestad sancionatoria de la administración encuentra un claro fundamento constitucional en distintas disposiciones de la Carta, "que van desde el señalamiento de los fines del Estado, contemplados en el artículo 2º, hasta el establecimiento, en el artículo 209, de los principios que guían la función administrativa y, señaladamente, el de eficacia, pasando por el artículo 29 superior que, al estatuir la aplicación del debido proceso 'a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas', reconoce, de modo implícito, que la administración está facultada para imponer sanciones"21.

5.8. En relación con sus manifestaciones, también ha dicho este Tribunal que la potestad administrativa sancionadora suele asumir dos modalidades específicas. Una es la potestad disciplinaria, que se ejerce frente a los propios servidores públicos que desconocen los deberes y prohibiciones impuestos por el ordenamiento; y la otra es la potestad correccional, que opera para reprimir las infracciones en que incurren los particulares por desconocer las obligaciones o restricciones impuestas por las leyes, ya sea en el campo de los servicios públicos o en las otras actividades de la administración -higiene, tránsito, financiera, fiscal,

ambiental, etc-. A este respecto, ha aclarado la Corte que la "naturaleza jurídica de dicha potestad es indudablemente administrativa, y naturalmente difiere de la que le asigna la ley al juez para imponer la pena, con motivo de un ilícito penal".

5.9. A propósito de esto último, la jurisprudencia22 ha destacado que, no obstante pertenecer ambas al campo del derecho sancionador general, entre la potestad sancionadora administrativa y la potestad punitiva penal, existen claras y marcadas diferencias, surgidas de la finalidad que una y otra persiguen, de los bienes jurídicos que son objeto de protección, del tipo de sanciones que adoptan y del grado de afectación de los derechos que resultan comprometidos con la imposición de las respectivas sanciones. En la Sentencia C-703 de 2010, la Corte, retomando lo dicho en pronunciamientos anteriores, explicó las citadas diferencias de la forma que sigue:

"En cuanto la finalidad, se afirma que el derecho penal tiene los objetivos sociales más amplios tales como 'la protección del orden social colectivo' y, tratándose de la persona del delincuente, el logro de 'un fin retributivo abstracto, expiatorio, eventualmente correctivo o resocializador', mientras que el derecho administrativo sancionador 'busca garantizar la organización y el funcionamiento de las diferentes actividades sociales' a cargo de la administración.

Los bienes jurídicos de cuya protección se ocupa el derecho penal tienen la mayor relevancia en el ordenamiento, en tanto que la importancia de los bienes jurídicos protegidos mediante el derecho administrativo sancionador se mide a partir del conjunto de competencias o facultades asignadas a la administración para permitirle cumplir las finalidades que le son propias y, desde luego, en atención a estas diferencias, las sanciones son distintas, dado que al derecho penal se acude como ultima ratio, pues comporta las sanciones más graves contempladas en el ordenamiento jurídico, mientras que, tratándose del derecho administrativo sancionador, el mal que inflinge la administración al administrado pretende asegurar el funcionamiento de la administración, el cumplimiento de sus cometidos o sancionar el incumplimiento de los deberes, las prohibiciones o los mandatos previstos.

Como consecuencia de lo anterior, la afectación de los derechos correspondientes al destinatario de la sanción es más grave en el derecho penal, ya que la infracción puede dar lugar a la privación de la libertad, sanción que, en cambio, no se deriva de la infracción

administrativa, que solo da lugar a sanciones disciplinarias, a la privación de un bien o de un derecho o a la imposición de una multa."

5.10. Cabe destacar que, por expreso mandato del artículo 29 Superior, el debido proceso y los principios que lo informan, son aplicables tanto en el campo del derecho penal, como en la esfera de las actuaciones y decisiones administrativas, en este último caso, con las adaptaciones que corresponde a la naturaleza jurídica propia de tales acciones. Sobre este particular, la Corte ha sostenido que "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"23.

5.11. Conforme con ello, el propio artículo 29 de la Carta consagra las garantías principales del debido proceso a las cuales debe sujetarse la justicia penal o la administración, cuando se requiera la aplicación de una medida punitiva, destacándose los principios de legalidad, tipicidad, la presunción de inocencia, el principio del juez natural, el de la inviolabilidad de la defensa y, por supuesto, el principio del non bis in ídem, el cual comporta la prohibición de que a nadie se le podrá sancionar dos veces por el mismo hecho.

5.12. No obstante lo dicho, la misma jurisprudencia constitucional ha dejado sentado que, aun cuando los principios propios del derecho penal están llamados a irradiar toda la actividad sancionatoria del Estado, tales principios no se aplican con el rigor propio de esa disciplina al campo del derecho administrativo sancionador, toda vez que, como se mencionó, entre ellos existen claras y marcadas diferencias, surgidas de la finalidad que persiguen, de los bienes jurídicos objeto de protección, del tipo de sanciones que adoptan y del grado de afectación de los derechos en ellas comprometidos, lo que materialmente impide una asimilación directa y un traslado total de las citadas garantías penales al escenario punitivo de la administración. Sobre este particular, en la Sentencia C-703 de 2010, la Corte precisó:

"Así pues, los principios de derecho penal, 'como forma paradigmática del control de la potestad punitiva' no se aplican al derecho administrativo sancionador con el rigor propio de esta disciplina, lo que tiene por resultado una manera diferente de procurar la protección del debido proceso y, en todo caso, desprovista del máximo rigor que alcanza la aplicación

estricta del debido proceso en materia penal, ya que los bienes jurídicos afectados por las respectivas sanciones son distintos y no ameritan que el mismo rigor deba ser observado en la totalidad de los casos".

5.13. En consecuencia, cuando el Estado, como desarrollo de su poder de policía impone sanciones a los administrados o a sus propios servidores por desconocer las regulaciones expedidas para mantener el orden social y el adecuado funcionamiento del aparato estatal, debe ser cuidadoso de no afectar los principios básicos que rigen el debido proceso, entre ellos, los principio de legalidad, tipicidad y contradicción, sin que ello signifique "que sea dable asimilar el radio de acción de éstos en el campo penal y en el campo administrativo, porque la aplicación irrestricta de éstos, puede desconocer la finalidad misma de la infracción administrativa"24.

5.14. Se reitera entonces que, la no aplicación total 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.25"

5.15. En suma, en ejercicio del ius puniendi del Estado, y con el pleno respeto de las garantías del debido proceso, las autoridades administrativas se encuentran plenamente habilitadas para adoptar medidas represivas, contra los administrados y contra los mismos servidores públicos, cuando aquellos adopten conductas que resulten contrarias al orden jurídico preestablecido.

5.16. En relación con esto último, es de interés resaltar que, en materia ambiental, la actividad sancionatoria tiene un claro raigambre administrativo, toda vez que, por expreso mandato Superior, corresponde a las autoridades de ese sector, con sujeción a la Constitución y a la ley, formular y diseñar las políticas en ese campo, como también llevar a cabo las labores de control, inspección y vigilancia de las entidades y particulares que utilizan, aprovechan o afectan el medio ambiente y los recursos naturales (C.P. arts. 49, 70, 80, 188-11-22 y 370) .

6. Alcance del principio non bis in ídem

6.1. Dentro del contexto de la potestad sancionatoria en materia ambiental, la Corte considera necesario referirse de manera específica al principio non bis in ídem y a sus principales características. Ello, teniendo en cuenta que buena parte de los cargos que en esta causa se estructuran contra las normas acusadas, parten de la presunta violación del citado principio.

6.2. Conforme lo ha destacado esta Corporación, el artículo 29 de la Carta Política consagra, como una de las garantías estructurales del debido proceso, el derecho de toda persona "a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho". La citada garantía constitucional, también conocida como prohibición de doble enjuiciamiento o principio non bis in ídem, ha sido materia de estudio por parte de esta Corporación, quien, a través de distintos pronunciamientos, ha venido identificando los aspectos más relevantes que determinan su campo de aplicación.

6.3. En las Sentencias C-870 de 2002 y C-478 de 2007, recogiendo los criterios fijados en decisiones precedentes, la Corte hizo un recuento de las características que gobiernan la prohibición del doble enjuiciamiento, las cuales pueden resumirse de la siguiente manera:

* El principio del non bis in ídem tiene el carácter de derecho fundamental de aplicación directa e inmediata, y con él se busca "evitar que las personas sean sometidas por el Estado a permanentes y sucesivas investigaciones y sanciones a partir de un mismo comportamiento, colocándolas en estado de absoluta indefensión y de continua ansiedad e inseguridad"26.

* Su importancia radica en que, "cualquier individuo puede tener la confianza y la certeza de que las decisiones definitivas dictadas en su contra, fruto de los procesos que definen su responsabilidad en la comisión de conductas contrarias a derecho, realizan la justicia material en cada caso concreto e impiden que tales comportamientos ya juzgados puedan ser objeto de nuevos debates sin distinta formula de juicio"27.

* El fundamento de su existencia son los principios de seguridad jurídica y justicia material, los cuales a su vez se amparan en el principio de la cosa juzgada, por cuyo intermedio se le reconoce carácter definitivo e inmutable a las decisiones judiciales ejecutoriadas, impidiendo "que los hechos o conductas debatidos y resueltos en un determinado proceso judicial vuelvan a ser discutidos por otro funcionario en un juicio posterior"28.

* Teniendo en cuenta el ámbito de protección, el non bis in ídem no solo se dirige a prohibir la doble sanción sino también el doble juzgamiento, pues no existe justificación jurídica válida para someter a una persona a juicios sucesivos por el mismo hecho. En este sentido, la expresión "juzgado", utilizada por el artículo 29 de la Carta para referirse al citado principio, comprende las diferentes etapas del proceso y no sólo la instancia final, es decir, la correspondiente a la decisión.

*

* La prohibición del doble enjuiciamiento se extiende a los distintos campos del derecho sancionador, esto es, a todo régimen jurídico cuya finalidad sea regular las condiciones en que un individuo puede ser sujeto de una sanción como consecuencia de una conducta personal contraria a derecho29. Así entendida, la cita institución se aplica a las categorías del "derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional, el derecho de punición por indignidad política (impeachment) y el régimen jurídico especial ético-disciplinario aplicable a ciertos servidores públicos (pérdida de investidura de los Congresistas)"30.

* El principio del non bis ídem le es oponible no solo a las autoridades públicas titulares del ius puniendi del Estado, sino también a los particulares que por mandato legal están investidos de potestad sancionatoria. De manera particular, y dada su condición de garantía fundamental, al Legislador le está prohibido expedir leyes que permitan o faciliten que una misma persona pueda ser objeto de múltiples sanciones o de juicios sucesivos ante una

misma autoridad y por unos mismos hechos.

* Conforme con su finalidad, la prohibición del doble enjuiciamiento, tal y como ocurre con los demás derechos, no tiene un carácter absoluto. En ese sentido, su aplicación "no excluye la posibilidad de que un mismo comportamiento pueda dar lugar a diversas investigaciones y sanciones, siempre y cuando la conducta enjuiciada vulnere diversos bienes jurídicos y atienda a distintas causas y finalidades"31.

* Así entendido, el principio non bis in ídem no impide que "una misma conducta sea castigada y valorada desde distintos ámbitos del derecho, esto es, como delito y al mismo tiempo como infracción disciplinaria o administrativa o de cualquier otra naturaleza sancionatoria". Desde este punto de vista, el citado principio solo se hace exigible cuando, dentro de una misma área del derecho, y mediante dos o más procesos, se pretende juzgar y sancionar repetidamente un mismo comportamiento.

6.4. Siguiendo los lineamientos jurisprudenciales recogidos en las Sentencias C-870 de 2002 y C-478 de 2007, la Corte ha dejado establecido que es posible juzgar y sancionar varias veces un mismo comportamiento, sin que ello implique una violación del non bis in ídem, (i) cuando la conducta imputada ofenda distintos bienes jurídicos que son objeto de protección en diferentes áreas del derecho; (ii) cuando las investigaciones y las sanciones tengan distintos fundamentos normativos; (iii) cuando los procesos y las sanciones atiendan a distintas finalidades; y (iv) cuando el proceso y la sanción no presenten identidad de objeto y causa.

7. El procedimiento sancionatorio ambiental

7.1. Según se ha venido mencionado, el artículo 80 de la Constitución Política le impone al Estado el deber de "prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados".

7.2. En ejercicio de tales atribuciones, y dentro del objetivo constitucional de garantizar la protección, preservación y conservación del medio ambiente, las autoridades han venido adoptado una serie de medidas coercitivas dirigidas no solo a castigar a los infractores de las

normas ambientales, sino también, a prevenir y reparar los posibles daños ocasionados a los recursos naturales. Tales medidas constituyen lo que se ha denominado “El Régimen Sancionatorio Ambiental”, en el que se consignan las circunstancias generadoras de responsabilidad administrativa para las personas que usan, aprovechan o afectan el medio ambiente y los recursos naturales.

7.3. Puede afirmarse que el régimen sancionatorio ambiental en Colombia se remonta a la Ley 23 de 1973, mediante la cual se le otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables. En ella, además, se consagran algunas medidas en materia de prevención y control a la contaminación ambiental, y para el mejoramiento, conservación y restauración de los recursos naturales, medidas que estuvieron acompañadas también de ciertos mecanismos coercitivos para quienes desconocieran tales mandatos y pusieran en riesgo el bienestar de las personas.

7.4. Posteriormente, en desarrollo de las facultades otorgadas por dicha ley, el Gobierno Nacional expidió el Decreto-Ley 2811 de 1974, el cual vino a constituir el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, que se ha constituido desde entonces, en el eje de la regulación en materia de manejo de los recursos renovables en Colombia. En él, se adoptaron también algunas medidas de tipo sancionatorio para quienes violaran las normas sobre manejo y uso de los recursos naturales renovables, remitiendo a su vez, en lo no previsto en dicho código, a las leyes y decretos que contemplaran sanciones sobre la materia.

7.5. A partir de la expedición del Decreto-Ley 2811 de 1974, las autoridades competentes optaron por establecer como estrategia, la de adicionar en cada uno de los decretos reglamentarios que se expidieran para regular el manejo de los distintos recursos naturales, un procedimiento sancionatorio ambiental independiente. Ello ocurrió, por ejemplo, con los decretos 1541 de 1978, que reglamentó el tema de aguas, el 1608 de 1978, sobre fauna silvestre, y con el 1681 de ese mismo año, que se ocupó de lo referente a los recursos hidrobiológicos.

7.6. Más adelante se dictó la Ley 9ª de 1979, que contiene el Código Sanitario Nacional, y en él se consagró un régimen sancionatorio organizado, en el que aparece, por una parte, la

división, clasificación y definición de las llamadas medidas sanitarias o de policía, y por la otra, las sanciones propiamente dichas. Años después se expidió el Decreto 1594 de 1984, reglamentario del Código Sanitario, en el que se estableció el procedimiento para la imposición de medidas preventivas y también sancionatorias en los temas de aguas y residuos líquidos, y en general, para las conductas previstas en el Código Sanitario.

7.7. Durante la década de los noventa, el Congreso expidió la Ley 99 de 1993, por la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organizó el Sistema Nacional Ambiental – SINA y se dictaron otras disposiciones. En dicha ley, se establecieron entonces los fundamentos de la política ambiental colombiana dentro del propósito general de asegurar el desarrollo sostenible de los recursos naturales, proteger y aprovechar la biodiversidad del país y garantizar el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza (art. 1°). En este contexto, se reconoció al Ministerio del Medio Ambiente como el organismo rector de la gestión ambiental correspondiéndole definir las políticas y regulaciones a las que queda sometida la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente (art. 2°). En igual medida, se reorganizó el Sistema Nacional Ambiental (SINA) como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la aplicación práctica de aquellos objetivos que propenden por la protección del patrimonio natural de la Nación y el mantenimiento de un ambiente sano. Desde el punto de vista de su organización jerárquica, el SINA quedó integrado, en orden descendente, por el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, los departamentos y distritos o municipios (art. 4°).

Cabe destacar que, entre los artículos 83 a 86, que se integran al Título XII de la citada ley, sobre sanciones y medidas de policía, se fijó propiamente un régimen sancionatorio ambiental. En dichas preceptivas, se previó que cuando ocurriere violación de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo de recursos naturales renovables, el Ministerio o las Corporaciones Autónomas Regionales impondrían las sanciones y medidas preventivas previstas en la misma ley, según el tipo de infracción y la gravedad de ellas, remitiendo para efectos del procedimiento sancionatorio que debía aplicarse, al previsto en el Decreto 1594 de 1984 (arts. 84 y 85).

7.8. Finalmente, el régimen sancionatorio ambiental contenido en la Ley 99 de 1993, fue subrogado por la Ley 1333 de 2009, algunas de cuyas normas son objeto de cuestionamiento en esta causa.

7.9. Con la entrada en vigencia de la Ley 1333 de 2009, se quiso actualizar y modernizar el sistema sancionatorio ambiental. Se estableció así, a lo largo de sus nueve títulos y 66 artículos, un nuevo régimen sancionatorio en la materia, dentro del cual se contemplan, entre otros aspectos, la titularidad de la potestad sancionatoria en el campo ambiental, las facultades de prevención de la Administración, los principios rectores del sistema sancionatorio, las infracciones en materia ambiental, el procedimiento para la imposición de medidas preventivas y el procedimiento sancionatorio, así como las distintas etapas de los mismos, y las medidas preventivas, compensatorias y las sanciones propiamente dichas.

7.9.1. En el artículo 1° de la citada ley, se identifican de manera expresa las autoridades administrativas ambientales que se encuentran facultadas para hacer uso de la potestad sancionatoria. En ese sentido, señala el precepto que la potestad sancionatoria en materia ambiental radica en cabeza del Estado, y que éste la ejerce 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, Uaespnn, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos. En tal precepto, se consagra también la presunción de culpa o dolo del infractor en materia ambiental32, y se precisa que tal presunción dará lugar a las medidas preventivas, y a la sanción definitiva si no se logra desvirtuar la presunción de culpa o dolo -atribuyéndole al infractor la carga de la prueba y la posibilidad de utilizar todos los medios probatorios legales-.

7.9.2. En el artículo 2° se consagra la competencia a prevención en cabeza de las citadas autoridades, quedando estás habilitadas para imponer y ejecutar las medidas preventivas consagradas en esta ley y que sean aplicables, según el caso, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades.

7.9.3. En el artículo 4º se precisa que las sanciones administrativas en materia ambiental

tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los tratados internacionales, la ley y el reglamento, al paso que 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 atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.

7.9.4. En su artículo 5º define las infracciones ambientales como toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Agrega esa disposición, que también constituye 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. De acuerdo con la norma citada, en las hipótesis de daño, la aplicación de la sanción administrativa ambiental se hará, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil. Así, de manera expresa, se dispone que el infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión.

7.9.5. En el artículo 36 se establecen como medidas preventivas, de ejecución inmediata y no susceptibles de recurso alguno, (i) las de 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.

7.9.6. A su vez, en el artículo 40 de la ley se contemplan las sanciones que, como principales o accesorias, se impondrán al responsable de la infracción ambiental y que consisten en: (i) multas diarias hasta por cinco mil salarios mínimos mensuales legales vigentes; (ii) cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio; revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro; (iii) demolición de obra a

costa del infractor; (iv) decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción; (v) restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres; y (vi) trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental. En el parágrafo primero de este mismo artículo, objeto de cuestionamiento, se dispone que la imposición de las sanciones allí señaladas no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados y que las mismas se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar. De igual manera, en el parágrafo segundo se faculta al Gobierno para reglamentar los criterios a seguir para imponer las sanciones descritas, teniendo en cuenta la magnitud del daño ambiental y las condiciones socioeconómicas.

7.9.7. La previsión contenida en el parágrafo primero del citado artículo 40, ya había sido contemplada en el artículo 31 de la ley, que por supuesto también hace parte de la presente acusación, conforme a la cual la imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción.

8. Naturaleza jurídica de las medidas compensatorias previstas en el régimen sancionatorio ambiental

8.1. Los artículos 31 y 40 de la ley 1333 de 2009, en lo acusado, regulan aspectos relacionados con las medidas compensatorias y con los tipos de responsabilidad que pudieran derivarse del daño ambiental. Concretamente, en ellos se advierte, por una parte, que la imposición de una sanción no exime al infractor de cumplir las medidas compensatorias adoptadas para restaurar el daño o el impacto causado al medio ambiente con la infracción, y por la otra, que la imposición de la sanción procede sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar.

8.2. El demandante cuestiona de manera general lo referente a las medidas compensatorias, sobre la base de sostener que, si las mismas se consideran como sanciones propiamente dichas, con ellas se desconocen los principios de legalidad y de tipicidad que gobiernan el derecho administrativo sancionador, en la medida en que ni las normas acusadas, ni ninguna

otra disposición de orden legal, establecen los tipos de medidas compensatorias, ni definen criterios claros, objetivos y suficientes para determinarlas. Sostiene igualmente que sí, por el contrario, las medidas compensatorias se consideran simples medidas administrativas, vulneran el principio del non bis in ídem, pues al tiempo que se permite la compensación de los perjuicios causados al medio ambiente dentro del proceso administrativo sancionatorio, también se autoriza el ejercicio de la acción civil para reparar esos mismos daños, con lo cual un solo hecho constitutivo de infracción ambiental genera una doble reparación.

8.3. Al respecto, cabe anotar, inicialmente, que el régimen sancionatorio ambiental contenido en la Ley 1333 de 2009, hace referencia a tres tipos de medidas: las preventivas, las sancionatorias y las compensatorias. Tratándose de las medidas preventivas y compensatorias, se les ha querido atribuir a ellas, como se pretende ahora, la naturaleza de verdaderas medidas sancionatorias, y, por esa vía, imputarles el presunto desconocimiento de algunas de las garantías que conforman el debido proceso.

8.4. Pues bien, recientemente, esta Corporación precisó que la naturaleza jurídica de las medidas adoptadas en materia ambiental, lo determina la finalidad perseguida con las mismas, esto es, los objetivos y propósitos que con ellas se pretendan satisfacer, y no su gravedad o nivel de intensidad, ni tampoco las consecuencias que de ellas se pudieran derivar.

8.5. En la Sentencia C-703 de 2010, la Corte tuvo oportunidad de referirse al punto, a propósito de una demanda formulada por quien en esta causa también funge como actor, promovida contra distintas disposiciones de la citada Ley 1333 de 2009. En dicha ocasión, el demandante le atribuía a las medidas preventivas un contenido sancionatorio, y tras de ello, las acusaba también de desconocer el principio del non bis in ídem.

En el mencionado fallo, la Corte manifestó que las medidas preventivas encuentran fundamento en los principios de “prevención” y de “precaución”, propios del derecho internacional y recogidos por nuestra legislación interna, en virtud de los cuales se pretende que las autoridades ambientales adopten medidas anticipadas para conjurar un hecho o situación que afecte el medio ambiente o genere un riesgo grave que se debe prevenir. Conforme con ello, la Corte definió las medidas preventivas como aquellas que “responden a un hecho, situación o riesgo que, según el caso y de acuerdo con la valoración de la

autoridad competente, afecte o amenace afectar el medio ambiente y que, como su nombre lo indica, su propósito consiste en concretar una primera y urgente respuesta ante la situación o el hecho de que se trate, para precaver la eventual ocurrencia de un daño irreversible o de muy difícil o costoso tratamiento que podría generarse si no se interviene oportunamente o para hacer cesar la actividad o situación causante de la afectación previamente valorada por la autoridad ambiental que adopta la medida".

A partir de los anteriores presupuestos, la Corte concluyó que las medidas preventivas, en razón a la finalidad que persiguen, no son sanciones. Explicó sobre el particular, que aun cuando la medida preventiva pueda producir consecuencias gravosas y restrictivas, se aplica en un contexto distinto a aquél que da lugar a la imposición de una sanción y, por tanto, no tiene esa condición. Concretamente, señaló la Corte en el citado fallo que: "[n]o es, entonces, la gravedad de la intervención administrativa o de sus consecuencias lo que define la índole preventiva o el carácter de sanción reconocido a determinada medida, sino la finalidad perseguida que, en un caso, es responder eficazmente y de manera inicial a una situación respecto de la cual se crea, con un criterio fundado, que afecta o pone en riesgo el medio ambiente y en el otro consiste en reaccionar ante la infracción ambiental comprobada después de haberse surtido el procedimiento administrativo legalmente previsto. La valoración general acerca de la manera de actuar en una u otra circunstancia le corresponde al legislador en ejercicio de su facultad de configuración, y únicamente queda por señalar que no le asiste razón al actor cuando sostiene que las medidas preventivas son, en realidad, sanciones."

8.6. Tratándose de las medidas compensatorias, ya se ha mencionado que a ellas se refieren los artículos 31 y 40 (parágrafo) de la Ley 1333 de 2009, cuando señalan que el infractor que ha sido objeto de una sanción por daño ambiental, debe también cumplir con "las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción". Aun cuando tales mandatos no consagran una definición clara y precisa de las medidas compensatorias, a partir de sus contenidos normativos se puede identificar cuál es su alcance y cuales los propósitos y objetivos que con ellas se persiguen.

8.7. Así, de acuerdo con tales disposiciones, por medidas compensatorias se entiende el conjunto de acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, dirigidas a lograr la

recuperación, rehabilitación o restauración de los sistemas ecológicos que han sido degradados, dañados o destruidos como consecuencia de una infracción ambiental, y que le corresponde adelantar al infractor una vez ha quedado establecida su responsabilidad. En ese sentido, las medidas compensatorias están enfocadas directamente a la protección de la naturaleza, en cuanto buscan el retorno de los recursos naturales o el ambiente a la situación previa al impacto ambiental, o en su defecto, a lograr que tales bienes o su entorno sean mejorados o recuperados sustancialmente.

8.8. La interpretación que hace la Corte acerca de las medidas compensatorias, a partir de las normas de la Ley 1333 de 2009, coincide a su vez con el entendimiento que la doctrina especializada tiene de ellas, en el sentido de sostener que "[l]as medidas compensatorias en asuntos ambientales se han entendido como aquellas tareas que la administración asigna a quien genera un impacto ambiental con el fin de retribuir in natura por el efecto negativo generado"33.

8.9. Teniendo en cuenta el objetivo que persiguen, las medidas compensatorias se inscriben, entonces, dentro de los mecanismos que el sistema jurídico ambiental ha instituido en defensa de los derechos de la naturaleza. Sobre este particular, es bueno recordar que el daño ambiental da lugar a la afectación de dos tipos de intereses: los personales y los naturales. Conforme con ello, el ordenamiento jurídico, al constituir los medios de defensa y garantía de los derechos, ha previsto la reparación a favor de las personas que puedan resultar afectadas en sus patrimonios y derechos (a través del resarcimiento propio de las acciones civiles -individuales y colectivas-), y la compensación o restauración para garantizar y asegurar los derechos de la naturaleza, concretamente, en relación con los derechos a mantener y regenerar sus ciclos vitales.

8.10. Como ya se anotó, dentro del propósito universal de propiciar un medio ambiente sano, y bajo el reconocimiento al medio ambiente como un derecho ligado íntimamente con la vida, la salud y la integridad física, los países tienen el compromiso ineludible de dotar a las autoridades competentes de los mecanismos jurídicos necesarios para actuar ante situaciones de peligro, riesgo o daño del medio ambiente. Y aun cuando en el área ambiental se ha precisado que la normatividad debe estar volcada hacia la finalidad preventiva, para los casos en que las acciones preventivas resulten fallidas o insuficientes, deben concebirse también mecanismos jurídicos de responsabilidad que permitan atender los efectos adversos

del daño ambiental, no solo respecto de las víctimas sino también de los ecosistemas, en procura de lograr su reestablecimiento a las condiciones existentes ante del daño. En relación con esto último, es bueno considerar que en la actualidad, la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un sujeto con derechos propios, que, como tal, deben ser protegidos y garantizados. En este sentido, la compensación ecosistémica comporta un tipo de restitución aplicada exclusivamente a la naturaleza.

8.11. Ahora bien, el proceso de restitución o restauración ecológica que se adelanta a través de las llamadas medidas compensatorias, requiere, en cada caso, de una valoración técnica del daño o impacto negativo causado al medio ambiente con la infracción, por cuenta de la autoridad ambiental competente. Tal circunstancia, descarta de plano que el ordenamiento jurídico ambiental pueda hacer una descripción o enumeración taxativa de las medidas compensatorias.

En efecto, el componente tecnológico e incluso científico que identifica el manejo medio ambiental, exige que la medida compensatoria a adoptar, solo pueda determinarse una vez se establezca la clase y magnitud del daño sufrido por el ecosistema en cada situación particular y concreta. De este modo, la naturaleza, alcance y tipo de medida, corresponde definirlo a la entidad técnica ambiental de acuerdo con la evaluación que ésta haga de cada daño, lo cual asegura además, que la misma resulte equilibrada y coherente y permita cumplir el objetivo de restituir in natura el valor del activo natural afectado.

8.13. No sobra agregar, al respecto, que las medidas compensatorias se inspiran en principios incorporados a convenios internacionales de protección al medio ambiente. Sobre el particular, la Declaración de Estocolmo de 1972, consagra en el Principio 3 que "[d]ebe mantenerse y, siempre que sea posible, restaurarse o mejorarse la capacidad de la tierra para producir recursos vitales renovables". En concordancia con ello, el artículo 174 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea -TCE-, establece, dentro de los principios que gobiernan la política ambiental europea, el principio "quien contamina paga", también conocido como contaminador-pagador, en virtud del cual, las personas físicas o jurídicas que sean responsables de contaminación o daño ambiental deben asumir los costos de las medidas que sea necesario adoptar para evitarlo, corregirlo o reducirlo34.

8.14. A su vez, en lo que toca con nuestra legislación interna, las medidas compensatorias encuentran también un claro fundamento constitucional en el artículo 80 de la Carta, el cual le atribuye al Estado la obligación, no solo de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, sino también, de imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al medio ambiente. El concepto de reparación a que hace referencia la norma en cita tiene por su puesto una doble dimensión, en el sentido que incluye, tanto la reparación personal o humana, como la reparación ecosistémica, es decir, la dirigida a lograr la recuperación in natura del medio ambiente.

8.15. Atendiendo pues a la finalidad que persiguen las medidas compensatorias, encuentra la Corte que, al igual que ocurre con las medidas preventivas, las mismas no tienen el alcance de una sanción por cuanto no se imponen a título de pena. Tal y como ha sido explicado, aquellas no están dirigidas a reprimir la conducta contraria a la ley -que es el propósito de la sanción- sino a lograr la recuperación in natura del medio ambiente que ha resultado afectado a causa de la infracción.

8.16. Se ha entendido por sanción administrativa la medida penal que impone la autoridad competente como consecuencia de una infracción a la normatividad, sea por desconocimiento de disposiciones imperativas o abstención ante deberes positivos. Siendo ello así, es claro que la sanción se constituye en la reacción ante la infracción ambiental35, buscando exclusivamente castigar la actuación irregular del infractor. El carácter represivo, es entonces el fundamento sobre el que se edifica el concepto de sanción, objetivo que no coincide con el de las medidas compensatorias, las cuales están enfocadas específicamente, como se ha dicho, en la restauración del daño ecológico derivado de la infracción, o lo que es igual, en lograr la reparación del medio ambiente que ha resultado dañado.

8.17. En esa misma dirección, un sector de la doctrina sostiene "que el objeto de sanción administrativa, en esencia, está encaminado a reprimir e imponer las condenas pecuniarias cuando se produce una infracción, pero no obedece a la fijación de obligaciones o medidas compensatorias"36. De tal afirmación se puede deducir que las medidas compensatorias y las sanciones persiguen fines y propósitos distintos y, por tanto, que se trata de instituciones jurídicas que no pueden asimilarse. Es claro que, "cuando se impone una medida compensatoria, se entiende que existe un daño derivado de la infracción que no puede ser superado con la simple imposición de la sanción o con el recaudo de la pena pecuniaria"37.

8.18. Así las cosas, las medidas compensatorias no constituyen sanción. Coincidiendo con lo expresado por el Ministerio Público, tales medidas no buscan prevenir las infracciones y tampoco buscan reparar lo daños causados a personas determinadas. Se trata de medidas administrativas a través de las cuales se protege el medio ambiente en su componente estrictamente natural, esto es, aplicadas al objeto general de recuperar los recursos naturales renovables. Sobre el punto, debe tenerse presente que no toda carga que las autoridades administrativas imponen a un administrado, a causa o como consecuencia de la comisión de una infracción, tiene la naturaleza de una sanción. Precisamente, en la Sentencia C-401 de 2010, la Corte sostuvo que el régimen sancionatorio ambiental es independiente del que procede en materia de restitución del medio ambiente y de la indemnización a los afectados, buscando precisar con ello que las medidas que se tomen en esos ámbitos específicos, entre las cuales se encuentran las medidas compensatorias, no tienen carácter sancionatorio. En relación con el tema, sostuvo la Corporación en el citado fallo:

"Debe tenerse en cuenta, además, que la misma Constitución defiere, de manera expresa, al legislador, la potestad para definir el contenido de las sanciones en materia ambiental, cuando le atribuye al Estado la responsabilidad de imponer las "sanciones legales" a los responsables del deterioro ambiental (Art. 80 C.P.) y que esas sanciones administrativas no son el único instrumento a través del cual puede obtenerse la protección del ambiente. De hecho, es posible señalar que la consecuencia más gravosa para quien cause daños al ambiente no es, necesariamente, la sanción, sino que de ordinario lo es la obligación, también prevista de manera expresa en el artículo 80 de la Constitución, de reparar el daño y los perjuicios, lo cual se tramita por vías distintas, que no están sujetas al término previsto en la norma demandada.

En este sentido, cabe observar que el régimen sancionatorio en asuntos ambientales es independiente del que procede en materia de reparación del daño causado o de la indemnización a los afectados, que se rigen por estatutos propios que no se ven afectados por la posibilidad de aplicar o no las sanciones ambientales. De hecho, la propia ley en la que se inserta la disposición demandada es expresa en señalar que la imposición de las sanciones allí señaladas no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales

o el paisaje afectados, y que las mismas se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar".

8.19. De acuerdo con los criterios antes señalados, a juicio de la Corte, las medidas compensatorias presentan características particulares que permiten identificarlas y distinguirlas de los otros dos tipos de medidas (propiamente sancionatorias y preventivas) que hacen parte del régimen sancionatorio ambiental previsto en la Ley 1333 de 2009. Entre las características que identifican las citadas medidas compensatorias, se pueden destacar las siguientes: (i) están dirigidas, única y exclusivamente, a restaurar in natura el medio ambiente afectado, buscando que éste retorne a la situación en que se encontraba antes del daño ambiental, o a lograr su recuperación sustancial; (ii) las mismas se encuentran a cargo de organismos técnicos de naturaleza administrativa, y solo resultan imponibles si se demuestra la existencia de la infracción ambiental y del daño ocasionado al medio ambiente o a los recursos naturales; (iii) en razón a su carácter estrictamente técnico, no están definidas previamente en la ley y su determinación depende del tipo de daño que se haya causado al medio ambiente; (iv) cualquiera sea la medida compensatoria a adoptar, la misma debe guardar estricta proporcionalidad con el daño ambiental, pudiendo, en todo caso, ser objeto de los respectivos controles administrativo y judicial; finalmente, (v) tales medidas no tienen naturaleza sancionatoria, pues el fin que persiguen es esencialmente reparatorio.

8.20. La circunstancia de que las medidas compensatorias no tengan el alcance de una sanción, sumado al hecho de que las mismas persigan un fin concreto y específico, como es el de proteger el medio ambiente en su componente estrictamente natural, deja sin piso las acusaciones que el actor formula en contra del artículos 31 y del parágrafo 1° del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009.

8.21. Cabe recordar al respecto, que los cargos sobre la presunta violación de los principios de legalidad y tipicidad, fueron estructurados por el actor tras considerar que las medidas compensatorias constituían verdaderas sanciones. Descartado que éstas tengan naturaleza sancionatoria, no es posible entonces atribuirle a las mismas la violación de los citados principios.

7.22. No obstante, sobre ese mismo particular, debe reiterar la Corte que, contrario a lo que se afirma en la demanda, aun cuando por razones técnicas no es posible que la ley lleve a

cabo una descripción de las medidas compensatorias, su imposición por parte de las autoridades ambientales se encuentra sometida al principio de proporcionalidad y, por tanto, no son el resultado de una actuación discrecional. Conforme fue explicado, el mismo artículo 31 de la Ley 1333 de 2009 dispone que la sanción y las medidas compensatorias "deberán guardar una estricta proporcionalidad", lo que lleva a concluir que el alcance de las medidas compensatorias es limitado, en cuanto debe guardar relación de causalidad con el daño ambiental y estar dirigidas exclusivamente a la recuperación natural del ambiente afectado. En todo caso, dada su naturaleza jurídica, tales medidas se encuentran sometidas, además, a los respectivos controles administrativos y jurisdiccionales, lo cual garantiza que las mismas puedan ser controvertidas y controladas en el evento de existir razones para cuestionar su legitimidad.

8.21. En punto al cargo por la aparente violación del principio non bis in ídem, el mismo tampoco está llamado a prosperar. Inicialmente, por cuanto ni las medidas compensatorias ni las decisiones tomadas en ejercicio de la acción civil, a causa de haberse producido un daño ambiental, son adoptadas a título de sanción. Desde este punto de vista, no es posible darle aplicación al citado principio, pues, como lo ha dicho ya la Corte38 y se reiteró en al apartado 5 del presente fallo, éste solo está llamado a operar en el ámbito del derecho sancionador, sobre la base de considerar que por su intermedio se trata de "evitar que las personas sean sometidas por el Estado a permanentes y sucesivas investigaciones y sanciones a partir de un mismo comportamiento [y por cuenta de una misma jurisdicción], colocándolas en estado de absoluta indefensión y de continua ansiedad e inseguridad"39.

Pero tampoco es posible considerar la violación del principio non bis in ídem desde el punto de vista de su génesis, pues las medidas compensatorias y las acciones civiles, a la luz de la ocurrencia de un daño ambiental, persiguen fines distintos y protegen diferentes bienes jurídicos. En el caso de las medidas compensatorias, éstas son adoptadas por una autoridad administrativa y su objetivo es la recuperación, rehabilitación o restauración de los sistemas ecológicos que han sido degradados, dañados o destruidos como consecuencia de una infracción ambiental. Tratándose de las acciones civiles, sus decisiones son adoptadas por autoridades judiciales dentro del propósito de lograr el resarcimiento del daño ambiental a favor de la persona o personas que hayan podido resultar afectadas.

Ciertamente, como ya fue mencionado, esta Corporación ha considerado que, uno de los

casos en que se puede juzgar y sancionar un mismo comportamiento, sin violar el principio non bis in ídem, tiene lugar cuando la conducta imputada ofenda distintos bienes jurídicamente protegidos y cuando los procesos y sanciones atiendan a distintas finalidades. Tales circunstancias se encuentran cumplidas en el presente caso, ya que, mientras las medidas compensatorias o de restitución son impuestas por autoridades administrativas y buscan garantizar los derechos de la naturaleza, las acciones civiles se tramitan ante autoridades judiciales (los jueces civiles) y persiguen la reparación a favor de las personas que han resultado afectadas en sus derechos y bienes a causa del daño ambiental. Sin duda que en uno y otro caso, se busca proteger distintos bienes jurídicos -el interés público y el interés privado-, a través de autoridades que persiguen fines distintos y que pertenecen a distintas ramas del poder público.

8.22. Finalmente, en relación con la posible violación del principio de reserva de ley, que el demandante atribuye al parágrafo 2° del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, entiende la Corte que el cargo se estructuró también bajo el criterio equivocado, de reconocerle a las medidas compensatorias carácter sancionatorio. Ello es así, pues sólo bajo esa premisa era posible derivar, que al no haberse fijado tales medidas directamente por la ley, le correspondería hacerlo al Gobierno, con base en la competencia asignada en dicha norma, lo cual violaba el citado principio. Ninguno otro puede ser el entendimiento del cargo, si se tiene en cuenta que, tratándose del régimen sancionatorio ambiental, las sanciones aplicables aparecen descritas y enumeradas taxativamente en el mismo artículo 40 de la Ley 1333 de 2009. Por ello, en el contexto del referido régimen, la facultad que se otorga al Gobierno no puede comprender la de establecer directamente las sanciones ambientales, pues, como se ha dicho, éstas ya están definidas en la misma ley. En realidad, tal atribución se reduce, según lo consagra y lo reconoce la propia disposición acusada, a la de fijar "los criterios para la imposición de las sanciones de que trata el presente artículo" con sus "atenuantes y agravantes", a partir de dos bases objetivas: "la magnitud del año ambiental y las condiciones socioeconómicas del infractor".

Los contenidos precisos del parágrafo 2° del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, referidos a la facultad reglamentaria otorgada al Gobierno para fijar los criterios de imposición de las sanciones, no fueron entonces cuestionados por el actor, como se dijo, a la luz de las penas descritas por la norma citada, sino sobre la base de considerar las medidas compensatorias como verdaderas sanciones y de ello deducir, que al no haber sido previstas directamente

por la ley, delegar tal facultad al Gobierno implicaba violar el principio de reserva de ley. Así, considerando que las medidas compensatorias no son una sanción, según quedó plenamente establecido en esta sentencia, el cargo por la presunta violación del principio de reserva de ley tampoco está llamado a prosperar, pues, en ese ámbito, no existen sanciones por definir, ni por el Congreso ni, en gracia de discusión, por el propio Ejecutivo.

8.23. De acuerdo con las consideraciones expuestas en el presente fallo, la Corte procederá a declarar la exequibilidad del inciso primero del artículo 31 y de los parágrafos 1° y 2° del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, únicamente por los cargos analizados en la presente causa.

VII. DECISION

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos propuestos y analizados, el inciso primero del artículo 31 y los parágrafos 1° y 2° del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009.

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

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Los restantes argumentos contenidos en el escrito de intervención del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, si bien corresponden a temas puntuales relacionados con el medio ambiente y los principios constitucionales y legales que regulan la materia, no guardan relación directa con los cargos formulados en la presente demanda de inconstitucionalidad.

2 Cfr. Sentencias C-671 de 2001, C-750 de 2008, C- 703 de 2010 y C-595 de 2010, entre otras.

3 Declaración de Estocolmo Sobre el medio Ambiente Humano de 1972. Sobre el tema de los daños ambientales también se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-671 de 2001, C-750 de 2008 y C-595 de 2010.

4 Sentencia C-671 de 2001. El concepto de desarrollo sostenible ha sido desarrollado por la Corte, entre otras, en las Sentencias C-519 de 1994, C-671 de 2001 y C-339 de 2002.

5 Sentencia C-245 de 2004.

6 Sentencia C-595 de 2010.

7 Sobre el punto de pueden consultar, entre otras, las Sentencias C- 245 de 2004, C-671 de 2001 y C-703 de 2010.

8 Cfr. Sentencia C-671 de 2001.

9 Sentencia C-595 de 2010.

10 Sentencia C-519 de 1994. También se pueden consultar las Sentencias C-519 de 2010 y C-703 de 2010, entre otras.

11 Sentencia C-519 de 1994. Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-519 de 2010 y C-703 de 2010.

12 Sentencia T-254 de 1993.

13 Sentencia C-401 de 1995.

14 Sentencia C-595 de 2010.

15 Sentencia C- 595 de 2010. En el mismo sentido se pueden consultar las siguientes sentencias: 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.

16 El carácter de derecho fundamental del medio ambiente, dada su relación con derechos de esa índole, fue reiterado por la Corte, entre muchas otras, en las Sentencias C-432 de 2000, C-671 de 2001, C-293 de 2002 y C-595 de 2010.

17 Cft. Las Sentencias C-245 de 2004, C-401 de 2010 y C703 de 2010, entre otras.

18 Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las siguientes Sentencias: C-214 de 1994, C-818 de 2005, C-595 de 2010 y C-703 de 2010.

19 Sentencia C-214 de 1994.

20 Sentencia C-703 de 2010. El tema también puede ser consultado en las Sentencias C-214 de 1994, C-506 de 2002 y C-818 de 2005, entre otras.

21 Sentencia C-703 de 2010.

22 Cfr., entre otras, las Sentencias C-214 de 1994, C-506 de 2002,C-818 de 2005, C-595 de 2010 y C-703 de 2010.

23 Sentencia C-214 de 1994.

24 Sentencia C-564 de 2000. Sobre el punto se pueden consultar también, entre otras, las Sentencias T-145 de 1993, C-214 de 1994; C-597 de 1996 y C-690 de 1996; C-160 de 1998.

25 Sentencia T-145 de 1993.

26 Sentencia C-478 de 2007.

27 Sentencia Ibídem.

28 Sentencia C-194 de 2005.

29 Cfr. Sentencias T-438 de 1992, T-438 de 1994, SU-637 de 1996 y C-1265 de 2005, entre otras.

30 Sentencia C-554 de 2001.

31 Sentencia C-478 de 2007.

32 En la Sentencia C- 595 de 2010, la Corte Constitucional declaró exequible el parágrafo del artículo 1° de la Ley 1333 de 2009, que contempla la presunción de culpa o dolo en materia de responsabilidad ambiental.

33 Ver “Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental”, Universidad Externado de Colombia, primera edición, abril de 2010, Compiladores Oscar Darío Amaya Navas y María del Pilar García Pachón, pág202.

34 A dicho principio se refirió la Corte en la Sentencia C-595 de 2010.

35 Cfr. Sentencia C-703 de 2010.

36 Ver “Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental”, Universidad Externado de Colombia, primera edición, abril de 2010, Compiladores Oscar Darío Amaya Navas y María del Pilar García Pachón, pág. 120.

37 Cfr. Ibídem.

38 Cfr. Las Sentencias C-870 de 2002, T-544 de 2004 y C-478 de 2007, entre otras.