



## Sentencia 742 de 2010 Corte Constitucional

Sentencia C-742/10

SENTENCIA C-742/10

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECCIÓN PRESIDENCIAL-Especificidad respecto del trámite de la objeción y la insistencia del congreso

OBJECCIÓN PRESIDENCIAL-Oportunidad

OBJECCIÓN PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY-Publicación del proyecto objetado al estar las cámaras en receso

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACIÓN EN TRÁMITE LEGISLATIVO-Finalidad

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACIÓN EN TRAMITE LEGISLATIVO-Reglas jurisprudenciales sobre cumplimiento

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACIÓN EN TRAMITE LEGISLATIVO-No existe fórmula textual específica para realizar anuncio

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACIÓN EN TRAMITE LEGISLATIVO-Omisión constituye un vicio de trámite subsanable

INFORME DE OBJECIONES-Aprobación por mayoría absoluta en votación ordinaria

OBJECCIÓN PRESIDENCIAL-Término para insistencia de las cámaras

INFORME DE OBJECIONES-Alcance del requisito de debida sustentación

OBJECCIÓN PRESIDENCIAL-Insistencia del Congreso como requisito de procedibilidad

REGIMEN PRESTACIONAL DE DIPUTADOS-Reserva de ley

RESERVA DE LEY-Vulneración por norma que faculta a las asambleas departamentales para determinar régimen prestacional de diputados

OBJECCIÓN PRESIDENCIAL POR VULNERACIÓN DE RESERVA DE LEY-Fundada

*Mediante el presente proyecto de ley objetado por el Gobierno, el Congreso de la República define un régimen prestacional especial para los*

diputados, que contempla asuntos como las prestaciones sociales a que tendrán derecho tanto los diputados como quienes suplieren sus faltas absolutas o temporales, a saber: seguro de vida, auxilio de cesantía e intereses sobre las cesantías, vacaciones, prima de navidad y prima de servicios. El proyecto señala la forma como se liquidará el auxilio de cesantía por cada año laborado; la liquidación de la prima de navidad y prevé que en materia de seguridad social los diputados estarán amparados por el régimen de la Ley 100 de 1993 y sus disposiciones complementarias; pero no contempla algunos asuntos que son necesarios para poder liquidar en cada caso algunas de las prestaciones sociales a que la misma norma alude como el monto o tope y la periodicidad con que debe reconocerse las vacaciones y la prima de servicios, asuntos que no fueron expresamente regulados en la disposición acusada, vacío legislativo que sería llenado por las propias asambleas departamentales, lo que se traduciría en una delegación en las asambleas departamentales de una función exclusiva del legislador, cual es la de determinar el régimen prestacional de los diputados, que resulta inexecutable pues la definición del régimen prestacional de los diputados tiene reserva de ley.

CONTENIDO Y ALCANCE DE LA PREVISIÓN DEL IMPACTO FISCAL EN PROYECTOS DE LEY-Subreglas/ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO-Obligación del Congreso de valorar informe del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En relación con el cumplimiento del análisis del impacto fiscal previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, pueden deducirse las siguientes subreglas: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica, (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger la posición del Ministro. Sin embargo, en relación con esta última subregla, se precisa que aunque el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga al legislativo a acoger las observaciones del Ministro del ramo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorar el concepto emitido por el Ministerio, es decir de estudiar y discutir las razones aducidas por el ejecutivo. Sólo así se garantiza una correcta colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la necesaria estabilidad macroeconómica

ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY EN MATERIA SALARIAL Y PRESTACIONAL DE MIEMBROS DE ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES- Se incumple por omisión del Congreso de valorar informe presentado por Ministerio de Hacienda y Crédito Público

OBJECCIÓN PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY POR INCUMPLIMIENTO DE REQUISITO DE IMPACTO FISCAL-Congreso no valoró informe presentado por Ministro de Hacienda y Crédito Público

Los artículos 2º y 3º del proyecto de ley número 136 de 2006 -Senado-, 240 de 2007 -Cámara-, “por medio del cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las asambleas departamentales”, impactan el gasto público porque crean el derecho de los diputados a percibir prestaciones sociales por el ejercicio de sus funciones, con las condiciones y topes allí establecidos, siendo aplicable para su tramitación, el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, en cuyo trámite el Ministro de Hacienda y Crédito Público, radicó en el Congreso de la República sus comentarios al proyecto de ley en referencia, advirtiendo sobre el impacto fiscal negativo del proyecto y sobre su inconveniencia por que se convirtiera en ley de la república. Es decir, dentro del trámite legislativo el Ministro de Hacienda y Crédito Público explicó las graves consecuencias que la adopción de estas disposiciones implicarían para las finanzas de los Departamentos, cumpliendo con suficiencia la obligación contenida en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, y surgiendo para el Congreso la obligación de discutir y analizar las razones presentadas por el ejecutivo. Sin embargo, dentro del trámite del proyecto de ley no existe ninguna consideración ni sobre el impacto fiscal del proyecto ni del informe presentado por el Ministro, por lo que la Corte estima que en la presente oportunidad (i) el Congreso no examinó por sí mismo el impacto fiscal de los artículos 2º y 3º del proyecto de ley de la referencia, (ii) el Gobierno, cumplió con la obligación contenida en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y conceptuó negativamente en relación con la consistencia de lo dispuesto en los mismos artículos y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, agregando que dichas normas tampoco consultaban el estado de las finanzas de las entidades territoriales y (iii) a pesar de la existencia del pormenorizado informe del Ministerio de Hacienda sobre las graves repercusiones financieras que acarrearía la adopción del proyecto a las entidades territoriales, el legislador no hizo referencia ni análisis alguno del impacto fiscal de las disposiciones dentro del trámite de la ley ni tampoco dentro de la insistencia presentada.

Referencia: expediente D-8006

Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 3, 5, 8, 23, 24, 25, 27, 33 y 37 (parciales) de la Ley 1333 de 2009, "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones".

Actor:

Luís Eduardo Montealegre Lynett.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D. C., quince (15) de septiembre de dos mil diez (2010).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Mauricio González Cuervo -quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Juan Carlos Henao Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

## 1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Luís Eduardo Montealegre Lynett demandó la constitucionalidad de los artículos 1, 3, 5, 8, 23, 24, 25, 27, 33 y 37 (parciales) de la Ley 1333 de 2009, por considerarlos contrarios a los artículos 13, 16 y 29 superiores, 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.

Mediante auto del 12 de febrero de 2010, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda respecto de los artículos 1° -parágrafo 1°, 3, 5 -parágrafo 1°- y 8 de la Ley 1333 de 2009, y la inadmitió en relación con los artículos 23, 24, 25, 27, 33 y 37 por no cumplir con los requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, en particular, por carecer de certeza.

Cumplido el término concedido para subsanar la demanda y corregidos los defectos resaltados por el Magistrado Sustanciador, aquella fue admitida en su totalidad mediante auto del 5 de marzo de 2010.

### 1.1. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto completo de las disposiciones demandadas y se subrayan las expresiones acusadas concretamente:

"LEY 1333 DE 2009

(Julio 21)

Diario Oficial No. 47.417 de 21 de julio de 2009

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

TÍTULO I.

DISPOSICIONES GENERALES.

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

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

(...)

ARTÍCULO 3º. *PRINCIPIOS RECTORES.* Son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales prescritos en el artículo 1º de la Ley 99 de 1993.

(...)

TÍTULO II.

LAS INFRACCIONES EN MATERIA AMBIENTAL.

ARTÍCULO 5º. *INFRACCIONES.* Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El

daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.

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

PARÁGRAFO 2º. El infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión.

ARTÍCULO 8º. *EXIMENTES DE RESPONSABILIDAD.* Son eximentes de responsabilidad:

-

1. Los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, de conformidad con la definición de los mismos contenida en la Ley 95 de 1890.

-

2. El hecho de un tercero, sabotaje o acto terrorista.

-

(...)

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

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

Para todos los efectos, el recurso de reposición dentro del procedimiento sancionatorio ambiental se concederá en el efecto devolutivo.

ARTÍCULO 25. *DESCARGOS.* Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del pliego de cargos al presunto infractor este, directamente o mediante apoderado debidamente constituido, podrá presentar descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que estime pertinentes y que sean conducentes.

PARÁGRAFO. Los gastos que ocasione la práctica de una prueba serán a cargo de quien la solicite.

(...)

ARTÍCULO 27. *DETERMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD Y SANCIÓN.* Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de los

descargos o al vencimiento del período probatorio, según el caso, mediante acto administrativo motivado, se declarará o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones a que haya lugar.

PARÁGRAFO. En el evento de hallarse probado alguno de los supuestos previstos en los artículos 8 y 22 de la presente ley con respecto a alguno o algunos de los presuntos infractores, mediante acto administrativo debidamente motivado se declarará a los presuntos infractores, según el caso, exonerados de toda responsabilidad y, de ser procedente, se ordenará el archivo del expediente.

(...)

ARTÍCULO 33. *MEDIDAS PREVENTIVAS SOBRE AGENTES Y BIENES EXTRANJEROS*. Las preventivas podrán ser aplicadas a personas extranjeras y sus bienes, siempre que los bienes o las personas se encuentren dentro del territorio nacional. En caso de que el agente sancionado tenga residencia en un país extranjero, la autoridad ambiental enviará el auto de inicio y terminación del proceso sancionatorio a la Cancillería colombiana para que esta los envíe al país de residencia del presunto infractor y en el caso de que sea sancionado, la Cancillería adelanta las gestiones necesarias para hacer efectiva la sanción impuesta.

(...)

ARTÍCULO 37. *AMONESTACIÓN ESCRITA*. Consiste en la llamada de atención escrita a quien presuntamente ha infringido las normas ambientales sin poner en peligro grave la integridad o permanencia de los recursos naturales, el paisaje o la salud de las personas. La amonestación puede incluir la asistencia a cursos obligatorios de educación ambiental. El infractor que incumpla la citación al curso será sancionado con multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Este trámite deberá cumplir con el debido proceso, según el artículo 3 de esta ley.”

## 1.2. LA DEMANDA

El actor considera que las disposiciones y expresiones demandadas consagran un sistema de responsabilidad objetiva en materia ambiental contrario a los artículos 13, 16 y 29 superiores, 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. En su concepto, los artículos 1, 5, 23, 24, 25, 27, 33 y 37 de la Ley 1333 de 2009 consagran un régimen de responsabilidad objetiva de manera expresa, pues disponen la presunción de responsabilidad del infractor ambiental -no sólo una presunción de culpa; mientras los artículos 3 y 8 *ibídem* lo hacen por omisión, ya que no señalan el principio de culpabilidad como principio rector del procedimiento sancionatorio ambiental y excluyen de los eximentes de responsabilidad la demostración de la ausencia de culpa o dolo.

1.2.1. Para el demandante, las disposiciones acusadas crean un régimen de presunción de responsabilidad o de responsabilidad objetiva, y no solamente de presunción de culpa, pues permiten la imposición de sanciones por la sola ocurrencia de un resultado perjudicial para el medio ambiente. Explica que en un régimen de presunción de responsabilidad se exige al presunto infractor probar la interrupción del nexo de causalidad para ser eximido de responsabilidad, no solamente demostrar la ausencia de culpa, razón por la cual es posible imponer sanciones incluso en ausencia de responsabilidad subjetiva, es decir, con fundamento exclusivamente en el resultado de la conducta del procesado. Las disposiciones acusadas crean este tipo de régimen, particularmente los artículos 8, 9, 23 y 27, ya que, según el artículo 8, son eximentes de responsabilidad en materia ambiental únicamente la fuerza mayor, el caso fortuito, el hecho de un tercero y el sabotaje o acto terrorista, es decir, hechos que rompen el nexo de causalidad, pero no hechos que demuestren la falta de culpabilidad; mientras que de conformidad con los artículos 9, 23 y 27, las causales de cesación del procedimiento sancionatorio ambiental son la muerte de la persona natural investigada, la inexistencia del hecho, la presencia de una causa extraña y la autorización legal de la actividad, causales en las que no se incluye la demostración de diligencia, cuidado y pericia, es decir, de ausencia de responsabilidad subjetiva.

1.2.2. Asegura que el procedimiento sancionatorio ambiental hace parte del derecho administrativo sancionador y, por tanto, le son aplicables las garantías penales. Entre ellas se hallan los principios de presunción de inocencia y el de *nulla poena sine culpa*. Un régimen de responsabilidad objetiva es claramente contrario a estas garantías constitucionales. Además, las disposiciones infringen el principio de tipicidad en materia sancionatoria, puesto que impiden al investigado demostrar la ausencia de la conducta que se reprocha.

1.2.3. Adicionalmente, el actor explica que los regímenes de responsabilidad objetiva solamente pueden emplearse en los procesos de responsabilidad cuya finalidad es reparar daños antijurídicos causados por actividades riesgosas. El reproche administrativo ambiental que se desprende de las disposiciones acusadas no surge del deber de reparar daños antijurídicos en el marco de un proceso de responsabilidad, sino de la potestad correccional del Estado, y tampoco tiene origen en el ejercicio de una actividad que genera riesgo o es peligrosa, sino en la comisión de una infracción tipificada. En consecuencia, el uso de un régimen de responsabilidad objetiva en un proceso sancionatorio administrativo y no de responsabilidad es desproporcionado desde el punto de vista constitucional.

1.2.4. En esta misma línea argumentativa, sostiene que el desplazamiento legal o judicial de la carga de la prueba es razonable cuando el demandado tiene una mejor posición probatoria o cuando el demandante es la parte débil de la relación litigiosa. En este caso, el presunto infractor ambiental es la parte débil en el proceso administrativo y, en consecuencia, no debe soportar la carga de la prueba. Además, el Estado se encuentra en mejor posición probatoria "(...) que fácilmente le permitiría, no sólo demostrar la existencia del hecho dañino sino también la culpabilidad del investigado"<sup>1</sup>. La inversión de la carga de la prueba conduce entonces a una afectación desproporcionada del derecho de defensa del investigado, pues le exige "(...) desplegar una actividad de aquellas que en derecho probatorio se conocen como *probatio diabólica* o 'pruebas diabólicas'. Es decir: la actividad de probar dos cosas que no existen o, (...) dos hechos negativos indeterminados"<sup>2</sup>. Agrega que debido a la imposibilidad que tiene el presunto infractor de probar un hecho negativo indeterminado, tal como la ausencia de culpa o dolo, la inversión de la carga de la prueba se convierte en una presunción de derecho, es decir, una presunción que no admite prueba en contrario y, por tanto, que se opone a las garantías constitucionales.

1.2.5. También sostiene que el derecho de defensa es desconocido por las expresiones acusadas debido a la imposibilidad que tiene el investigado de demostrar que actuó dentro del riesgo permitido por la administración. Al respecto, el demandante asegura que "(...) la flexibilización del principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador, no puede llegar al punto de afectar desproporcionadamente el derecho de defensa, como en este caso. Si el legislador no le da al investigado la posibilidad de demostrar que actuó dentro del riesgo permitido en las normas jurídicas y técnicas que regulan la actividad, esto es que no existe infracción ambiental, le impone una sanción exclusivamente por el resultado y con ello afecta gravemente su derecho fundamental de defensa"<sup>3</sup>.

1.2.5.1. Afirma que las disposiciones y expresiones demandadas desconocen el principio de igualdad reconocido en el artículo 13 constitucional "porque la ley incluye en una regulación a más casos de los que es debido (violación que en el derecho constitucional norteamericano se denomina '*overinclusiveness*') y que consiste en otorgar un tratamiento igualitario a casos que deben ser tratados de manera diversa."<sup>4</sup>

El actor explica que las disposiciones acusadas vulneran el mandato de trato diferenciado de situaciones disímiles que se desprende del principio de igualdad, toda vez que "(...) supone igualar a todas las infracciones ambientales, en el sentido de establecer que frente a todas ellas debe aplicarse el régimen de responsabilidad objetiva"<sup>5</sup>. A su juicio, "si bien es posible que haya alguna o algunas infracciones ambientales que puedan llegar a admitir la aplicación de un régimen de responsabilidad objetiva, esta conclusión no puede generalizarse. (...) el establecimiento de un régimen de responsabilidad objetiva sólo puede ser la excepción y no la regla general; sólo puede hacerse en relación con determinados supuestos, tras un análisis caso por caso; y sólo puede hacerse cuando así lo permita la satisfacción de las exigencias del principio de proporcionalidad"<sup>6</sup>. En este sentido, indica que, por ejemplo, un régimen de responsabilidad objetiva es constitucionalmente admisible cuando la sanción a imponer es de tipo pecuniario, ya que solamente "(...) produce un impacto leve sobre los derechos fundamentales de los administrados"<sup>7</sup>. Sin embargo, en este caso el legislador extendió el régimen de responsabilidad objetiva a un régimen sancionatorio que no comprende exclusivamente sanciones pecuniarias y que afecta gravemente los derechos fundamentales de los procesados.

1.2.6. Con fundamento en los mismos argumentos, el actor alega que un régimen de responsabilidad objetiva infringe el derecho general a la libertad reconocido en el artículo 16 de la Carta. En este sentido expresa: "(...) la autorización constitucional al legislador para regular los casos en los que procede la declaración de responsabilidad civil objetiva en materia ambiental no debe extenderse a los casos de responsabilidad derivada del ius puniendo del Estado y, en especial, del derecho administrativo sancionador. Una aplicación extensiva de esa autorización implica un exceso del Legislador, un ejercicio *ultra vires* de sus competencias, que vulnera sin lugar a dudas la libertad general de acción de los individuos, establecida por el artículo 16 de la Constitución Política"<sup>8</sup>.

1.2.7. Por último, aduce que en los artículos 3 y 8 de la Ley 1333 el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa, ya que en el primero no incluyó el principio de culpabilidad del procedimiento sancionatorio ambiental, pese a que el artículo 29 de la Carta, 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 así lo exigen como regla general aplicable a los procedimientos administrativos sancionatorios y como una garantía ineludible frente al

*ius puniendo* del Estado. En el segundo caso, a juicio del actor, el legislador omitió regular la ausencia de culpa o dolo o “(...) la prueba de permisión del riesgo por atipicidad de la infracción o la prueba de la diligencia de la satisfacción del deber de cuidado”<sup>9</sup> como causales de exoneración de responsabilidad en materia sancionatoria ambiental. Tal omisión “(...) viola el artículo 29 de la Constitución por cuanto no existe una razón suficiente para no consagrarla y, por el contrario, su falta de regulación flexibiliza los principios de legalidad y culpabilidad de manera contraria a los derechos al debido proceso administrativo, a la defensa, a la presunción de inocencia y a la aplicación del principio *nulla poella sine culpa*. En tal virtud, el Congreso debió incluir la ausencia de culpa o la prueba de riesgo permitido como eximente de responsabilidad en el régimen sancionatorio ambiental”<sup>10</sup>.

1.2.8. Mediante escrito de corrección radicado el 18 de febrero de 2010, el demandante agrega que las expresiones “presunto infractor”, “presuntos infractores” y “presuntamente” contenidas en los artículos 23, 24, 25, 27, 33 y 37, en tanto aluden a un sistema de responsabilidad objetiva en el que se presume la responsabilidad del infractor, desconocen los artículos 13 y 29 de la Constitución. Para el actor “(...) la descripción del investigado, como presunto infractor, implica e incorpora un sistema de responsabilidad objetiva” (subraya original).

En este escrito también indica que si en gracia de discusión no se acepta que las expresiones demandadas hacen parte de un sistema de responsabilidad objetiva previsto en varios artículos de la Ley 1333, en todo caso tales expresiones son inconstitucionales de manera autónoma, ya que “(...) el trato procesal al investigado como presunto infractor supone una desproporcionada afectación del derecho de defensa del investigado, viola gravemente los principios de culpabilidad y presunción de inocencia”.

### 1.3. INTERVENCIONES

#### 1.3.1. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Dentro del término de fijación en lista, intervino el ciudadano Orlando Sepúlveda Otálora, apoderado judicial del ministerio de la referencia, con el fin de solicitar a la Corte declarar exequibles las disposiciones demandadas. Las razones en las que apoya su solicitud son las siguientes:

1.3.1.1. En primer lugar, aduce que el “medio ambiente es un bien jurídico particularmente importante” protegido en más de 49 artículos de la Constitución de 1991, en consonancia con múltiples instrumentos internacionales sobre la materia. De conformidad con la Carta y los compromisos internacionales de Colombia, el ejercicio del derecho de propiedad no puede hacerse en detrimento del derecho al medio ambiente.

1.3.1.2. Explica que el derecho ambiental en Colombia es esencialmente preventivo y, por tanto, las autoridades deben actuar con inmediatez frente a posibles vulneraciones del ambiente sano, lo que justifica que se tomen medidas preventivas tales como “medidas cautelares en forma simultánea con mandamiento ejecutivo” para evitar daños ambientales irreversibles. Como sustento de este argumento, el representante del ministerio menciona las sentencias de la Corte Constitucional C-524 de 1998, C-293 de 2002, T-640 de 2003 y C-925 de 1999.

1.3.1.3. También expresa que conforme con la sentencia C-634 de 2000, el derecho a la libertad, si bien ocupa junto con el derecho a la vida un lugar de privilegio en el orden de los principios y garantías individuales, no tiene un carácter absoluto e ilimitado.

1.3.1.4. Agrega que en la sentencia C-669 de 2005, esta Corporación reiteró que el dolo se puede presumir en los casos especialmente previstos en la ley, tal como lo contempla el artículo 1516 del Código Civil. Por lo anterior, considera el representante del Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que el demandante incurrió en un error al afirmar que las presunciones legales como la establecida en la Ley 1333 de 2009 configuran automáticamente una vulneración al debido proceso, “pues las mismas tienen como característica esencial que admiten prueba en contrario, razón por la cual sus consecuencias se hayan inmersas en el ámbito probatorio, especialmente a la carga de la prueba, es decir, las presunciones fijadas por el legislador derivan en la liberación de la carga probatoria a quien la haga.”

Indica que la presunción de mala fe es constitucional, según las sentencias C-540 de 1995 y C-1194 de 2008, en las que la Corte Constitucional afirmó categóricamente que “el legislador sí puede establecer presunciones de mala fe, sin quebrantar la Constitución”.

1.3.1.5. Finaliza señalando que la administración tiene capacidad discrecional en el proceso sancionatorio, sin que ello vulnere el derecho al debido proceso (sentencia C-710 de 2001) y que la Constitución facultó al Estado para imponer las sanciones legales que fueran pertinentes a los causantes del deterioro ambiental; la Ley 1333 de 2009 simplemente estableció el procedimiento sancionatorio en materia ambiental y subrogó, entre otras disposiciones, los artículos 83 a 86 de la Ley 99 de 1993, sin que ello implique vulneración alguna a la Constitución.

### 1.3.2. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)

El ciudadano Juan Camilo Nariño Alcocer, en representación de la ANDI, solicitó que se declaren inexecutable el parágrafo del artículo 1° y el parágrafo 1° del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, con fundamento en las siguientes consideraciones:

1.3.2.1. A juicio del interviniente, la responsabilidad objetiva y la presunción de culpa en el derecho administrativo sancionador tienen un carácter excepcional, de acuerdo con jurisprudencia constitucional, en particular las sentencias C-506 de 2002 y C-616 de 2002.

1.3.2.2. Agrega que las sanciones previstas en la Ley 1333 de 2009 no están comprendidas dentro de los casos que, en opinión de la Corte Constitucional, admiten una disminución de la actividad probatoria exigida al Estado o pueden imponerse por responsabilidad objetiva, por lo que presumir la culpa o el dolo del infractor implica desconocer el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 superior.

### 1.3.3. Instituto Colombiano de Derecho Ambiental

Actuando en representación del instituto de la referencia, intervino el ciudadano José Vicente Zapata Lugo para coadyuvar las pretensiones del demandante en el sentido de que los artículos 1, 5, 23, 24, 25, 27, 33 y 37 parcialmente y en su integridad los artículos 3° y 8° de la Ley 1333 de 2009 sean declarados inexecutable, conforme a los siguientes argumentos:

1.3.3.1. En primer lugar, el interviniente explica que la intención del legislador al promulgar la Ley 1333 de 2009, que regula el nuevo procedimiento sancionatorio ambiental, “era establecer una responsabilidad objetiva de quienes presuntamente habían causado un daño ambiental, pero olvidó que por tratarse de un trámite que implicaba la limitación o restricción de derechos fundamentales de primera categoría, era obligatorio que promoviera la formación de un régimen subjetivo de responsabilidad cuyo marco de referencia era el respeto de principios supraleales como la presunción de inocencia, el debido proceso en sentido estricto, la contradicción, la impugnación y la razonabilidad, todos elementos integrantes del derecho fundamental al debido proceso consagrado en la Constitución Política de Colombia.”

1.3.3.2. Indica que la Ley 1333 de 2009 pretende desarrollar el mandato constitucional de protección del medio ambiente sano, pero en realidad termina imponiendo una restricción absoluta y desproporcionada del “(...) ejercicio de cualquier actividad que implique un riesgo para el ambiente, independientemente de su licenciamiento y de las garantías existentes que permitan su desarrollo.”

1.3.3.3. En cuanto a la presunta violación del debido proceso por los artículos 23, 24, 25, 27, 33 y 37 de la Ley 1333 de 2009, sostiene que al incorporar un régimen de responsabilidad objetiva, “impiden el ejercicio del derecho de defensa y no permite[n] que el investigado se defienda y controvierta las afirmaciones de la autoridad ambiental para exonerarse de ser sancionado, aun cuando tales afirmaciones surjan únicamente del ejercicio de una actividad económica amparada por la teoría del riesgo permitido”.

1.3.3.4. El interviniente también considera que los artículos 3 y 8 de la Ley 1333 de 2009 deben ser declarados inexecutable por omisión legislativa, pues en ellos el legislador omitió establecer sin justificación alguna la ausencia de culpa como principio rector del procedimiento sancionatorio ambiental y como eximente de responsabilidad. En su criterio, los principios del derecho penal –como la presunción de inocencia– también deben ser aplicados en el derecho sancionatorio ambiental y su inobservancia resulta “irrazonable y absolutamente desproporcionada”.

### 1.4. Concepto del Ministerio Público

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, pide a la Corte declararse inhibida para decidir de fondo la demanda en relación con los artículos 3, 8, 23, 24, 25, 27, 33 y 37; y declarar inexecutable el párrafo único del artículo 1° y el párrafo 1° del artículo 5° de la Ley 1333 de 2009. Sus argumentos se resumen así:

1.4.1. Conforme a jurisprudencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia<sup>11</sup>, el Ministerio Público considera que existe una ineptitud sustantiva de la demanda, ya que la Ley 1333 de 2009 “no establece un régimen de responsabilidad objetiva, por cuanto en este tipo de responsabilidad no opera presunción alguna de culpa o dolo, ni se funda o apoya en la culpabilidad, como lo hacen las normas acusadas, sino en el riesgo o grave peligro que el ejercicio de una actividad conlleva para los demás”. Por tanto, el Procurador estima que no puede afirmarse que el régimen de responsabilidad aplicable a los infractores ambientales por las normas acusadas sea el de la responsabilidad objetiva, cargo en el que se funda el cuestionamiento que el demandante hace.

1.4.2. Sin embargo, en virtud del principio *pro actione*, el Ministerio Público solicita que se falle de fondo la demanda y se declaren inexecutable el párrafo único del artículo 1° y el párrafo 1° del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009. Para el Procurador “(...) si lo que se pretendía con los párrafos objetados era imponer un régimen de responsabilidad objetiva en materia ambiental, autorizado por el propio Constituyente, es evidente que no resultaba necesario para tal efecto crear una presunción de culpa o dolo en contra del infractor, lo cual resulta inconstitucional por atentar contra la presunción de inocencia, en razón de que ni aun la notoriedad de la infracción o la posible prueba objetiva de la misma, justifican una sanción que prive de cualquier elemental garantía de defensa al inculcado, quedando está reducida al mero ejercicio posterior de recursos administrativos.”

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. COMPETENCIA

Conforme al ordinal 4º del artículo 241 de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de las expresiones demandadas, ya que se trata de expresiones normativas contenidas en una ley y que son desmandadas por un ciudadano en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad.

### 2.2. PROBLEMA JURÍDICO

2.2.1. El demandante asegura que las expresiones acusadas de los artículos 1 (párrafo), 5 (párrafos 1 y 2), 8, 23, 24, 25, 27, 33 y 37 (parciales) de la Ley 1333 de 2009 desconocen los artículos 13, 16 y 29 superiores, los numerales 2 y 3 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el numeral 2º del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, por cuanto prevén un régimen de responsabilidad objetiva en materia ambiental o, por lo menos, un régimen de presunción de responsabilidad. (i) En el caso del párrafo del artículo 1° y del párrafo 1° del artículo 5°, la violación de las disposiciones constitucionales es directa, pues dichos párrafos expresamente se refieren a la presunción de culpa o dolo de infractor. (ii) En el caso del artículo 3, la vulneración se deriva de la omisión del legislador de establecer el principio de culpabilidad como principio rector del derecho sancionatorio ambiental. (iii) Los numerales 1 y 2 del artículo 8, de otro lado, desconocen los artículos 13, 16 y 29 superiores y las disposiciones del bloque de constitucionalidad citadas porque en ellos el legislador no previó dentro de los eximentes de responsabilidad la inexistencia de culpa o dolo. (iv) Finalmente, en el caso de las expresiones “presunto infractor”, “presuntos infractores” y “presuntamente” de los artículos 23, 24, 25, 27, 33 y 37, la transgresión de las disposiciones constitucionales deriva de su referencia a un régimen de responsabilidad objetiva o de presunción de responsabilidad.

En sentir del actor, las garantías del derecho penal deben ser aplicadas plenamente en el derecho sancionatorio ambiental, particularmente los principios de presunción de inocencia, debido proceso y culpabilidad. Las disposiciones demandadas desconocen estos principios constitucionales, así como otros derechos fundamentales como los derechos a la libertad, a la igualdad y a la defensa, este último ya que las disposiciones acusadas impiden alegar como causal de exoneración de responsabilidad el haber obrado lícitamente y dentro del riesgo permitido por la administración.

2.2.2. La petición del demandante es apoyada por la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y el Instituto Colombiano de Derecho Ambiental. Este último interviniente agrega que las disposiciones acusadas son inconstitucionales, por cuanto limitan de manera

absoluta y desproporcionada cualquier actividad económica que, aunque implique un deterioro del medio ambiente, se realice dentro de los límites establecidos por la administración.

2.2.3. Por el contrario, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial solicita a la Corte declarar exequibles las disposiciones demandadas, pues considera que ellas desarrollan el deber constitucional de proteger el medio ambiente sano. El ministerio explica que un régimen de presunción de culpabilidad es una herramienta que permite al Estado actuar con celeridad y adoptar medidas preventivas con miras a evitar daños ambientales irreparables. También sostiene que la presunción no vulnera el derecho de defensa de los presuntos infractores, pues éstos pueden presentar prueba en contrario; en otras palabras, para el ministerio las disposiciones acusadas solamente invierten la carga de la prueba, pero no obstaculizan el derecho de defensa.

2.2.4. Finalmente, el Procurador General de la Nación sugiere un fallo inhibitorio respecto de los artículos 3, 8, 23, 24, 25, 27, 33 y 37 de la Ley 1333, puesto que -en su criterio- los cargos formulados por el actor contra estas disposiciones carecen de certeza, pues no es cierto que establezcan un régimen de responsabilidad objetiva. De otro lado, el Procurador solicita que se declare inexecutable el parágrafo del artículo 1° y el parágrafo 1° del artículo 5, toda vez que establecen una presunción de culpa o dolo contraria al principio constitucional de presunción de inocencia.

2.2.5. En este orden de ideas, corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos. En primer lugar, la Sala debe examinar la aptitud de los cargos formulados en la demanda. En segundo lugar, como otro asunto previo, la Sala debe analizar si ha operado el fenómeno de cosa juzgada constitucional, ya que, en sentencia C-595 de 2010<sup>12</sup>, la Sala Plena se pronunció sobre la constitucionalidad de algunas de las disposiciones objeto de la demanda que ahora se estudia. Por último, la Sala debe estudiar si el régimen de responsabilidad en materia ambiental creado por las normas acusadas desconoce los artículos 13, 16 y 29 de la Carta, así como otras disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos que conforman el bloque de constitucionalidad.

### 2.3. EXAMEN DE LA APTITUD DE LA DEMANDA

Como cuestión preliminar, es necesario analizar la solicitud del Procurador General de la Nación en el sentido de que se profiera fallo inhibitorio en relación con los cargos formulados contra los artículos 3, 8, 23, 24, 25, 27, 33 y 37 de la Ley 1333 de 2009.

#### 2.3.1. La carga argumentativa mínima que debe cumplir una demanda de inconstitucionalidad

El artículo 40-6 de la Constitución reconoce el derecho de todos los ciudadanos a ejercer la acción pública de inconstitucionalidad. Aunque se trata de una acción de naturaleza pública, la Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha señalado que ello no exime a los demandantes de cumplir con una carga argumentativa mínima que permita a la Corporación emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

En este sentido, el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 señala los elementos indispensables que debe contener la demanda en los procesos de inconstitucionalidad<sup>13</sup>. Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad debe indicar con precisión el *objeto* demandado, el *concepto de la violación* y la razón por la cual la Corte es *competente* para conocer del asunto. Estos tres elementos, desarrollados en el texto del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y por la Corte en sus pronunciamientos, hacen posible un pronunciamiento de fondo.

Las características que debe reunir el concepto de violación formulado por el demandante fueron precisadas en la sentencia C-1052 de 2001<sup>14</sup>. De acuerdo con este fallo, las razones de inconstitucionalidad alegadas por el actor deben ser *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*.

La *claridad* se refiere a la existencia de un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

El requisito de *certeza* exige al actor formular cargos contra una proposición jurídica real y existente, y no simplemente contra una deducida por él sin conexión con el texto de la disposición acusada.

La *especificidad* demanda que el actor formule por lo menos un cargo constitucional concreto. Argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos o globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan, impiden que la Corte lleve a cabo un juicio de constitucionalidad.

La *pertinencia* se relaciona con la existencia de reproches de naturaleza constitucional, es decir, fundados en la confrontación del contenido de una norma superior con el del precepto demandado. Un juicio de constitucionalidad no puede basarse en argumentos de orden puramente legal o doctrinario, ni en puntos de vista subjetivos del actor o consideraciones sobre la conveniencia de las disposiciones demandadas.

Finalmente, la *suficiencia* guarda relación, de un lado, con la exposición de todos los elementos de juicio -argumentativos y probatorios- necesarios para iniciar un estudio de constitucionalidad; y de otro, con el alcance persuasivo de la demanda, esto es, el empleo de argumentos que despierten *una duda mínima* sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

2.3.2. Examen de los cargos por violación directa de los artículos 16 y 29 superiores, 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

2.3.2.1. En el texto de la demanda y su corrección se pueden identificar cuatro grupos de cargos por violación de las garantías del debido proceso: En primer lugar, el actor alega que el párrafo del artículo 1° y el párrafo 1° del artículo 5° violan de manera directa el artículo 29 superior, 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, pues aquellas disposiciones expresamente crean un sistema de responsabilidad objetiva en el que se presume la responsabilidad -no solamente la culpa o el dolo- del infractor ambiental. En segundo lugar, en el caso del artículo 3, la vulneración se deriva de la omisión en la que incurrió el legislador por no señalar el principio de culpabilidad como principio rector del derecho sancionatorio ambiental. En tercer lugar, los numerales 1 y 2 del artículo 8 de la Ley 1333 desconocen las disposiciones constitucionales referidas porque en ellos el legislador no previó dentro de los eximentes de responsabilidad la inexistencia de culpa o dolo. En cuarto lugar, en el caso de las expresiones “presunto infractor”, “presuntos infractores” y “presuntamente” de los artículos 23, 24, 25, 27, 33 y 37, la transgresión de las disposiciones constitucionales deriva de su referencia -indirecta- a un régimen de responsabilidad objetiva o de presunción de responsabilidad.

2.3.2.2. La Sala considera que los cargos formulados por el actor contra (i) el párrafo del artículo 1° y el párrafo 1° del artículo 5°, y (ii) contra las expresiones “presunto infractor”, “presuntos infractores” y “presuntamente” de los artículos 23, 24, 25, 27, 33 y 37 de la Ley 1333 de 2009, por violación directa de las garantías del debido proceso, cumplen con la carga argumentativa mínima antes descrita.

2.3.2.3. En primer término, el actor identificó plenamente las expresiones de los artículos citados que considera contrarios a la Constitución, las disposiciones de orden constitucional que considera transgredidas específicamente, las razones por las cuales la Corte es competente para conocer de su demanda y los argumentos en los que apoya su pretensión de inexequibilidad.

2.3.2.4. En segundo término, los argumentos en los que se fundamentan los cargos por desconocimiento de los principios constitucionales de presunción de inocencia, debido proceso, derecho de defensa y culpabilidad son claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes: (i) los cargos son claros, pues en la redacción de la demanda se identifica un hilo conductor de la argumentación que permite al lector comprender el contenido y fundamento de los cargos. (ii) Los cargos son ciertos, ya que fueron formulados contra un contenido normativo existente, no contra uno deducido por el demandante sin apoyo en el texto de las disposiciones; aunque sea discutible la afirmación de que las disposiciones acusadas en estricto sentido crean un régimen de responsabilidad objetiva en materia ambiental -como se analizará más adelante-, en todo caso el actor también formula los cargos en el entendido de que las disposiciones acusadas solamente crean una presunción de responsabilidad, un interpretación razonable de las disposiciones acusadas. (iii) Los cargos son específicos, toda vez que se basan en argumentos concretos que proponen una confrontación entre los textos acusados y normas de rango constitucional. (iv) Los cargos son pertinentes, puesto que contienen una acusación de orden constitucional: la vulneración de los principios constitucionales de presunción de inocencia, debido proceso, derecho de defensa y culpabilidad. Por último, (v) los cargos son suficientes porque generan al menos una duda sobre la constitucionalidad de las

expresiones, es decir, tienen un efecto persuasivo, así sea mínimo.

2.3.2.5. En resumen, toda vez que los cargos del demandante contra el párrafo del artículo 1° y el párrafo 1° del artículo 5°, y contra las expresiones “presunto infractor”, “presuntos infractores” y “presuntamente” de los artículos 23, 24, 25, 27, 33 y 37 de la Ley 1333 de 2009, cumplen las cargas argumentativas fijadas por esta Corporación y generan al menos un principio de duda constitucional, la Sala Plena los analizará de fondo.

2.3.3. Examen de los cargos por existencia de una presunta omisión legislativa relativa que desconoce el artículo 29 de la Carta

2.3.3.1. Los cargos dirigidos contra el artículo 3 y los numerales 1 y 2 del artículo 8° de la Ley 1333 también cumplen con la carga argumentativa mínima que exige el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia de esta Corporación. Sin embargo, dado que se basan en la presunta existencia de una omisión legislativa relativa, un cargo de constitucionalidad más complejo, la Sala considera que su aptitud o inaptitud merece un análisis independiente.

2.3.3.2. La jurisprudencia constitucional ha identificado dos tipos de omisión legislativa: la *absoluta*, que tiene lugar cuando el legislador deja de regular un asunto de manera absoluta, lo que implica la ausencia de una normativa legal al respecto; y la *relativa*, que se presenta cuando el Congreso regula una situación de manera incompleta y con ello desconoce un mandato constitucional. En el primer caso, ya que no existe un texto legal sobre el cual ejercer control constitucional, la Corte es incompetente<sup>15</sup>. Solamente la segunda modalidad de omisión –la relativa– puede suscitar un juicio de constitucionalidad<sup>16</sup>.

Para que se estructure omisión legislativa relativa, la jurisprudencia constitucional ha indicado que deben reunirse los siguientes elementos<sup>17</sup>: (i) la existencia de una norma respecto de la cual se predique el cargo, en particular, esta Corporación ha precisado que el cargo debe referirse a un contenido normativo existente; (ii) la exclusión de las consecuencias jurídicas de la norma acusada de casos asimilables a los previstos en ella, o la no inclusión de un ingrediente o condición indispensable para la armonización de su enunciado normativo con los mandatos de la Carta; (iii) la ausencia de una razón suficiente para tal exclusión; (iv) la creación de una situación de desigualdad negativa respecto de los grupos excluidos de la regulación o la violación de alguno de sus derechos fundamentales; y (v) la existencia de un mandato constitucional específico que obligue al legislador a contemplar los casos o ingredientes excluidos; la Corte ha precisado que sin deber no puede haber omisión<sup>18</sup>.

En este orden de ideas, cuando un ciudadano alega la existencia de una omisión legislativa relativa, debe generar al menos una duda de índole constitucional sobre la presencia de estos elementos, mediante razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes<sup>19</sup>. Además, cuando el cargo de omisión legislativa relativa se alega por ausencia de un elemento que por mandato constitucional debía ser previsto en la disposición acusada, la exigencia de especificidad demanda que el actor precise el ingrediente omitido y las razones por las cuales la Constitución exige indefectiblemente su inclusión.

2.3.3.3. Lo anterior significa que el cargo de omisión legislativa relativa impone a los demandantes una mayor carga argumentativa, cuyo propósito no es limitar el ejercicio del derecho político a interponer la acción pública de inconstitucionalidad, sino generar un auténtico diálogo constitucional entre el ciudadano, el legislador, las entidades que participan en la expedición e implementación de la norma acusada y el juez constitucional<sup>20</sup>. En este sentido, la Corte ha considerado que la exigencia de unos criterios mínimos de racionalidad argumentativa que permitan la adopción de una decisión de fondo, no se opone ni a la garantía del derecho ciudadano a ejercer la acción pública de inconstitucionalidad, ni al principio *pro actione*<sup>21</sup>. Su objetivo –constitucionalmente valioso– es garantizar la autorrestricción judicial y un debate constitucional en el que el demandante –y no el juez– sea quien defina el ámbito del control constitucional<sup>22</sup>.

2.3.3.4. En el presente caso, los cargos de omisión legislativa relativa cumplen con la carga argumentativa mínima antes señalada, examinados a la luz del principio *pro actione*. (i) El demandante identificó las disposiciones en las que considera que el legislador incurrió en la omisión y sus cargos se fundamentan en una interpretación razonable de ellas. (ii) El actor también señaló con precisión los ingredientes que –en su sentir– fueron omitidos por el legislador; estos son, la consagración del principio de culpabilidad como principio rector del proceso sancionatorio ambiental y la ausencia de dolo o culpa como eximente de responsabilidad en materia ambiental. (iii) La demanda explica las razones por las cuales, en criterio del demandante, la inclusión de estos elementos es un imperativo derivado de las garantías del debido proceso aplicables a los procesos sancionatorios administrativos. (iv) Por último, el actor expuso con claridad las razones por las cuales la exclusión de dichos elementos no tiene una justificación razonable desde el punto de vista constitucional.

2.3.3.5. Por las razones antes expuestas, la Sala considera que debe emitir un pronunciamiento de fondo en relación con los cargos por existencia de una presunta omisión legislativa relativa.

#### 2.3.4. Examen del cargo por violación del artículo 13 de la Carta

2.3.4.1. Por último, la Sala considera que el cargo que formula el demandante por violación del artículo 13 de la Carta no es apto y la Corte, en consecuencia, debe inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo.

2.3.4.2. El actor alega que las disposiciones demandadas desconocen el principio de igualdad, “porque la ley incluye en una regulación a más casos de los que es debido (violación que en el derecho constitucional norteamericano se denomina ‘overinclusiveness’) y que consiste en otorgar un tratamiento igualitario a casos que deben ser tratados de manera diversa.”<sup>23</sup> En su sentir, la procedencia de la responsabilidad objetiva en materia ambiental supone un análisis de cada caso desde el punto de vista de la proporcionalidad. En este caso, tal régimen de responsabilidad no es procedente, a diferencia de por ejemplo las infracciones administrativas que implican únicamente sanciones pecuniarias, porque conduce a una afectación desproporcionada de las garantías del debido proceso.

2.3.4.3. Esta Corporación ha considerado que el concepto de igualdad es relacional, no es una cualidad, y por ello cualquier juicio de igualdad debe recaer sobre una pluralidad de elementos que permitan llevar a cabo una comparación; ellos se denominan *términos de comparación*. En particular, cuando un demandante alega la vulneración del mandato de trato diferenciado para situaciones distintas que se desprende del principio de igualdad, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, debe precisar como mínimo: (i) los grupos diferentes que reciben un trato igual, (ii) las razones por las cuales estos grupos son diferentes – términos de comparación, y (iii) las consecuencias inconstitucionales que produce el presunto tratamiento igualitario en términos de igualdad y de otros principios constitucionales.

2.3.4.4. En esta oportunidad, el demandante no precisa los grupos respecto de los cuales se debe llevar a cabo la comparación ni los términos de la misma. El actor se limita a indicar que en algunos casos un régimen de responsabilidad objetiva es constitucional, pero que en este caso no lo es. Propone como ejemplo los procesos sancionatorios administrativos que conducen a sanciones pecuniarias exclusivamente y alega que en ellos la responsabilidad objetiva es admisible, pues conduce a una afectación leve de las garantías constitucionales; sin embargo, no explica por qué en tales casos la afectación es solamente leve mientras que en el caso de las disposiciones demandadas es mayor.

2.3.4.5. Como se observa, el cargo por violación del principio de igualdad carece de especificidad y suficiencia y por ello la Corte se abstendrá de emitir un pronunciamiento de fondo.

#### 2.4. EXISTENCIA DE COSA JUZGADA RESPECTO DE ALGUNAS DISPOSICIONES ACUSADAS

No obstante la aptitud de los cargos formulados en la demanda, la Sala advierte que ha operado el fenómeno de cosa juzgada constitucional en relación con el párrafo único del artículo 1° y el párrafo 1° del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, pues estas disposiciones fueron declaradas exequibles en la sentencia C-595 del 27 de julio de 2010<sup>24</sup> frente a cargos similares a los formulados en la demanda bajo estudio. La demanda de Eduardo Montealegre Lynett fue presentada el 26 de enero de 2010, es decir, antes del pronunciamiento de la Corte Constitucional. Por ello, en enero de 2010, la existencia de cosa juzgada no podía ser un argumento aducido por el Magistrado Sustanciador para rechazar la demanda.

2.4.1. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el fenómeno de cosa juzgada constitucional tiene lugar cuando la Corte Constitucional ha emitido un pronunciamiento previo sobre la misma norma que en una nueva demanda se acusa. Este fenómeno puede ser absoluto o relativo. La Corte señaló lo siguiente al respecto en la sentencia C-976 de 2002:

“La primera [la cosa juzgada absoluta] opera plenamente, precluyendo la posibilidad de interponer, con posterioridad a la sentencia, nuevas demandas de inconstitucionalidad contra las normas que han sido examinadas, si en la providencia no se indica lo contrario, y mientras subsistan las disposiciones constitucionales que fundamentaron la decisión. Por el contrario, la segunda [la cosa juzgada relativa], admite que,

en el futuro, se formulen nuevos cargos de inconstitucionalidad contra la norma que ha sido objeto de examen, distintos a los que la Corte ya ha analizado. Sobre esta última posibilidad, la sentencia C-004 de 1993, explicó que la cosa juzgada relativa opera en dos tipos de situaciones:

a) cuando el estudio de exequibilidad de una norma se ha hecho desde el punto de vista formal, pues en el futuro pueden existir nuevos cargos por razones de fondo, respecto de los cuales no ha existido un pronunciamiento de la Corte Constitucional; y

b) cuando una norma se ha declarado exequible a la luz de un número limitado de artículos de la Constitución, y posteriormente es demandada por violar disposiciones de la Carta distintas a las estudiadas. Será procedente entonces una nueva demanda cuando la Corte misma, en el texto de la providencia, haya restringido los efectos de su decisión. En ese sentido se pronunció la Corte, en la sentencia C-037 de 1996 al interpretar el artículo 46 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y puntualizó que "*mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta*". En resumen, existe una "presunción de control integral", en virtud de la cual habrá de entenderse, si la Corte no ha señalado lo contrario, que la adopción de una decisión ha sido precedida por un análisis de la disposición acusada frente a la totalidad del texto constitucional, y que, por lo mismo, la providencia se encuentra amparada por la cosa juzgada absoluta."<sup>25</sup>

2.4.2. En la sentencia C-595 de 2010, la Corte Constitucional analizó una demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo único del artículo 1° y el párrafo 1° del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, por vulneración de los artículos 4 y 29 superiores. A juicio del actor de aquella ocasión, las normas acusadas, en tanto implican la presunción de culpa o dolo del infractor ambiental e invierten la carga de la prueba, contrarían el principio constitucional de presunción de inocencia, de obligatoria aplicación en el derecho administrativo sancionatorio.

2.4.3. La Sala Plena de la Corte no accedió a las pretensiones de la demanda y, en su lugar, consideró que las disposiciones demandadas se ajustan a la Carta y no implican una limitación desproporcionada de las garantías del debido proceso. Un resumen de las consideraciones de la sentencia C-595 de 2010 será presentado en el siguiente acápite.

2.4.4. La demanda bajo estudio, en lo que respecta al párrafo único del artículo 1° y al párrafo 1° del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, versa sobre los mismos argumentos que dieron lugar a la sentencia C-595 de 2010. Además, estas disposiciones no han sufrido ninguna modificación o adición desde la adopción de la referida sentencia. En consecuencia, la Sala considera que ha operado el fenómeno de cosa juzgada relativa en relación con dichas disposiciones examinadas a la luz de las garantías del debido proceso, lo que impide que la Corte vuelva a pronunciarse sobre su constitucionalidad desde el mismo punto de vista.

## 2.5. LAS DEMÁS DISPOSICIONES ACUSADAS NO DESCONOCEN LAS GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO

Para la Sala, ni los artículos 3 y 8, ni las expresiones "presunto infractor", "presuntos infractores" y "presuntamente" de los artículos 23, 24, 25, 27, 33 y 37 de la Ley 1333 de 2009 desconocen las garantías del debido proceso previstas en el artículo 29 superior –en concordancia con el artículo 16 constitucional, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el numeral 2° del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Esta conclusión se basa en las mismas consideraciones que dieron lugar a la sentencia C-595 de 2010 y que a continuación se resumen:

2.5.1. La *ratio decidendi* de la sentencia C- 595 de 2010.

2.5.1.1. Después de recordar la importancia que tiene el medio ambiente en la Constitución de 1991, en la sentencia C-595 de 2010<sup>26</sup>, la Sala señaló que a nivel mundial los regímenes de responsabilidad objetiva y de presunción de culpabilidad en materia ambiental se fundamentan en la creciente y desmesurada amenaza que se cierne sobre el medio ambiente. En este respecto, afirmó:

"Los daños ambientales que se han generado lesionan gravemente los derechos fundamentales y de allí que los mecanismos administrativos y jurisdiccionales deban ser más severos, al igual que las regulaciones normativas que los consagran. La especial vulnerabilidad en que se encuentra el ecosistema mundial, empuja la tendencia transnacional que enarbola la bandera de la *responsabilidad objetiva* en el derecho medioambiental."<sup>27</sup>

2.5.1.2. En el caso colombiano, la Corte sostuvo que el establecimiento de un régimen de presunción de culpa en materia ambiental no se opone a la Carta, por las siguientes razones:

2.5.1.3. La potestad sancionatoria administrativa es distinta a la potestad sancionatoria penal del Estado, aunque las dos son manifestaciones del *ius puniendo* del Estado. La segunda propende por la garantía del orden social en abstracto, tiene una finalidad principalmente retributiva –eventualmente correctiva o resocializadora– y se ocupa de manera prevalente de conductas que implican un alto grado de afectación de los intereses jurídicamente protegidos, por lo que puede dar lugar a sanciones tan severas como la privación de la libertad. La potestad sancionatoria administrativa, de otro lado, busca garantizar primordialmente los principios constitucionales que gobiernan la función pública y cumplir los cometidos estatales. Para ello emplea sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones y mandatos preestablecidos, pero no implica sanciones tan severas como la privación de la libertad; la multa es la sanción prototípica del derecho administrativo sancionatorio.

La naturaleza de las sanciones administrativas y penales y el fundamento de su imposición son, por tanto, diversos. De ello se desprende que no necesariamente la imposición de sanciones administrativas debe ceñirse a las reglas del debido proceso que rigen la imposición de sanciones penales. Mientras en el derecho penal las garantías del debido proceso tienen su más estricta aplicación, entre otras razones, porque las reglas penales se dirigen a todas las personas y pueden llegar a limitar su libertad, en el derecho administrativo sancionador las garantías del debido proceso deben aplicarse de manera *atenuada* porque, por ejemplo, sus reglas van dirigidas a personas que tienen deberes especiales.

Esa aplicación menos severa de las garantías del debido proceso se puede observar, por ejemplo, en la jurisprudencia constitucional sobre los principios de legalidad y tipicidad en materia administrativa sancionatoria. La Corte ha precisado que el principio de legalidad en el ámbito administrativo sancionatorio solamente exige la existencia de una norma con fuerza material de ley que contenga una descripción genérica de las conductas sancionables, sus tipos y las cuantías máximas de las sanciones, norma cuyo desarrollo puede ser remitido a actos administrativos expedidos por la administración; es decir, no se requiere que cada conducta sancionable esté tipificada de manera detallada en una norma de rango legal, como sí lo exige el derecho penal. El principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionatorio, por otra parte, no demanda una descripción pormenorizada de las conductas sancionables; permite recurrir a la prohibición, la advertencia y el deber, es decir, a descripciones más generales de las conductas sancionables.

2.5.1.4. Los principios de presunción de inocencia y de culpabilidad, de aplicación ineludible en el derecho penal, también adquieren otros matices en el derecho administrativo sancionatorio. La jurisprudencia constitucional ha aceptado, por ejemplo, que la administración redistribuya la carga probatoria que le corresponde con el fin de probar la responsabilidad subjetiva del posible infractor, dentro de los límites de la razonabilidad y la proporcionalidad. Al respecto, la Corte expresó lo siguiente en la sentencia C-616 de 2002:

“Finalmente, a manera de resumen, se constata que hay una amplia gama de alternativas de configuración legislativa respecto del tipo de elemento subjetivo requerido y de la distribución de la carga probatoria, en materia de infracciones administrativas. A título meramente ejemplificativo, caben las siguientes variantes atendiendo a las especificidades de cada caso, según los países mencionados: (i) En un extremo, el legislador puede disponer iguales exigencias a las que rigen el derecho penal para la imposición de ciertas sanciones administrativas; no obstante, también puede (ii) prescribir que la administración cumpla con una carga probatoria inicial predeterminada y suficiente, sin que sea necesario demostrar de manera específica la culpa, la cual se deduce de lo ya probado, y permitir que el investigado demuestre que obró diligentemente o de buena fe; (iii) concluir que el comportamiento del que cometió un error es prueba de un grado de imprudencia como la simple inobservancia, pero suficiente para imponer la sanción; (iv) presumir la culpabilidad respecto de la comisión de ciertas infracciones y reglamentar las condiciones en las que se puede presentar prueba en contrario; y (v) en el otro extremo, el legislador puede permitir la imposición excepcional, bajo estrictas condiciones, de sanciones por responsabilidad objetiva, caso en el cual no cabe que el investigado pruebe su diligencia ni su buena fe.”<sup>28</sup>

Como una manifestación de la atenuación de los principios de presunción de inocencia y de culpabilidad, la jurisprudencia constitucional también ha avalado, de manera excepcional y en atención a las características de casos específicos, la existencia de regímenes de responsabilidad objetiva en algunos campos del derecho administrativo sancionatorio, como en el caso analizado en la sentencia C-010 de 2000<sup>29</sup>, en el que la Corte encontró ajustada a la Carta una disposición que prevé la responsabilidad objetiva de los directores de programas periodísticos, cuando (i) no es posible identificar el autor de los conceptos, declaraciones o comentarios emitidos y que causan un perjuicio, o (ii) dicho autor no puede responder por los perjuicios civiles causados y las multas impuestas por las autoridades competentes<sup>30</sup>. En hipótesis como esta, la Corte ha indicado que el sujeto de la acción administrativa debe ser rodeado de todas las demás garantías procesales constitucionales, como la tipificación previa de la conducta sancionable, el procedimiento y la sanción a imponer, y la aplicación de los principios de favorabilidad

y *non bis in ídem*<sup>31</sup>.

A manera de resumen de la línea jurisprudencial, en la sentencia C-595 de 2010, la Corte precisó los requisitos que deben reunir los regímenes de responsabilidad objetiva en el marco del derecho administrativo sancionatorio para que puedan ser considerados acordes con la Constitución. Estos son: (i) no deben prever las sanciones que la doctrina denomina “resarcitorias”, es decir, sanciones que comprometen de manera específica el ejercicio de derechos y afectan de manera directa o indirecta a terceros; (ii) deben conducir a sanciones de naturaleza meramente monetaria; (iii) deben establecer sanciones de menor entidad en términos absolutos -como las sanciones de tránsito- o en términos relativos -como las sanciones cambiarias que corresponden a un porcentaje del monto de la infracción; y (iv) deben ser consagrados de manera expresa por el legislador.

2.5.1.5. La jurisprudencia constitucional también ha admitido el establecimiento de presunciones legales en el derecho administrativo sancionador, es decir, presunciones que admiten prueba en contrario e implican simplemente una inversión de la carga de la prueba. En particular, ha admitido las presunciones legales de culpa o dolo<sup>32</sup>. Sin embargo, para que una presunción legal se ajuste a la Constitución, la Corte ha precisado que debe ser razonable, en otras palabras, debe responder a las leyes de la lógica y de la experiencia, y ser proporcionada.<sup>33</sup> Cuando una presunción de culpa o dolo en materia administrativa sancionatoria es razonable y proporcionada, no desconoce el principio de presunción de inocencia; implica simplemente una disminución de la carga probatoria en cabeza del Estado -no una exoneración absoluta, pues el Estado conserva el deber de probar la ocurrencia de la infracción.

2.5.1.6. En el caso concreto, en la sentencia C-595 de 2010, la Corte precisó que la Ley 1333 no crea un régimen de responsabilidad objetiva en materia ambiental en estricto sentido, sino un régimen de responsabilidad subjetiva en el que se presume la culpa o dolo del infractor, presunción que puede ser desvirtuada a través de cualquier medio de prueba admitido por la normativa vigente. Al respecto se manifestó:

“Todo lo anterior permite a la Corte afirmar que los párrafos acusados *mantienen una responsabilidad de carácter subjetiva* conforme a unas características especiales, particularmente porque los elementos de la culpa y el dolo siguen presentes por disposición del legislador, además de otros factores que la diferencian de la responsabilidad objetiva, esto es, la no necesaria presentación del daño -sólo incumplimiento de la ley- y finalmente la existencia de otras causales que exculpan el presunto infractor.”<sup>34</sup>

En este contexto, la Corporación consideró que el párrafo único del artículo 1° y el párrafo 1° del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009 se ajustan a la Carta, por contener una medida razonable y proporcionada desde el punto de vista constitucional, de conformidad con el siguiente análisis:

En primer lugar, las disposiciones cuestionadas persiguen un fin constitucionalmente valioso: la preservación del medio ambiente sano y, por tanto, de la humanidad.

En segundo lugar, contienen una medida necesaria ante las graves amenazas que en la sociedad post-industrial se ciernen sobre el medio ambiente. Para la Corte, no se avizora otra medida que con el mismo grado de efectividad y oportunidad pueda lograr el mismo resultado.

En tercer lugar, las disposiciones acusadas prevén una medida idónea, es decir, en la que el medio guarda relación con el fin perseguido, toda vez que (i) su efectividad tiene fundamento empírico suficiente: las amenazas que en la actualidad enfrenta el medio ambiente y que han conducido en otros países a adoptar principios como el de precaución, acción preventiva, quien contamina paga y corrección en la fuente de los atentados al medio ambiente; (ii) no exime a la administración del deber de probar la existencia de la infracción ambiental, (iii) ni tampoco impide que el presunto infractor desvirtúe la existencia de culpa o dolo.

Por último, se trata una medida proporcionada en estricto sentido, ya que contiene “(...) un equilibrio válido a la luz de la Constitución entre los beneficios obtenidos y los resultados que implica su aplicación al permitir demostrar que se actuó sin culpa y dolo, además de las eximentes de responsabilidad y causales de cesación de procedimiento”. Además, otras disposiciones de la Ley 1333 de 2009 garantizan las demás prerrogativas del debido proceso en el marco del proceso sancionatorio ambiental y no impiden el control de las decisiones administrativas por la jurisdicción contencioso administrativa.

2.5.2. Extensión de la *ratio decidendi* de la sentencia C-595 de 2010 a las disposiciones demandadas

2.5.2.1. Siguiendo la misma línea argumentativa de la sentencia C-595 de 2010, la Sala considera que los artículos 3 y 8 y las expresiones “presunto infractor”, “presuntos infractores” y “presuntamente” de los artículos 23, 24, 25, 27, 33 y 37 de la Ley 1333 de 2009 se ajustan a la Carta, pues en realidad no prevén un régimen de responsabilidad objetiva en materia ambiental, sino uno de responsabilidad subjetiva en el que por razones de índole constitucional –la protección efectiva y preventiva del medio ambiente– se invierte la carga de la prueba. Esta inversión de la carga de la prueba, de otro lado, no implica una limitación desproporcionada del derecho de defensa y otras garantías del debido proceso de los presuntos infractores, toda vez que (i) responde a un fin no solamente legítimo a la luz de la Constitución, sino imperativo, como es la protección del medio ambiente, y la medida prevista es conducente para lograr este fin; (ii) constituye una medida necesaria ante la imposibilidad de lograr fines preventivos y disuasivos equivalentes mediante medidas menos restrictivas en términos de derechos fundamentales, como lo ha demostrado el derecho comparado; (iii) es proporcionada en estricto sentido, pues no anula el derecho de defensa –el presunto infractor puede desvirtuar a través de cualquier medio de prueba la presunción creada por las disposiciones acusadas, mientras busca proteger con alta probabilidad un bien jurídico que ocupa un lugar prevalente en nuestro orden constitucional: el medio ambiente.

2.5.2.2. Además, la constitucionalidad del artículo 8 de la Ley 1333 ya había sido sugerida por la sentencia C-595 de 2010, cuando la Corte manifestó:

“La circunstancia que en el artículo 8° de la Ley 1333 de 2009 no aparezca establecido como causal eximente de responsabilidad la demostración de la ausencia de culpa o dolo, atiende a dos (2) factores: i) el que dicha disposición obedece, como su nombre lo indica, únicamente a las causales que exoneran de responsabilidad, esto es, apreciado el conjunto de elementos que determinan la incursión en la infracción ambiental para imponer la sanción, mientras que los párrafos cuestionados se limitan a presumir la culpa o el dolo de los agentes determinantes de la responsabilidad; ii) los mismos párrafos cuestionados instituyen la causal de exculpación al prever que el presunto infractor podrá desvirtuar la presunción de culpa o dolo con los medios probatorios legales.”<sup>35</sup>

En este orden de ideas, la Corte dejó claro que el que el artículo 8 no prevea dentro de los eximentes de responsabilidad la inexistencia de culpa o dolo, no significa que un presunto infractor no pueda exculparse probando la ausencia de estos elementos subjetivos, pues tal posibilidad se desprende directamente del párrafo único del artículo 1° de la Ley 1333 que dispone: “el infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales” (subraya fuera de texto). En consecuencia, no es cierto que el legislador haya omitido consagrar la ausencia de culpa o dolo como causales de exculpación en materia sancionatoria ambiental ni que los presuntos infractores solamente puedan exculparse probando la ruptura del nexo causal, como afirma el demandante.

2.5.2.3. El mismo argumento puede extenderse al artículo 3 de la Ley 1333, sobre los principios rectores del proceso sancionatorio ambiental. Como fue establecido en la sentencia C-595 de 2010, la Ley 1333 no crea un régimen de responsabilidad objetiva sino uno de responsabilidad subjetiva con presunción de culpa o dolo. Esto significa que el régimen creado por la Ley 1333 se rige por el principio de culpabilidad, aunque el artículo 3 no lo señale expresamente; cosa distinta es que se haya desplazado la carga de la prueba al presunto infractor. Además, de acuerdo con el texto del artículo 3, son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental “los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas” de donde se deduce que también es aplicable el principio de culpabilidad. En consecuencia, el cargo de omisión que formula el demandante carece de fundamento.

2.5.2.4. Finalmente, no es cierto que las expresiones “presunto infractor”, “presuntos infractores” y “presuntamente” de los artículos 23, 24, 25, 27, 33 y 37 de la Ley 1333 de 2009 creen un régimen de responsabilidad objetiva, ni que limiten de manera desproporcionada el derecho de defensa y otras garantías del debido proceso, de acuerdo con las mismas razones que acompañaron el juicio de proporcionalidad que se llevó a cabo en la sentencia C-595 de 2010.

## 3. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-595 de 2010, en la que se declararon exequibles el párrafo único del artículo 1° y el párrafo 1° del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, frente al cargo de desconocimiento de las garantías del debido proceso.

SEGUNDO. Declarar EXEQUIBLE los artículos 3 y 8 y las expresiones “presunto infractor”, “presuntos infractores” y “presuntamente” de los artículos 23, 24, 25, 27, 33 y 37 de la Ley 1333 de 2009 “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”, exclusivamente por los cargos analizados en esta oportunidad.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

NOTAS AL PIE DE PÁGINA

<sup>1</sup>. Cfr. fol. 12 C. 1.

<sup>2</sup>. Cfr. fol. 12 C. 1.

<sup>3</sup>. Cfr. fol 65 C. 1.

<sup>4</sup>. Cfr. fol 7 C. 1.

<sup>5</sup>. Cfr. fol 45 C. 1.

<sup>6</sup>. Cfr. Ibídem.

<sup>7</sup>. Cfr. fol 7 C. 1.

<sup>8</sup>. Cfr. fol 67 C. 1.

<sup>9</sup>. Cfr. fol 68 C. 1.

<sup>10</sup>. Cfr. fol 68 C. 1.

<sup>11</sup> Sentencia del 24 de agosto de 2009 M. P. William Namen Vargas. Expediente 11001-3103-038-2001-01054-01.

<sup>12</sup> Sentencia C-595 del 27 de julio de 2010, M. P. Jorge Iván Palacio.

<sup>13</sup> Dice la citada norma: “Artículo 2º. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Las razones por las cuales

dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.”

<sup>14</sup> MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>15</sup> Por ejemplo, en la sentencia C-442 del 8 de julio de 2009, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, la Corte declaró que existía omisión legislativa absoluta en los artículos 18 (parcial), 41 (parcial), 43-2 (parcial), 44-5 (parcial) y 47 (parcial) de la Ley 1098 de 2006 -Código de la Infancia y la Adolescencia, puesto no regulaban la responsabilidad de los medios de comunicación por el incumplimiento de los deberes de los numerales 5, 6, 7 y 8 del artículo 47 del Código de la Infancia y la Adolescencia, y las sanciones que ello acarrea. La Corte encontró que escapaba de su competencia llenar el vacío dejado por el legislador, razón por la cual se limitó a declarar exequible las disposiciones, pero exhortó al Congreso para que emitiera la regulación omitida.

<sup>16</sup> Ver al respecto las sentencias C-543 del 16 de octubre de 1996, M. P. Carlos Gaviria Díaz, y C-192 de 2006, M. P. Jaime Córdoba Triviño, entre otras. En la sentencia C-442 del 8 de julio de 2009, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, esta corporación explicó que la diferencia entre las omisiones legislativas absolutas y relativas no radica en la existencia o no de un mandato constitucional que obligue al legislador a regular una materia, sino la existencia o no de un texto de rango legal sobre el cual pueda realizarse un juicio de constitucionalidad. En efecto, una omisión absoluta -por inexistencia de un texto de rango legal que pueda confrontarse con la Constitución- puede presentarse incluso en presencia de un mandato constitucional que obligue al legislador a regular un asunto.

<sup>17</sup> Ver particularmente la sentencia C-185 de 2002 M. P. Rodrigo Escobar Gil. Estos elementos han sido reiterados en las sentencias C-192 del 15 de marzo de 2006, M. P. Jaime Córdoba Triviño; C-864 del 3 de septiembre de 2008, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-259 del 2 de abril de 2009, M. P. Mauricio González Cuervo; y C-442 del 8 de julio de 2009, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>18</sup> Por ejemplo, en la sentencia C-155 del 24 de febrero de 2004, M. P. Álvaro Tafur Galvis, la Corte declaró que el artículo 299 (parcial) del Decreto Ley 663 de 1993, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, sobre los bienes excluidos de la masa de liquidación de las empresas del sector financiero, contenía una omisión legislativa relativa, pues no extendía su protección en materia de tratamiento contable a algunos de los recursos parafiscales de la seguridad social respecto de los cuales es clara la obligación del Legislador -establecida en el artículo 48 superior- de asegurar su destinación específica sin ninguna distinción. En consecuencia, la Corte declaró exequible la disposición en el entendido que la expresión “así como los recaudos realizados por concepto de seguridad social” alude a todos los recursos parafiscales de la seguridad social, a condición de que figuren como tales en la contabilidad de la correspondiente institución de seguridad social. En este caso, para la Corte el Legislador había omitido un ingrediente indispensable de la regulación, según el artículo 48 de la Carta. Posteriormente, en la sentencia C-394 del 23 de mayo de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, la Corte nuevamente halló la existencia de una omisión legislativa relativa en los artículos 2° y 15, parágrafo 3°, de la Ley 986 de 2005 “por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones”. A juicio de la Corte, el legislador había excluido de menare injustificada de los instrumentos de protección consagrados en dicha ley, las víctimas de los delitos de toma de rehenes y desaparición forzada, sus familias y las personas que dependen económicamente de ellas. Estas personas debían ser cobijadas por los efectos de las disposiciones en virtud del artículo 13 superior.

<sup>19</sup> Sobre las características que debe tener un cargo para ser claro, cierto, específico, pertinente y suficiente ver las sentencias C-1052 del 4 de octubre de 2001, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, y C-370 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>20</sup> Ver al respecto la sentencia C-192 de 2006, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>21</sup> La Corte ha señalado lo siguiente sobre este principio: “En esta medida, surge como pilar de aplicación el denominado *principio pro actione*, según el cual, siempre que del análisis de una demanda sea posible identificar el texto acusado, el cargo formulado o, al menos, exista una duda razonable sobre el alcance hermenéutico de la disposición acusada o de la norma constitucional que sirve como parámetro de confrontación; es viable que esta Corporación subsane los distintos defectos de las demandas que, en principio, hubieran llevado a un fallo inhibitorio y que detectados en la etapa de admisión hubieran dado lugar a su inadmisión o a su rechazo y, por ende, adelante el control de constitucionalidad, con el fin de hacer prevalecer el derecho sustancial sobre el formal, y de garantizar los derechos de acceso a la administración de justicia y de participación democrática. Pero, en especial, con el propósito esencial de mantener ‘la integridad y supremacía de la Constitución’, en los términos previstos en los artículos 241 y subsiguientes del Texto Superior.” Cfr. Sentencia C-1192 del 22 de noviembre de 2005, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>22</sup> Ver en este sentido la sentencia C-405 del 17 de junio de 2009, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>23</sup> Cfr. fol 7 C. 1.

<sup>24</sup> M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>25</sup> Cfr. Sentencia C-976 del 13 de noviembre de 2002, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>26</sup> M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>27</sup> Cfr. consideración 4.6.

<sup>28</sup> Cfr. Sentencia C-616 del 6 de agosto de 2002, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>29</sup> Sentencia C-010 del 19 de enero de 2000, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>30</sup> Otros casos de responsabilidad objetiva en materia sancionatoria administrativa que han sido avalados por la Corte son: (i) el contemplado en artículo 105-4 de la Ley 104 de 1993, según el cual los suscriptores, licenciarios o las personas autorizadas para emplear los sistemas de radiocomunicaciones pueden ser sancionados con la suspensión inmediata del servicio, sin consideración de su culpabilidad, por el envío de mensajes cifrados o en lenguaje ininteligible. Este artículo fue declarado exequible en la sentencia C-586 del 7 de diciembre de 1995, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo; (ii) el régimen sancionatorio de las infracciones cambiarias, como las previstas en los artículos 19 y 21 del Decreto 1746 de 1991. Estos artículos fueron declarados exequibles en la sentencia C-599 del 10 de diciembre de 1992, M. P. Fabio Morón Díaz; y (iii) el régimen sancionatorio objetivo a que da lugar la comisión de infracciones tributarias como las previstas en los numerales a) y d) del artículo 580 del Decreto 624 de 1989, disposiciones declaradas exequibles en la sentencia C-690 del 5 de diciembre de 1996, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>31</sup> Ver las sentencias C-690 del 5 de diciembre de 1996, M. P. Alejandro Martínez Caballero, y C-616 del 6 de agosto de 2002, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>32</sup> Ver las sentencias C-690 de 1996, en la que la Corte avaló la presunción de culpa o dolo de quien ha incumplido el deber tributario de presentar al declaración de renta en debida forma; y C-374 de 2002, en la que la Corte encontró ajustadas a la Carta las presunciones de dolo o culpa grave de los agentes del Estado para efectos de la procedencia de la acción de repetición;

<sup>33</sup> Ver las sentencias C-388 del 5 de abril de 2000, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, y C-055 del 3 de febrero de 2010, M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>34</sup> Cfr. consideración 7.

<sup>35</sup> Cfr. Consideración No. 7.

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

*No firma*

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

---

*Fecha y hora de creación: 2026-05-08 02:34:16*