

Sentencia C-219/17

PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL-Infracciones en materia ambiental

ACTOS ADMINISTRATIVOS EMANADOS POR AUTORIDAD AMBIENTAL COMPETENTE CONTENIDA EN LEY SOBRE PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL-Garantía efectiva en caso de violación de las condiciones, prohibiciones y obligaciones establecidas en la misma legislación ambiental

La Sala concluye, conforme los argumentos expuestos, que (i) el legislador ya estableció las conductas sancionables en materia ambiental en el Decreto-Ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes, previendo las obligaciones, prohibiciones y condiciones que deben ser respetadas por sus destinatarios, razón por la que el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009 hizo un reenvío a estas; (ii) con la expresión demandada el legislador de manera alguna desconoce los principios de legalidad y tipicidad, en la medida que el aparte demandado no faculta a la administración para crear infracciones administrativas, pues ellas se encuentran establecidas en el sistema de leyes, sino que lo previsto en el artículo 5° donde se incorpora la expresión acusada, alude a las distintas maneras de infracción en materia ambiental, que resulta del desconocimiento de la legislación, de los actos administrativos y de la comisión de un daño ambiental; (iii) los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente, bien sean de carácter general como los reglamentos o de índole particular como las licencias, concesiones y permisos otorgados a los usuarios del medio ambiente y de los recursos naturales, deben respetar lo establecido en la ley, pudiendo derivarse de su desconocimiento infracciones en materia ambiental sin que con ello pueda entenderse que la administración crea la conducta sino que esta se deriva de la propia norma legal; (iv) estos actos administrativos lo que pretenden es coadyuvar a la materialización de los fines de la administración de preservar el medio ambiente respecto a variables de tiempo, modo y lugar que no podía el legislador prever.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Carga mínima de argumentación

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Presupuestos para su existencia

MEDIO AMBIENTE Y REGIMEN SANCIONATORIO-Desarrollo jurisprudencial

PROTECCION DE LA NATURALEZA-Perspectivas en que se concreta

CONSTITUCION ECOLOGICA O VERDE-Protección

MEDIO AMBIENTE-Consagración como principio y como derecho

MEDIO AMBIENTE-Deberes primordiales del Estado

En la sentencia C-259 de 2016, luego de hacer una lectura sistemática de la Constitución, la Corte encontró que el Estado asume cuatro deberes fundamentales con relación al medio ambiente: “(i) El deber de prevenir los daños ambientales, entre otros, se contempla en los siguientes preceptos constitucionales: (a) en el mandato de evitar factores de deterioro ambiental (CP art. 80.2), esto es, adoptando de forma anticipada un conjunto de medidas o de políticas públicas que, a través de la planificación, cautelen o impidan el daño al ecosistema y a los recursos naturales; o que, en caso de existir, permitir o habilitar algún impacto sobre los mismos, logren asegurar su aprovechamiento en condiciones congruentes y afines con el desarrollo sostenible. Este deber también se expresa en el (b) fomento a la educación ambiental (CP arts. 67 y 79) y en la garantía (c) a la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente (CP art. 79). (ii) El deber de mitigar los daños ambientales se manifiesta en el control a los factores de deterioro ambiental (CP art. 80.2), en términos concordantes con el artículo 334 del Texto Superior, el cual autoriza al Estado a intervenir, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, y en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, con el fin de racionalizar la economía en aras de mejorar la calidad de vida de los habitantes, y lograr los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Por esta vía, por ejemplo, se destaca la existencia de los planes de manejo ambiental y de las licencias ambientales, que en relación con actividades que pueden producir un deterioro al ecosistema o a los recursos naturales, consagran acciones para minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad. (iii) El deber de indemnizar o reparar los daños ambientales encuentra respaldo tanto en el principio general de responsabilidad del Estado (CP art. 90), como en el precepto constitucional que permite consagrar hipótesis de responsabilidad civil objetiva por los perjuicios ocasionados a los derechos colectivos (CP art. 88). Adicionalmente, el artículo 80 del Texto Superior le impone al Estado el deber de exigir la reparación de los daños causados al ambiente. Por esta vía, a manera de ejemplo, esta Corporación ha avalado la exequibilidad de medidas compensatorias, que lejos de tener un componente sancionatorio, buscan aminorar y restaurar el daño o impacto causado a los recursos naturales. (iv) Finalmente, el deber de punición frente a los daños ambientales se consagra igualmente en el artículo 80 de la Constitución, en el que se señala la posibilidad de imponer sanciones de acuerdo con la ley. De este precepto emana la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental, cuyo fin es el de garantizar la conservación, preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales.

Esta atribución, como manifestación del ius puniendi, admite su ejercicio tanto por la vía del derecho administrativo sancionador (lo que incluye el derecho contravencional y el derecho correccional), como a través del derecho punitivo del Estado. Se trata en esencia, de un poder de sanción, que lejos de ser discrecional es eminentemente reglado, sobre todo en lo que refiere a la garantía del derecho fundamental al debido proceso (CP art. 29). Incluso los pronunciamientos reiterados de la Corte han destacado que cualquier medida sancionatoria debe estar sujeta a los principios de legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, juez natural, inviolabilidad de la defensa y non bis in ídem”.

REGIMEN SANCIONATORIO AMBIENTAL-Desarrollo legal/REGIMEN SANCIONATORIO AMBIENTAL-Procedimiento

INFRACCIONES EN MATERIA AMBIENTAL-Alcance

CODIGO DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES- Prohibiciones, condiciones, restricciones y obligaciones ambientales a sus destinatarios, para el aprovechamiento y uso del medio ambiente y los recursos naturales

AUTORIDAD AMBIENTAL-Competencia

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Integración con el principio de reserva de ley y principio de tipicidad como fundamento del debido proceso administrativo sancionador

IUS PUNIENDI DEL ESTADO-Se encuentra sometido a las reglas propias del debido proceso

ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS SANCIONATORIAS- Aplicación de garantías mínimas del debido proceso penal

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Garantías

PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY EN PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Alcance

POTESTAD REGLAMENTARIA-Sentido y alcance/POTESTAD REGLAMENTARIA CON SUJECION A LA LEY-Jurisprudencia constitucional/POTESTAD REGLAMENTARIA-Límites

La jurisprudencia de esta Corporación al referirse al sentido y alcance de la potestad reglamentaria prevista en el artículo 189-11 Superior, ha indicado que debe ejercerse “por mandato de la Norma Fundamental, de conformidad con los preceptos legales y constitucionales. Así, los actos administrativos emitidos como consecuencia del ejercicio de dicha potestad únicamente pueden desarrollar el contenido de la ley”. Del mismo modo, “la competencia reglamentaria se dirige a la producción de actos administrativos por medio de los cuales lo que se busca es convertir en realidad “el enunciado abstracto de la ley... [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo

real”. La potestad reglamentaria se conecta, en consecuencia, con la expedición de normas de carácter general - sean ellas decretos, resoluciones o circulares - imprescindibles “para la cumplida ejecución de la ley.

PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR-Operancia/TIPO SANCIONATORIO ADMINISTRATIVO-Elementos esenciales

*El otro principio que integra el derecho administrativo sancionador y que se encuentra incorporado en el de legalidad, es el de **tipicidad**. Según este principio “el legislador está obligado a describir la conducta o comportamiento que se considera ilegal o ilícito, en la forma más clara y precisa posible, de modo que no quede duda alguna sobre el acto, el hecho, la omisión o la prohibición que da lugar a sanción de carácter penal o disciplinario. Igualmente, debe predeterminedar la sanción indicando todos aquellos aspectos relativos a ella, esto es, la clase, el término, la cuantía, o el mínimo y el máximo dentro del cual ella puede fijarse, la autoridad competente para imponerla y el procedimiento que ha de seguirse para su imposición”. De acuerdo con esta definición, son elementos esenciales del tipo sancionatorio administrativo: (i) la descripción específica y precisa de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) la determinación por la ley de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma, (iii) que exista correlación entre la conducta y la sanción; (iv) la autoridad competente para aplicarla; y (v) el procedimiento que debe seguirse para su imposición.*

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN DERECHO SANCIONADOR- Alcance de la rigurosidad

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR-Posibilidad de flexibilización

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR-Aplicación

En el ámbito del derecho administrativo sancionador el principio de legalidad se aplica de modo menos riguroso que en materia penal, por las particularidades propias de la normatividad sancionadora, por las consecuencias que se desprenden de su aplicación, de los fines que persiguen y de los efectos que producen sobre las personas. Desde esta perspectiva, el derecho administrativo sancionador suele contener normas con un grado más amplio de generalidad, lo que en sí mismo no implica un quebrantamiento del principio de legalidad si existe un marco de referencia que permita precisar la determinación de la infracción y la sanción en un asunto particular. Así, el derecho administrativo sancionador es compatible con la Carta Política si las normas que lo integran –así sean generales y denoten cierto grado de

imprecisión– no dejan abierto el campo para la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones o las penas. Bajo esta perspectiva, se cumple el principio de legalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador cuando se establecen: (i) “los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada”; (ii) “las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar la claridad de la conducta”; (iii) “la sanción que será impuesta o, los criterios para determinarla con claridad”.

POTESTAD SANCIONATORIA DE LA ADMINISTRACION-
Manifestación del ius puniendi del Estado

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO-
Establecimiento de tipos en blanco/**PRINCIPIO DE TIPICIDAD-**Tipos en blanco o conceptos jurídicos indeterminados

Se ha admitido que el legislador no está obligado a detallar con precisión cada uno de los elementos del tipo. Para ello los tipos en blanco o conceptos jurídicos indeterminados, que comprenden aquellos preceptos que contienen descripciones incompletas de tales conductas, “se ajustan al principio de tipicidad y son admisibles constitucionalmente, cuando pueden ser completados y precisados por el intérprete autorizado, logrando éste realizar a satisfacción el respectivo proceso de adecuación típica de la infracción”. Para establecer de manera razonable el alcance y precisión de las conductas y sus sanciones, el operador jurídico puede basarse en el mismo contexto normativo, en las remisiones de las disposiciones, en criterios técnicos, lógicos, empíricos, semánticos o de otra índole. No obstante, “si el concepto es a tal punto abierto, que no puede ser concretado en forma razonable, entonces dichos conceptos desconocen el principio de legalidad, pues la definición del comportamiento prohibido queda abandonada a la discrecionalidad de las autoridades administrativas, que valoran y sancionan libremente la conducta sin referentes normativos precisos.

INFRACCIONES AMBIENTALES CONTENIDAS EN NORMA SOBRE PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL-No puede entenderse que son aquellas que señalen las autoridades administrativas, sino aquellas resultantes del desconocimiento de la normativa ambiental que alude la Ley

ACTOS ADMINISTRATIVOS EMANADOS POR AUTORIDAD AMBIENTAL COMPETENTE-Contenido normativo acusado define lo que debe entenderse por infracción ambiental y, por tanto, no está facultando al reglamento para establecer infracciones

MEDIO AMBIENTE Y SALUBRIDAD PUBLICA-Bienes jurídicos deben ser salvaguardados por el Estado a través de dos campos de reglamentación administrativa

En materia medio ambiental y de salubridad pública la Constitución prevé que estos bienes jurídicos deben ser salvaguardados por el Estado a través de los dos campos de reglamentación administrativa. Por un lado, cuando la autoridad expide reglamentos autónomos o praeter legem en virtud de la competencia atribuida directamente por la Carta (art. 189-11), y del otro, cuando la materia es de la reserva legal, donde la administración solo emite reglamentos ejecutivos o secundum legem, por cuanto esta debe cumplir los fines de la policía y la facultad sancionadora administrativa dentro de los parámetros fijados por la norma legal.

AUTORIDADES AMBIENTALES-Naturaleza policiva de la función atribuida por la ley

La Corte no pierde de vista la “naturaleza policiva de la función atribuida por la ley a las autoridades ambientales”, que vigilan el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y condiciones establecidas en la ley, a las cuales están sujetos todos los usuarios del medio ambiente y de los recursos naturales. Asimismo, debe tenerse presente 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, 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).

Referencia.: Expediente D-11662

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5° (parcial) de la Ley 1333 de 2009, “*Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones*”.

Actor: Milton José Pereira Blanco.

Magistrado Ponente (e.):
IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO.

Bogotá D.C., diecinueve (19) de abril dos mil diecisiete (2017)

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

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política, el ciudadano Milton José Pereira Blanco presentó demanda contra el artículo 5° (parcial) de la Ley 1333 de 2009, *“Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”*.

Mediante auto del 22 de septiembre de 2016, el magistrado sustanciador admitió la demanda al constatar que reunía los requisitos exigidos en el artículo 2° del Decreto Ley 2067 de 1991. En la misma providencia dispuso correr traslado al Procurador General de la Nación, a fin de que emitiera su concepto en los términos establecidos en los artículos 241-2 y 278-5 de la Constitución, se fijó en lista el proceso con el objeto de que cualquier ciudadano impugnara o defendiera la norma y se comunicó de la iniciación del mismo al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, para los fines previstos en el artículo 244 de la Carta, así como al Ministro de Minas y Energía y al Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Adicionalmente se invitó a participar a las Facultades de Derecho de las Universidades de los Andes, Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, Libre, Sergio Arboleda, del Rosario y Santo Tomás, para que intervinieran en el proceso con la finalidad de rendir concepto técnico sobre la constitucionalidad de la disposición demandada.

Asimismo, se invitó a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales –ANLA-, a la Asociación de Corporaciones Autónomas y de Desarrollo Sostenible –Asocars-, al Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, a la Federación Nacional de Departamentos y a la Federación Colombiana de Municipios.

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

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada según publicación en el Diario Oficial N° 47.417 de 21 de julio de 2009, subrayando el segmento acusado:

“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
DECRETA:
(...)

TITULO II.

LAS INFRACCIONES EN MATERIA AMBIENTAL.

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

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

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

III. LA DEMANDA

El actor considera que el segmento normativo acusado, que forma parte del artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, contraviene el artículo 29 de la Constitución Política. Fundamenta la demanda en un cargo único que denomina *“vulneración del debido proceso administrativo por desconocimiento del principio de legalidad”*.

Señala que la expresión demandada quebranta dicho principio, *“ya que faculta al reglamento a establecer las infracciones ambientales, lo cual es contrario al principio de tipicidad y reserva de ley de que trata el debido proceso”*. En su criterio se desconocen las atribuciones del Congreso al permitirse que a través de actos administrativos se creen infracciones ambientales, lo cual, en el marco del debido proceso administrativo sancionador, contraría los principios de reserva de ley y de tipicidad, pues solo el legislador está constitucionalmente autorizado para establecer las infracciones y sanciones administrativas.

Determina que el derecho al debido proceso es extensivo a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, por lo que el principio de legalidad no solo se aplica al proceso penal sino a las actuaciones sancionatorias de la administración, aun cuando con menos rigurosidad. En ese orden, aduce que conforme a la Carta *“las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en la norma previa sino que, además, deben tener fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada a las autoridades administrativas. Además, este principio también exige que la sanción se encuentre predeterminada, ya que debe haber certidumbre normativa previa sobre la sanción a ser impuesta”*. Todo ello, indica, contribuye a delimitar al máximo la facultad discrecional de la administración en ejercicio del poder sancionador que les es propio.

Remitiéndose al artículo parcialmente demandado el actor ejemplifica su análisis asegurando que la autoridad pesquera cuenta con facultades para emitir actos administrativos en aplicación del régimen ambiental contenido en el Código de Recursos Naturales, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994, entre otras, pero que en ningún caso puede entrar a tipificar las conductas sancionables.

Pone de presente la sentencia C-699 de 2015 donde esta Corporación declaró inexecutable la expresión *“y reglamentarias”* contenida en el artículo 53 de la Ley 13 de 1990 (Estatuto de Pesca), que en su criterio tiene características similares al segmento que ahora cuestiona. Precisa que en dicha providencia la Corte señaló que las remisiones a los reglamentos de manera indeterminada comporta un reenvío impreciso que impide determinar en qué consiste la conducta prohibida, quedando a la discrecionalidad de la autoridad administrativa su configuración y, con ello quebrantando la exigencia constitucional de tipicidad y reserva legal, imperativa en el derecho administrativo sancionador.

Insiste en que el principio de legalidad opera con menor intensidad en el derecho administrativo sancionador que en materia penal, para destacar que el uso de conceptos indeterminados es admisible en una infracción administrativa siempre y cuando logren ser determinables de forma razonable, pudiéndose prever con precisión el alcance de los comportamientos prohibidos y sancionados. Así, estima que cuando el concepto es a tal punto abierto que no puede ser concretado razonablemente, los mismos *“desconocen el principio de legalidad, pues la definición del comportamiento prohibido queda abandonada a la discrecionalidad de las autoridades administrativas, que valoran y sancionan libremente la conducta sin referentes normativos precisos (...)”*.

Concluye que *“las leyes que deleguen sin más en los reglamentos la actividad punitiva de la Administración, sin que incluyan los elementos básicos de las infracciones y las sanciones, no cumplen con las exigencias de la reserva de ley en el marco del derecho administrativo sancionador, ya que el Congreso en ningún caso puede transferirle o delegarle al Gobierno o a cualquier otra*

autoridad administrativa una facultad abierta en esa materia, porque con ello se estaría entregando unas competencias legislativas que no le son propias a las autoridades administrativas”.

IV. INTERVENCIONES.

INTERVENCIONES DE ENTIDADES OFICIALES.

1. Ministerio de Minas y Energía.

Esta entidad, a través de apoderado especial, interviene ante esta Corporación para solicitar se declare la exequibilidad del aparte demandado.

Luego de transcribir los resúmenes hechos por la Relatoría de la Corte Constitucional a las sentencias C-595 de 2010 y C-412 de 2015, el apoderado del Ministerio considera que la expresión acusada no propende por la creación de tipos de infracción a las normas ambientales, sino que *“simplemente señala la posibilidad de que en actos administrativos se incorporen dichas infracciones”*.

Estima que la reserva legal no es absoluta, pudiendo la administración de forma excepcional *“modular o concretar lo que ha podido dejarse de manera amplia por el legislador”*. Asegura que del texto acusado no se infiere que los actos administrativos emanados de las autoridades ambientales se encuentren dentro o fuera de las excepciones establecidas por la Corte respecto de la reserva legal. En su concepto, si el actor cree que un acto emanado por la autoridad ambiental desconoce la reserva legal, debe demandar el mismo ante la jurisdicción contencioso administrativa. A su juicio, *“no puede señalarse per se, que el aparte demandado es inconstitucional o violatorio del debido proceso por el solo hecho de señalar que podrán existir actos administrativos que establezcan acciones u omisiones que puedan considerarse infracciones ambientales”*.

Colige que del aparte cuestionado no puede deducirse que la ley esté autorizando o estableciendo algún asunto que no pueda enmarcarse dentro de la colaboración propia que ha de existir entre el ejecutivo y el legislador.

2. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Interviene en el presente asunto por intermedio de apoderada judicial solicitando se desestime la demanda.

Aduce que de la expresión censurada del artículo 5° no se deriva una facultad otorgada a las autoridades ambientales para que diseñen infracciones, sino que el mencionado artículo en su integralidad apunta a que la violación de las disposiciones ambientales se constituye en una infracción. Así, precisa que *“las infracciones ambientales no están constituidas porque una autoridad administrativa consagre una determinada conducta como sancionable, sino*

aquel que actúe u omite actuar conforme a las normas ambientales, en aplicación a la Ley 1333 de 2009, incurrirá en una infracción ambiental". En su concepto el criterio interpretativo empleado por el actor se aparta del sentido estricto y claro de la norma, desatendiendo su tenor literal.

A su juicio, de prosperar la demanda, implicaría que la normativa aludida por el solo hecho de que el legislador se haya referido a ellas, las haría contrarias al debido proceso. Hace referencia al artículo 337 del Código Penal, para denotar que en el delito de invasión de áreas de especial importancia ecológica, el legislador hace remisión en la tipificación del delito, a las áreas definidas por la ley o reglamento, sin que por ello pueda entenderse que las autoridades administrativas en dichos actos administrativos expidan normas penales.

En suma, desprende que en los procesos sancionatorios los principios de tipicidad y legalidad no se aplican con la misma rigurosidad que en el derecho penal, en la medida que no se dispone del derecho.

INTERVENCIONES DE INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR.

1. Universidad Externado de Colombia.

El Grupo de Investigaciones en Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia interviene ante la Corte para solicitar que la misma disponga estarse a lo resuelto en la sentencia C-595 de 2010, al estructurarse el fenómeno de la cosa juzgada.

Indica que en la referida decisión, la Corte, luego de realizar un estudio integral del régimen sancionatorio ambiental, declaró la exequibilidad del artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, donde el cargo en esa oportunidad se centraba en la supuesta vulneración del debido proceso administrativo por desconocimiento del principio de legalidad.

Adicionalmente, refiere que el derecho administrativo sancionador reconoce que los distintos órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente en la realización de los fines; por tanto, *“la represión de los ilícitos que correspondía exclusivamente a la Rama Judicial y más concretamente a la Jurisdicción Penal, se muestra hoy insuficiente frente al aumento del repertorio de infracciones producto de la mayor complejidad de las relaciones sociales en el Estado moderno que, como se señaló, ha incrementado sus funciones”*.

Considera que por las características propias del derecho administrativo sancionador el sistema exige acudir a la prohibición, a la advertencia y al deber para luego establecer la sanción. Explica que lo mismo ocurre en el derecho ambiental, donde es preciso fijar obligaciones y deberes en permisos, trámites y autorizaciones de las autoridades ambientales competentes.

2. Universidad del Rosario.

La Directora de la Especialización en Derecho Ambiental de esta institución solicita que se declare exequible el aparte acusado.

Luego de explicar las formas de constituirse en infractor y de referirse a la ausencia en la Ley 1333 de 2009 de un catálogo de conductas que puedan considerarse atentatorias del bien jurídico ambiental, estima que *“los actos administrativos al establecer obligaciones, prohibiciones y condiciones para los diferentes sectores de la población; el incumplimiento de los parámetros allí dispuestos podrá ser considerado como una infracción ambiental”*. Entre los actos administrativos proferidos por las autoridades ambientales competentes de que trata el artículo demandado, determina que hacen parte del decreto único del sector ambiente las resoluciones del Ministerio del Ambiente y Desarrollo sostenible, los acuerdos de las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales regionales que establezcan los regímenes de usos de reservas forestales protectoras, etc.

Asevera que los reglamentos no definen infracciones, ni el procedimiento para su imposición sino que, junto con toda la normatividad ambiental, establece las obligaciones, prohibiciones y condiciones que se deben atender en el territorio colombiano. En ese orden, precisa que las autoridades ambientales no crean las aludidas infracciones sino que vigilan el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y condiciones que deben atenderse por los particulares, que en caso de desconocimiento dan lugar al procedimiento sancionatorio. De esta manera, encuentra que todos los permisos, concesiones, autorizaciones y licencias ambientales que establecen obligaciones, condiciones y prohibiciones son actos administrativos, por lo que de aceptarse la posición del actor no serían viables las medidas de la autoridad ambiental ante el incumplimiento de las obligaciones previstas.

INTERVENCIONES DE ORGANIZACIONES O CORPORACIONES SOCIALES O CIVILES.

1. Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Esta organización, por intermedio de uno de sus académicos, interviene solicitando la inexequibilidad de lo impugnado.

Para sustentar su postura refiere a los principios de legalidad, tipicidad y reserva de ley que rigen el derecho administrativo sancionador, anotando que estos se aplican con menos rigurosidad que en el derecho penal, pero debiendo el legislador prescribir como mínimo (i) los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada, (ii) el procedimiento, (iii) la definición de la sanción o los criterios para determinarla con claridad y (iv) los entes competentes para imponerla.

Indica que en el derecho administrativo sancionador disciplinario y correccional es dable el uso de preceptos jurídicos indeterminados y de tipos en blanco, siempre que sean determinables de manera razonable, puesto que de lo contrario se desconocería el principio de legalidad, dejando al albur de la discrecionalidad de las autoridades administrativas la ponderación de las conductas y sus sanciones.

Bajo los anteriores criterios estima que el precepto acusado establece como infracción ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en distintas leyes y en los actos administrativos emanados de la autoridad pública competente, *“sin que en modo alguno se aluda a los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada, al procedimiento, ni a la definición de la sanción o los criterios para determinarla con claridad”*.

2. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

El Director General (e.) de este instituto se dirige a la Corte para manifestar que por no ser el referido ente una autoridad ambiental y ser ajeno el tema de la demanda a sus competencias de investigación científica y técnica, no pueden pronunciarse al respecto.

INTERVENCIONES DE ASOCIACIONES E INSTITUCIONES GREMIALES.

1. Federación Colombiana de Municipios.

A través de su Director Ejecutivo, la Federación solicita declarar la exequibilidad de la norma acusada en el presente trámite.

Señala que la determinación de los elementos de la infracción corresponde a la ley. No obstante, reconoce la imposibilidad que tiene el legislador para aprehender por completo la realidad, haciendo que *“los conceptos jurídicos totalmente determinados resulten excepcionales y que en cambio las más de las veces sea imperativo que el legislador entienda que inevitablemente debe remitir a otras autoridades la fijación de elementos que acaben de determinar el concepto”*. Para ilustrar esta aseveración, alude a los artículos 277, 298 y 338 del Código Penal, en donde la ley reenvía a decisiones de las autoridades administrativas competentes para establecer la tipificación de los delitos de circulación ilegal de monedas, especulación y explotación ilícita de yacimiento minero.

Estima que las autoridades ambientales, a través de los actos administrativos, pueden fijar deberes que deben sea atendidos por sus destinatarios. Agrega que al obrar de esta manera *“no están participando en la creación, (...) de una infracción y su correspondiente sanción, puesto que una y otra ya han sido*

elaboradas por el legislador, que en la norma acusada ha cumplido con la fijación de todos los elementos que comprende la reserva de ley”.

Pone de presente que en materia ambiental la Constitución Política no defirió exclusivamente en el Congreso la potestad de dictar normas, sino que también los Concejos Municipales están facultados para ello cuando se trata del patrimonio ecológico del municipio, siendo entonces la elaboración normativa una competencia concurrente en los términos de la sentencia C-535 de 1996.

2. Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible – Asocars.

Por intermedio de su Director Ejecutivo, esta asociación gremial interviene en favor de la exequibilidad del precepto parcialmente cuestionado.

Considera que en virtud del principio de rigor subsidiario las autoridades ambientales que conforman el Sistema Nacional Ambiental – SINA, entre ellas las Corporaciones Autónomas Regionales, cuentan con la facultad para expedir actos administrativos *“que reglamenten de manera más estricta aquellas situaciones que por razones ecológicas y por particularidades de la región escapen a la normativa general, así como planificar y ordenar ambientalmente el territorio que les ha sido encomendado, autorizar el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y la ejecución de obras, actividades y proyectos que puedan producir deterioro grave al medio ambiente con las condicionantes y obligaciones ambientales correspondientes, haciendo el respectivo control y seguimiento a todas estas decisiones contenidas en dichos actos administrativos que son conocidos en las oportunidades debidas por los administrados”.*

Precisa que ello no implica que se desconozca el principio de legalidad y la reserva de ley a que alude el demandante, porque la propia Carta Política facultó al Estado para que por intermedio de sus autoridades ambientales se cumplan los propósitos constitucionales, *“previniendo y controlando los factores de deterioro ambiental, imponiendo las sanciones legales a que diera lugar a los causantes del detrimento al medio ambiente y garantizando un medio ambiente sano”.*

De este modo, aduce que conforme al aparte normativo cuestionado una autoridad ambiental competente puede iniciar un proceso sancionatorio con base en un acto administrativo por ella misma expedido y dado a conocer debidamente a sus destinatarios, de acuerdo con las características y condiciones ambientales de su jurisdicción, *“siempre que no contraríe la normatividad superior ni perturbe la denominada armonía regional”.*

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuradora General de la Nación, en ejercicio de las competencias previstas en los artículos 242-2 y 278 de la Constitución Política, presentó

concepto, en el que solicita declararse inhibida para decidir de fondo y, subsidiariamente, la exequibilidad de la expresión acusada.

Estima el Ministerio Público que la demanda presenta una ineptitud sustancial, al incumplir el requisito de certeza, dado que el cargo formulado no se dirige contra el texto literal de la disposición atacada sino contra la propia interpretación que el actor hace de la misma.

En su concepto, el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009 indica que incurre en infracción ambiental quien quebrante las normas ambientales, es decir, toda disposición que salvaguarde el medio ambiente y los recursos naturales renovables, que no necesariamente están contenidas en las leyes sino también en los actos administrativos, tanto de carácter general como particular, tales como los que otorgan licencias ambientales para la ejecución de obras o actividades que puedan ocasionar deterioro grave al medio ambiente conforme a la ley o reglamento.

Así, entonces, asevera que la norma demandada refiere a que quien desconozca o incumpla las obligaciones impuestas en el acto administrativo que otorga una licencia ambiental, incurre en una infracción de la misma naturaleza. Por consiguiente, observa que no puede entenderse que la norma demandada otorgue competencia a las autoridades ambientales para establecer o definir las infracciones ambientales a través de reglamentos.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia de la Corte.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, toda vez que el segmento normativo cuestionado hace parte de una ley de la República, en este caso, la Ley 1333 de 2009.

2. Cuestión previa: aptitud de la demanda e inexistencia de la cosa juzgada.

2.1. Aptitud de la demanda.

2.1.1. La Procuradora General de la Nación considera que la Corte debe inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo, por cuanto en su parecer la demanda no cumple con el requisito de certeza ya que el cargo se dirige contra la propia interpretación que hace el actor del artículo 5° de la Ley 1333 de 2009 y no contra su texto literal. A su juicio, la disposición parcialmente cuestionada alude a que las infracciones ambientales comprenden también la normativa contenida en los actos administrativos, tales como las licencias, sin que de allí pueda entenderse que el legislador otorgó competencia a las

autoridades ambientales para que a través de reglamentos establezcan dichas infracciones.

2.1.2. En términos del artículo 40.6 de la Constitución, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para la efectividad de este derecho puede interponer acciones públicas en defensa de la Constitución. Ello permite caracterizar la acción de inconstitucionalidad como una herramienta de *naturaleza pública e informal*, que abandona los excesivos formalismos técnicos o rigorismos procesales para beneficiar a la ciudadanía y el interés general, siempre que sea posible advertir la exposición adecuada del concepto de la violación, es decir, la existencia de argumentos que muestren la oposición objetiva y verificable entre lo demandado y la Carta Política, así no se participe del razonamiento presentado o se termine declarando la exequibilidad¹.

Lo anterior en virtud del principio *pro actione*, según el cual al resolver la Corte sobre la admisión de la demanda no se exige del actor un profundo conocimiento de las instituciones jurídicas, como tampoco una exposición académicamente erudita. Mediante el escrito respectivo el ciudadano pone en movimiento la estructura de la jurisdicción constitucional buscando excluir del sistema una norma, generando así controversias sociales y políticas con consecuencias para toda la comunidad.

Sin embargo, la presentación de la acción no está exenta del cumplimiento de un mínimo de requisitos (art. 2º, Decreto ley 2067 de 1991), que exigen expresar las razones por las cuales se estima violado el texto constitucional²: *“La acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicie realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte [suficiencia]”*³.

¹ Sentencias C-209 de 2016, C-449 de 2015, C-795 de 2014, C-359 de 2013, C-595 de 2010 y C-523 de 2009.

² En términos generales la carga mínima de argumentación en las demandas de inconstitucionalidad resulta indispensable por cuanto de no atenderse dichos presupuestos procesales podría frustrarse la expectativa de obtener una decisión de fondo. Su exigencia permite hacer un uso adecuado y responsable de los mecanismos de participación ciudadana. No debe olvidarse que conforme al artículo 241 superior, no corresponde a la Corte revisar oficiosamente las leyes, sino examinar las que efectivamente hubieran sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que sólo pueda adentrarse en el estudio y resolución de un asunto una vez se presente la acusación en debida forma. Cfr. Sentencias C-081 de 2014, C-281 de 2013, C-610 de 2012, C-469 de 2011, C-595 de 2010, C-069 de 2009, C-508 de 2008, C-451 de 2005, C-480 de 2003, C-1052 de 2001 y C-447 de 1997.

³ Así lo ha recogido la Corte desde la sentencia C-1052 de 2001, al indicar que las exigencias del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 constituyen una carga mínima de argumentación que debe cumplir todo ciudadano.

2.1.3. Observa la Sala, una vez examinada la demanda en su integralidad, que la misma cumple con el requisito de certeza que echa de menos la Vista Fiscal, ya que en ella se alude a una interpretación razonable que puede desprenderse del texto de la expresión acusada. Debe recordarse que para el actor con dicho segmento *“se dejó de manera abierta en manos de los actos administrativos de la autoridad ambiental, la facultad de crear infracciones administrativas”*. Al respecto, debe anotarse que cuando el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009 refiere a que se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en las leyes reseñadas *“y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente”*, es plausible entender que todo lo dispuesto en los actos emanados de dicha autoridad, al igual que las leyes que allí se citan, es también un marco normativo de referencia al momento de establecer el acaecimiento de una infracción ambiental, con lo que pareciera que el legislador facultó a las aludidas autoridades para diseñar las conductas sancionables. A esta interpretación se aproxima uno de los intervinientes como fue la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

En consecuencia, la Sala no comparte la apreciación del Ministerio Público cuando estima que la demanda no cumple con el requisito de certeza, no solo porque el cargo en principio encuentra respaldo en la norma acusada al no resultar descontextualizada la lectura que se hace de la expresión cuestionada, infiriendo que la autoridad ambiental puede terminar estableciendo conductas que constituyan infracción ambiental; sino también porque las razones que se invocaron para justificar su inobservancia hacen parte de la discusión de fondo cuya decisión definitiva debe ser adoptada en esta providencia. Adicionalmente, los argumentos expuestos por la Procuraduría General no demuestran la ineptitud de la demanda, sino que pretenden justificar la constitucionalidad del aparte acusado, al punto que el mismo razonamiento es el soporte de su solicitud subsidiaria de exequibilidad.

Así las cosas, es necesario iniciar el proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a la norma legal, por lo que en esta ocasión se habilitará un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación.

2.2. Inexistencia de la cosa juzgada constitucional.

2.2.1. La Universidad Externado de Colombia señala que en el presente asunto se estructura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, porque la Corte en la sentencia C-595 de 2010 abordó de forma integral el régimen

Cfr. sentencias C-795 de 2014, C-533 de 2012, C-456 de 2012, C-198 de 2012, C-101 de 2011, C-029 de 2011, C-028 de 2011, C-102 de 2010, C-025 de 2010, C-372 de 2009, C-1087 de 2008, C-293 de 2008, C-922 de 2007, C-370 de 2006, C-1197 de 2005, C-1123 de 2004, C-901 de 2003, C-889 de 2002, C-183 de 2002 y C-1256 de 2001.

sancionatorio ambiental al analizar el cargo relacionado con la presunta vulneración del debido proceso por desconocimiento del principio de legalidad, declarando la exequibilidad del artículo 5° de la Ley 1333 de 2009.

2.2.2. Pasa entonces la Sala a verificar si en el presente asunto se configura la cosa juzgada constitucional y para ello es necesario hacer énfasis en las siguientes consideraciones.

En la sentencia C-595 de 2010, el accionante solicitó a la Corte declarar la inexecuibilidad del párrafo del artículo 1° y del párrafo 1° del artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, por considerar que transgredían los artículos 4° y 29 Superiores, que establecen el principio de supremacía de la Constitución y el derecho al debido proceso.

Surtido todo el trámite reglamentario, esta Corporación declaró la exequibilidad del párrafo 1° del artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, *“por el cargo formulado”*.

Contrastando la demanda presentada en esta ocasión y la sentencia C-595 de 2010 no se evidencia la existencia de la cosa juzgada constitucional, ya que si bien en la presente acción también se cuestiona parcialmente el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, no se trata del mismo segmento normativo estudiado en la referida providencia.

Ciertamente, en la sentencia C-595 de 2010 se analizó la demanda contra el párrafo 1° del artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, según el cual: *“En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla”*. Sin embargo, en el presente trámite el aparte acusado se dirige contra la expresión *“(…) y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente”*, contenida en el único inciso del mismo artículo, donde se define lo que debe considerarse como infracción en materia ambiental. De esta manera, aun cuando la Corte conoció de una demanda contra el artículo 5° (parcial) de la Ley 1333 de 2009, el segmento normativo cuestionado difiere en su contenido y alcance, toda vez que mientras el párrafo 1° alude a la presunción de culpa y dolo del infractor ambiental, la expresión ahora cuestionada refiere a lo que se considera infracción ambiental, es decir, a los actos administrativos proferidos por las autoridades ambientales competentes como normas sancionadoras administrativas⁴.

⁴ Sobre la existencia de cosa juzgada constitucional, precisó este Tribunal en la sentencia C-220 de 2011: *“En resumen, cuando la Corte se enfrenta a una demanda contra una norma declarada exequible en oportunidad previa, solamente podrá declarar la existencia de cosa juzgada constitucional cuando exista (i) identidad de contenido normativo y de disposición acusada, lo que exige un análisis del contexto de aplicación de la norma, e (ii) identidad de cargos tanto desde el punto de vista de la norma constitucional que se considera desconocida, como del hilo argumentativo que sigue el concepto de violación”*.

Por tanto, ante la falta de similitud del contenido normativo acusado⁵, la Corte concluye que no se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

3. Planteamiento del problema jurídico y metodología de decisión.

3.1. En el presente asunto el demandante solicita la declaratoria de inexecutable de la expresión “*y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente*” del artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, al presuntamente desconocer el artículo 29 de la Constitución (debido proceso administrativo), por cuanto “*se dejó de manera abierta en manos de los actos administrativos de la autoridad ambiental, la facultad de crear infracciones administrativas*”, lo cual, en su concepto, es una competencia que solo corresponde al legislador y, por tanto, resultaría contrario a los principios de legalidad y tipicidad, así como a la reserva de ley.

3.2. Por su parte, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Federación Colombiana de Municipios, la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, la Universidad del Rosario y el Ministerio Público⁶ proponen la exequibilidad del segmento demandado del artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, por cuanto lo demandado no está facultando a la autoridad ambiental para crear infracciones de esa naturaleza. Asimismo, consideran que la reserva legal no es absoluta pudiendo la administración concretar lo que el legislador prescribió de manera amplia. También encuentran que la expresión cuestionada no está otorgando a las autoridades ambientales la posibilidad de establecer infracciones y sanciones, pues ya han sido fijadas por la propia ley, sino que quien desconozca o incumpla las obligaciones puestas en el acto administrativo que otorga una licencia ambiental incurre en una infracción de la misma naturaleza.

3.3. Una vez superados los cuestionamientos sobre la aptitud de la demanda y la existencia de la cosa juzgada constitucional, debe la Corte resolver a partir del cargo formulado el siguiente interrogante: si al considerar como infracción ambiental toda acción u omisión que constituya violación de normas contenidas en actos administrativos, desconoció el legislador el principio de legalidad y con ello el de reserva de ley y tipicidad, al dejar de manera abierta en la autoridad ambiental la facultad de crear infracciones administrativas?

3.4. Para resolver el anterior interrogante, la Sala adoptara la siguiente metodología. En primer lugar, hará referencia al medio ambiente y al régimen sancionatorio, estudiando en particular lo relativo a las infracciones en esta

⁵ En la sentencia C-096 de 2017, la Corte precisó que se debe diferenciar “*las normas que son objeto de control, de los enunciados normativos o textos legales que las contienen o, en otros términos, las normas jurídicas, de las disposiciones, en el entendido de que el contraste de constitucionalidad se realiza respecto de normas jurídicas y, una misma disposición, enunciado normativo o texto legal, puede contener varias normas jurídicas*”.

⁶ Este último como solicitud subsidiaria.

materia. Luego, destacará el desarrollo jurisprudencial del principio de legalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador, con especial enfoque en los principios de reserva de ley y tipicidad. Finalmente, con base en las reglas que se deriven del análisis precedente, resolverá el problema jurídico.

4. Sobre el medio ambiente y el régimen sancionatorio.

4.1. El ambiente constituye un patrimonio común de toda la humanidad, de cuya conservación y protección depende la supervivencia de las actuales y futuras generaciones. En la actualidad, de los problemas medioambientales más apremiantes se encuentran el cambio climático, la destrucción de la capa de ozono, la deforestación, la pérdida de biodiversidad, la sobreexplotación de la pesca global y el suministro de agua potable, entre otros, que demandan medidas efectivas de orden nacional e internacional, para desterrar y mitigar la amenaza y afectación de los ecosistemas y su entorno.

Como uno de los principales mecanismos para lograr la superación del daño medioambiental, los Estados se han enfocado en crear e implementar medidas de precaución y prevención, así como regulaciones y políticas públicas más estrictas, que van desde la propia consagración constitucional, el orden internacional, pasan por la ley y terminan en los actos de la administración.

Así, el medio ambiente fue una de las principales preocupaciones del Constituyente de 1991⁷, el cual quiso imprimir un nuevo paradigma en la relación de la sociedad colombiana con la naturaleza y su entorno, al punto que hoy en día a la Carta Política se le da el apelativo de “*Constitución ecológica*” o “*Constitución verde*”. Como reflejo de esta preocupación, en gran parte del cuerpo normativo de la Carta Política fueron consagradas treinta y tres cláusulas que le otorgan un interés superior al medio ambiente⁸.

La defensa de los recursos naturales, del entorno ecológico y del medio ambiente ha sido objeto de regulación legal y de múltiples pronunciamientos

⁷ En la sentencia C-750 de 2008 se reiteró: “En Colombia el tema ambiental constituyó una seria preocupación para la Asamblea Nacional Constituyente. En aquel momento, en el que se preparaba la Constitución de 1991, se consideró que ninguna Constitución moderna puede sustraer de su normatividad el manejo de un problema vital, no sólo para la comunidad nacional, sino para toda la humanidad” (Cfr. T-254 de 1993).

⁸ “Las normas que sistemáticamente orientan la concepción ecológica de la Constitución Política se encuentran principalmente en los artículos 2, 8, 49, 58, 65, 67, 79, 80 y 95-8, los cuales refuerzan la filosofía ecocéntrica dogmáticamente adoptada por el constituyente primario.// En particular, los principios de protección sostenible del medio ambiente (Art. 79⁸ C.P.) y seguridad alimentaria (Art. 65⁸ C.P.) fueron elevados a rango constitucional (...). // Los artículos 8 y 95-8 Superiores, imponen al Estado y a las personas el deber de proteger los recursos naturales y velar por la conservación del ambiente. El artículo 80 de la Constitución dispone la planificación y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible y establece la facultad del Estado para imponer sanciones y exigir la reparación de los daños causados al medio ambiente.// Más allá de las cláusulas constitucionales presentes en la parte dogmática, el artículo 334 Superior, ubicado en la estructura orgánica de la Carta Política, articula los fines constitucionales de la intervención del Estado en la economía, con la explotación racional y sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente”. Sentencia C-699 de 2015.

de esta Corporación, donde se han desarrollado distintos enfoques jurídicos que se han concretado en visiones: i) antropocéntricas, ii) biocéntricas y iii) ecocéntricas, entre otras. Así se expuso en la sentencia C-449 de 2015 en que la Corte concluyó:

“Conforme a lo anterior, es admisible sostener por la Corte que los enfoques heterogéneos de protección al medio ambiente encuentran respaldo en las disposiciones de la Carta de 1991. El paradigma a que nos aboca la denominada “Constitución Ecológica”, por corresponder a un instrumento dinámico y abierto, soportado en un sistema de evidencias y de representaciones colectivas, implica para la sociedad contemporánea tomar en serio los ecosistemas y las comunidades naturales, avanzando hacia un enfoque jurídico que se muestre más comprometidos con ellos, como bienes que resultan por sí mismos objeto de garantía y protección⁹”.

La misma sentencia también señaló:

“Ha explicado la Corte que la defensa del medio ambiente sano constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura del Estado social de derecho¹⁰. Bien jurídico constitucional que presenta una triple dimensión, toda vez que: es un principio que irradia todo el orden jurídico correspondiendo al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación; es un derecho constitucional (fundamental y colectivo) exigible por todas las personas a través de diversas vías judiciales; y es una obligación en cabeza de las autoridades, la sociedad y los particulares, al implicar deberes calificados de protección. Además, la Constitución contempla el “saneamiento ambiental” como servicio público y propósito fundamental de la actividad estatal (arts. 49 y 366 superiores).

En la sentencia C-123 de 2014¹¹ la Corte refirió a los deberes que surgen para el Estado, a partir de la consagración del medio ambiente como principio y como derecho: “Mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de: 1)

⁹ Cfr. sentencia T-080 de 2015.

¹⁰ Sentencia C-431 de 2000, que declaró inexecutable las expresiones de los párrafos 6 y 7 del artículo 1º de la Ley 507 de 1999 (modifica Ley 388 de 1997), en materia de planes y esquemas de ordenamiento territorial.

¹¹ Declaró la exequibilidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, en el entendido que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano y, en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política. Cfr. sentencia C-666 de 2010.

proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera¹²”.¹³

En este sentido, en la sentencia C-259 de 2016¹⁴, luego de hacer una lectura sistemática de la Constitución, la Corte encontró que el Estado asume cuatro deberes fundamentales con relación al medio ambiente:

*“(i) **El deber de prevenir los daños ambientales**, entre otros, se contempla en los siguientes preceptos constitucionales: (a) en el mandato de evitar factores de deterioro ambiental (CP art. 80.2), esto es, adoptando de forma anticipada un conjunto de medidas o de políticas públicas que, a través de la planificación, cautelen o impidan el daño al ecosistema y a los recursos naturales; o que, en caso de existir, permitir o habilitar algún impacto sobre los mismos, logren asegurar su aprovechamiento en condiciones congruentes y afines con el desarrollo sostenible. Este deber también se expresa en el (b) fomento a la educación ambiental (CP arts. 67 y 79) y en la garantía (c) a la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente (CP art. 79).*

*(ii) **El deber de mitigar los daños ambientales** se manifiesta en el control a los factores de deterioro ambiental (CP art. 80.2), en términos concordantes con el artículo 334 del Texto Superior, el cual autoriza al Estado a intervenir, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, y en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, con el fin de racionalizar la economía en aras de mejorar la calidad de vida de los habitantes, y lograr los beneficios*

¹² Sentencia C-431 de 2000. Cita tomada de la sentencia T-154 de 2013.

¹³ En esta providencia la Corte también hizo referencia a los principios de prevención y precaución en los siguientes términos: “Principio de prevención. Este Tribunal¹³ manifestó que ha sido definido en el orden internacional como aquel que busca “que las acciones de los Estados se encarrilen a evitar o minimizar los daños ambientales, como un objetivo apreciable en sí mismo, con independencia de las repercusiones que puedan ocasionarse en los territorios de otras naciones. Requiere por ello de acciones y medidas - regulatorias, administrativas o de otro tipo- que se emprendan en una fase temprana, antes que el daño se produzca o se agrave¹³”. (...) // Principio de precaución. Se encuentra reconocido en el principio número 15 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, al expresar: “con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente” (Sentencia C-449 de 2015).

¹⁴ Examinó la constitucionalidad del artículo 165 (parcial) de la Ley 685 de 2001, “por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”.

del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Por esta vía, por ejemplo, se destaca la existencia de los planes de manejo ambiental y de las licencias ambientales, que en relación con actividades que pueden producir un deterioro al ecosistema o a los recursos naturales, consagran acciones para minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad.

*(iii) **El deber de indemnizar o reparar los daños ambientales** encuentra respaldo tanto en el principio general de responsabilidad del Estado (CP art. 90), como en el precepto constitucional que permite consagrar hipótesis de responsabilidad civil objetiva por los perjuicios ocasionados a los derechos colectivos (CP art. 88). Adicionalmente, el artículo 80 del Texto Superior le impone al Estado el deber de exigir la reparación de los daños causados al ambiente. Por esta vía, a manera de ejemplo, esta Corporación ha avalado la exequibilidad de medidas compensatorias, que lejos de tener un componente sancionatorio, buscan aminorar y restaurar el daño o impacto causado a los recursos naturales.*

*(iv) Finalmente, **el deber de punición frente a los daños ambientales** se consagra igualmente en el artículo 80 de la Constitución, en el que se señala la posibilidad de imponer sanciones de acuerdo con la ley. De este precepto emana la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental, cuyo fin es el de garantizar la conservación, preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales. Esta atribución, como manifestación del ius puniendi, admite su ejercicio tanto por la vía del derecho administrativo sancionador (lo que incluye el derecho contravencional y el derecho correccional), como a través del derecho punitivo del Estado.*

Se trata en esencia, de un poder de sanción, que lejos de ser discrecional es eminentemente reglado, sobre todo en lo que refiere a la garantía del derecho fundamental al debido proceso (CP art. 29). Incluso los pronunciamientos reiterados de la Corte han destacado que cualquier medida sancionatoria debe estar sujeta a los principios de legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, juez natural, inviolabilidad de la defensa y non bis in ídem”.

De esta manera, la concepción ecológica de la Constitución Política exige que la legislación que se adopte propenda por la garantía y protección del medio ambiente en los aspectos sustanciales como en su régimen sancionatorio.

Así, en el ámbito legal debe destacarse que con la expedición de la Ley 99 de 1993, el legislador creó el Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, así como organizó el Sistema Nacional Ambiental –SINA; todo lo

cual ha respondido a los compromisos del Estado en respuesta a los deberes calificados de protección que tienen las autoridades. Aun cuando en Colombia se contaba con un marco jurídico apropiado en los aspectos sustanciales se cuestionaba la ausencia de un régimen sancionatorio apropiado para la preservación del medio ambiente que se limitaba al Decreto 1594 de 1984¹⁵.

4.2. La entrada en vigencia de la Ley 1333 de 2009¹⁶ significó para el país un **régimen sancionatorio ambiental** más completo, que respondió a la necesidad de actualizar el marco legal a las exigencias propias que implicó la vigencia de la Constitución¹⁷. Es de recordar que antes de la Ley 1333 de 2009, el régimen sancionatorio se encontraba disperso y desactualizado, lo cual no daba claridad sobre el procedimiento sancionatorio, las circunstancias de atenuación o agravación de las conductas, los eximentes de responsabilidad, entre otros. Así, el régimen aplicable era el contenido en las Leyes 23 de 1973, 9ª de 1979, 99 de 1993 y en los Decretos 2811 de 1974, 622 de 1977, 1541, 1681 y 1715 de 1978, 1594 de 1984, 948 de 1995, lo cual ponían en evidencia la necesidad de organizar y actualizar el mismo.

El procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009 fue referido en la sentencia C-595 de 2010 en los siguientes términos:

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

La función de las sanciones administrativas en materia ambiental es preventiva, correctiva y compensatoria para garantizar la efectividad de los principios y objetivos de la Constitución, los tratados internacionales, la ley y el reglamento. Las medidas preventivas tienen

¹⁵ En la ponencia para segundo debate al proyecto de Ley N° 92 de 2006 Senado, al referirse a la conveniencia e importancia del proyecto, se señaló que: “toda vez que la Ley 99 de 1993 en su artículo 85 se limitó a establecer las sanciones a los infractores de las normas administrativas ambientales, pero en lo que al procedimiento para aplicación de las mismas refiere, remitió al trámite del Decreto 1594 de 1982, el cual fue diseñado para infracciones sanitarias en materia de vertimientos, el legislador colombiano está en mora de expedir un procedimiento ágil y efectivo en materia ambiental, dada la naturaleza policiva de la función atribuida por la ley a las autoridades ambientales”. Gaceta del Congreso N° 429 del 6 de septiembre de 2007, pág. 34.

¹⁶ La ley fue de iniciativa parlamentaria y necesitó tres legislaturas en el Congreso para ser expedida (2006 a 2009).

¹⁷ “La aprobación de la Ley 1333 de 2009 obedeció al reconocimiento de la existencia empírica de situaciones problemáticas recurrentes que afectan bienes jurídicos de importancia trascendental para la sociedad. Atiende la preocupación universal de consagrar mecanismos efectivos para la protección del ambiente sano y la garantía de un modelo sostenible de desarrollo que se soporte en pro de la vida”. Sentencia C-595 de 2010.

como función “prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atenta con el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana (artículo 4º, Ley 1333).

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

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

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

- 1) Indagación preliminar (art. 17).¹⁸*
- 2) Iniciación del procedimiento sancionatorio (art. 18).¹⁹*
- 3) Notificaciones (art. 19).²⁰*
- 4) Intervenciones (art. 20).²¹*
- 5) Remisión a otras autoridades (art. 21).²²*
- 6) Verificación de los hechos (art. 22).²³*

¹⁸ Con el objeto de establecer si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio se ordenará una indagación preliminar, cuando hubiere lugar a ello. La indagación preliminar tiene como finalidad verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximentes de responsabilidad. El término de la indagación preliminar será máximo de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de la investigación. La indagación preliminar no podrá extenderse a hechos distintos del que fue objeto de denuncia, queja o iniciación oficiosa y los que le sean conexos.

¹⁹ El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos.

²⁰ En las actuaciones sancionatorias ambientales las notificaciones se surtirán en los términos del Código Contencioso Administrativo.

²¹ Iniciado el procedimiento sancionatorio, cualquier persona podrá intervenir para aportar pruebas o auxiliar al funcionario competente cuando sea procedente en los términos de los artículos 69 y 70 de la Ley 99 de 1993. Se contará con el apoyo de las autoridades de policía y de las entidades que ejerzan funciones de control y vigilancia ambiental.

²² Si los hechos materia del procedimiento sancionatorio fueren constitutivos de delito, falta disciplinaria o de otro tipo de infracción administrativa, la autoridad ambiental pondrá en conocimiento a las autoridades correspondientes de los hechos y acompañará copia de los documentos pertinentes. PARÁGRAFO. La existencia de un proceso penal, disciplinario o administrativo, no dará lugar a la suspensión del procedimiento sancionatorio ambiental.

- 7) *Cesación de procedimiento (art. 23).*²⁴
 - 8) *Formulación de cargos (art. 24).*²⁵
 - 9) *Descargos (art. 25).*²⁶
 - 10) *Práctica de pruebas (art. 26).*²⁷
 - 11) *Determinación de la responsabilidad y sanción (art. 27).*²⁸
 - 12) *Notificación (art. 28).*²⁹
 - 13) *Publicidad (art. 29).*³⁰
 - 14) *Recursos (art. 30).*³¹
-

²³ La autoridad ambiental competente podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios.

²⁴ 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.

²⁵ 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.

²⁶ 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.

²⁷ Vencido el término indicado en el artículo anterior, la autoridad ambiental ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad. Además, ordenará de oficio las que considere necesarias. Las pruebas ordenadas se practicarán en un término de treinta (30) días, el cual podrá prorrogarse por una sola vez y hasta por 60 días, soportado en un concepto técnico que establezca la necesidad de un plazo mayor para la ejecución de las pruebas. PARÁGRAFO. Contra el acto administrativo que niegue la práctica de pruebas solicitadas, procede el recurso de reposición. La autoridad ambiental competente podrá comisionar en otras autoridades la práctica de las pruebas decretadas.

²⁸ Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento del período probatorio, según el caso, mediante acto administrativo motivado, se declarará o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones a que haya lugar. PARÁGRAFO. En el evento de hallarse probado alguno de los supuestos previstos en los artículos 8o y 22 de la presente ley con respecto a alguno o algunos de los presuntos infractores, mediante acto administrativo debidamente motivado se declarará a los presuntos infractores, según el caso, exonerados de toda responsabilidad y, de ser procedente, se ordenará el archivo del expediente.

²⁹ El acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental deberá ser notificado al interesado y a los terceros intervinientes debidamente reconocidos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo.

³⁰ El acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental será publicado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

15) *Medidas compensatorias (art. 31).*³²

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

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

Como se advierte la Ley 1333 de 2009 ha establecido la titularidad de la potestad sancionadora ambiental en cabeza del Estado, la cual se ejerce a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, de acuerdo con sus competencias (art. 1º). Del mismo modo, la ley prevé un procedimiento único, claro y expedito, el cual tiene un carácter administrativo y, por tanto, se rige por los principios constitucionales y legales establecidos para este tipo de actuaciones, así como por los principios de política ambiental

³¹ Contra el acto administrativo que ponga fin a una investigación sancionatoria ambiental procede el recurso de reposición y siempre que exista superior jerárquico, el de apelación, los cuales deberán ser interpuestos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo. PARÁGRAFO. Los actos administrativos proferidos en desarrollo del procedimiento sancionatorio ambiental, quedarán en firme de conformidad con el artículo 62 del Código Contencioso Administrativo.

³² 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.

contenidos en la Ley 99 de 1993³³. Se prevén igualmente las medidas de tipo coercitivo, preventivas y sancionatorias, aplicables a aquellas personas que usan, aprovechan o atentan contra el medio ambiente y los recursos naturales renovables.

4.3. Ahora bien, en cuanto al alcance de las infracciones ambientales debe señalarse que el artículo 5° *ejusdem* las define 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. Añade 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, a saber, el daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo entre las dos. Así entonces, 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. De esta manera, expresamente se dispone que el infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión.

4.4. Conforme a lo anterior la ley prevé como infracción en materia ambiental no solo la acción u omisión que desconozca la legislación ambiental vigente sino también la resultante de los actos administrativos proferidos por autoridades ambientales, además de los daños que se generan al medio ambiente.

Como se aprecia de la lectura del artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, la normatividad a la cual remite contiene diversas disposiciones que en muchos casos no establecen mandatos susceptibles de ser infringidos por sus destinatarios, como es el caso de la Ley 165 de 1994, al limitarse a contener atribuciones y obligaciones para los Estados miembros del Convenio sobre Diversidad Biológica. Por tanto, el operador administrativo debe soportarse en aquellas normas que impongan prohibiciones, condiciones, restricciones y obligaciones ambientales a sus destinatarios, para el aprovechamiento y uso del medio ambiente y los recursos naturales. Tanto el Código de Recursos Naturales Renovables (Decreto-Ley 2811 de 1974) como la Ley 99 de 1993

³³ Entre estos principios están el desarrollo económico y social sostenible, la protección prioritaria y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, la prevalencia del derecho humano a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, la protección especial de fuentes hídricas y priorización de la utilización del agua para el consumo humano sobre usos alternativos, la formulación de políticas ambientales con base en información técnica y científica, la incorporación de costos ambientales y uso de instrumentos económicos que permitan la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y la conservación de recursos naturales renovables, la coordinación para la protección y recuperación ambiental entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

establecen mandatos de las características anotadas, cuya violación, por tipificación indirecta³⁴, daría lugar a la imposición de sanciones.

En este sentido, a manera de ejemplo, pueden citarse algunas de las prohibiciones, condiciones y obligaciones previstas en el Código de Recursos Naturales Renovables, veamos:

El artículo 35 prohíbe a toda persona *“descargar, sin autorización, los residuos, basuras y desperdicios, y en general, de desechos que deterioren los suelos o, causen daño o molestia al individuo o núcleos humanos”*.

El artículo 86 establece condiciones para el uso de las aguas de dominio público señalando que: *“toda persona tiene derecho a utilizar las aguas de dominio público para satisfacer sus necesidades elementales, las de su familia y las de sus animales, siempre que con ello no cauce perjuicios a terceros. El uso deberá hacerse sin establecer derivaciones, ni emplear máquina ni aparato, ni detener o desviar el curso de las aguas, ni deteriorar el cauce o las márgenes de la corriente, ni alterar o contaminar aguas que en forma que se imposibilite su aprovechamiento por terceros”*. Respecto de las aguas de dominio privado, el artículo 87 prevé que se puede hacer uso de ellas *“para consumo doméstico exclusivamente”*.

El artículo 88 instituye que *“Salvo disposiciones especiales, solo puede hacerse uso de las aguas en virtud de concesión”*.

El artículo 132 contempla la obligación de contar con permiso para poder alterar los cauces, el régimen y la calidad de las aguas, así como para interferir su uso legítimo.

El artículo 142 prohíbe a las industrias y a las personas *“la descarga de efluentes industriales o domésticos en los sistemas colectores de aguas lluvias”*.

El artículo 148 establece a los dueños, poseedores o tenedores de un predio las condiciones para servirse de las aguas lluvia, pudiendo construir dentro de la propiedad las obras adecuadas para almacenarlas y conservarlas, *“siempre que con ellas no cause perjuicios a terceros”*.

El artículo 336 prohíbe en las áreas que integran el sistema de parques Nacionales *“a. La introducción y trasplante de especies animales o vegetales exóticas; b. El vertimiento, introducción, distribución, uso o abandono de sustancias tóxicas, o contaminantes que puedan perturbar los ecosistemas o causar daños en ellos; c. La utilización de cualquier producto químico de*

³⁴ En sentencia C-564 de 2000 la Corte señaló que la tipificación indirecta *“presupone la existencia de un precepto que establece un mandato, una prohibición, y otro que establece que el incumplimiento de éstas, será objeto de sanción”*.

efectos residuales y de explosivos, salvo cuando los últimos deban emplearse en obra autorizada; d. Las demás establecidas por la ley o el reglamento”.

4.5. De otro lado, al constituir previsiones legales de constante utilización por las Corporaciones Autónomas Regionales, es pertinente traer a colación la obligación ambiental del artículo 62 de la Ley 99 de 1993, según la cual:

“La autoridad ambiental, salvo los casos de emergencia, podrá mediante resolución motivada, sustentada en concepto técnico, revocar o suspender la Licencia Ambiental, los permisos, autorizaciones o concesiones para el uso o aprovechamiento de los recursos naturales y del medio ambiente, cuando quiera que las condiciones y exigencias por ella establecidas no se estén cumpliendo conforme a los términos definidos en el acto de su expedición.

(...)

La suspensión de obras por razones ambientales, en los casos en que lo autoriza la ley, deberá ser motivada y se ordenará cuando no exista licencia o cuando, previa verificación del incumplimiento, no se cumplan los requisitos exigidos en la Licencia Ambiental correspondiente” (Subrayas al margen del texto transcrito).

Los preceptos en cita, así como los mandatos legales o con fuerza de ley que establecen en términos generales las prohibiciones, condiciones y obligaciones ambientales, como sucede generalmente con las leyes ordinarias que no tienen reserva formal, también pueden ser precisados o desarrollados por el Ejecutivo, en ejercicio de la potestad reglamentaria³⁵, dado que difícilmente podría el legislador ordinario o extraordinario detallar cada uno de los aspectos técnicos y operativos necesarios para su aplicación, como lo sería referirse a cada especie animal o vegetal, a las sustancias o productos químicos, agroindustriales u organoclorados (en sus concentraciones o niveles) y prever cada una de las variadas contingencias que en la práctica puedan derivarse del aprovechamiento y uso del medio ambiente y los recursos naturales. Es así como el Código de Recursos Naturales Renovables ha sido objeto de reglamentación por los Decretos 1608 y 1715 de 1978, 704 de 1986, 305 de 1988, 4688 de 2005 y 2372 de 2010. Por su parte, la Ley 99 de 1993 fue reglamentada por los Decretos 1713 de 2002, 4688 de 2005, 3600 de 2007, 2372 de 2010 y 2041 de 2014. Todos estos actos reglamentarios hacen parte de la normativa ambiental, siendo también marco de referencia para las autoridades administrativas al momento de adoptar decisiones sobre el uso, aprovechamiento o afectación del medio ambiente y los recursos naturales.

³⁵ De acuerdo al artículo 189-11 de la Constitución Política, le corresponde al Presidente de la República reglamentar las leyes, mediante la expedición de actos administrativos obligatorios o necesarios para detallar y desarrollar el contenido de la ley.

4.6. Ha de señalarse que los actos administrativos de alcance particular y emanados por las autoridades ambientales competentes en el que se impongan a cargo de los usuarios del medio ambiente o los recursos naturales las obligaciones, condiciones o prohibiciones previstas en la ley, pueden dar lugar a la imposición de sanciones ante su desconocimiento. Es el caso de los incumplimientos a las condiciones impuestas o acordadas en el otorgamiento de licencias ambientales, concesiones de aguas, permisos de vertimientos, de emisiones, de ocupación de cauces, de tala o poda de árboles, de investigación científica en diversidad biológica, de tenencia y reubicación de fauna silvestre, entre otros.

4.7. En suma, se tiene que con la Ley 1333 de 2009 Colombia avanzó significativamente en el establecimiento de un régimen sancionatorio ambiental que se hacía necesario ante la dispersión y deficiencia normativa, pero sobre todo respondiendo a las exigencias que la Constitución ecológica de 1991 imponía sobre la materia. En cuanto a las infracciones por violación de la normatividad ambiental vigente, aun cuando el legislador no hizo una relación taxativa de los preceptos que establecen los mandatos cuya violación configura una infracción en materia ambiental, hace remisión general al Código de Recursos Naturales Renovables, la Ley 99 de 1993, las demás disposiciones que las sustituyan o modifiquen y los actos administrativos de la autoridad ambiental competente. Así mismo, determina como constitutivo de infracción la comisión de un daño al medio ambiente. Ante esta normatividad, el operador administrativo o jurídico, al entrar a establecer una violación a las mismas, debe aplicar todo el conjunto de normas, aquellas que establezcan prohibiciones, condiciones, restricciones y obligaciones ambientales a sus destinatarios. De igual modo, los actos administrativos particulares pueden dar lugar a la imposición de sanciones ante su desconocimiento.

5. Del principio de legalidad, su integración con el de reserva de ley y el de tipicidad como fundamento del debido proceso administrativo sancionador.

5.1. El derecho penal, el derecho contravencional, el derecho disciplinario y el derecho correccional³⁶ hacen parte de la potestad sancionadora del Estado, que permite el cumplimiento adecuado de las funciones y la ejecución de los fines de la administración, asegurando por parte de los administrados el respeto de las obligaciones y deberes constitucionales como legales, además de garantizar su organización y funcionamiento.

No obstante, el *ius punendi* del Estado no puede ejercerse de forma arbitraria, sino que se encuentra sometido a las reglas propias del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución, el cual se extiende tanto a las actuaciones judiciales como administrativas, constituyéndose en una

³⁶ Sentencias C-827 de 2001 y C-530 de 2003.

limitación de los poderes estatales y en una garantía de protección de los derechos de los ciudadanos, de forma que las actuaciones de la autoridad pública se acojan a los procedimientos previstos en la ley.

Como ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional, a las actuaciones administrativas sancionatorias se les aplica las garantías mínimas establecidas al debido proceso penal, pero no con la misma intensidad o rigurosidad, ya que difieren en los bienes protegidos³⁷.

Así, al igual que en el derecho penal, en el derecho administrativo sancionador tiene plena vigencia el principio constitucional de legalidad, el cual se compone a su vez de los principios de tipicidad y de reserva de ley, que en su conjunto forman parte fundamental del debido proceso. Sin embargo, estos principios en el derecho administrativo sancionador, tanto en materia disciplinaria como correccional, se aplican con ciertos matices de flexibilidad³⁸.

5.2. El inciso 2° del artículo 29 Superior, prescribe que *“nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”*, con el fin de garantizar el debido proceso, en el cual se reconoce como pilar fundamental el **principio de legalidad**³⁹.

En virtud de este principio, *“las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa⁴⁰”*. Este principio implica también que la sanción debe estar predeterminada, ya que debe haber certidumbre normativa previa sobre la sanción a ser impuesta, pues las normas que consagran las faltas

³⁷ La Corte ha señalado que *“entre el derecho penal y los otros derechos sancionadores existen diferencias que no pueden ser desestimadas. Así, el derecho penal no sólo afecta un derecho tan fundamental como la libertad sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso. En cambio, otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física, pues se imponen otro tipo de sanciones, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, ya que se aplican a personas que están sometidas a una sujeción especial -como los servidores públicos- o a profesionales que tienen determinados deberes especiales, como médicos, abogados o contadores. En estos casos, la Corte ha reconocido que los principios del debido proceso se siguen aplicando pero pueden operar con una cierta flexibilidad en relación con el derecho penal”*. Sentencia C-597 de 1996.

³⁸ *“De conformidad con la jurisprudencia constitucional, los principios del derecho penal - como forma paradigmática de control de la potestad punitiva- se aplican, a todas las formas de actividad sancionadora del Estado. Y por ello el principio de legalidad se proyecta y limita también la actividad sancionadora de la administración. Al respecto ha señalado la Corte que en el derecho administrativo sancionador, “la definición de una infracción debe respetar los principios de legalidad y proporcionalidad que gobiernan la actividad sancionadora del Estado”*. Sentencia C-530 de 2003.

³⁹ En sentencia C-980 de 2010 la Corte precisó que: *“(…) el derecho al debido proceso se muestra como desarrollo del principio de legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del ius puniendi del Estado. En virtud del citado derecho, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos”*.

⁴⁰ Ver, entre otras, las sentencia C-597 de 1996.

deben estatuir “también con carácter previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquéllas”⁴¹. Así, las sanciones administrativas deben entonces estar fundamentadas en la ley, por lo cual, no puede transferirse al Gobierno o a otra autoridad administrativa una facultad abierta en esta materia”⁴².

De esta manera, existen dos garantías intrínsecas en el principio de legalidad⁴³. Una de carácter material, que exige que tanto la conducta como la sanción estén previa y claramente establecidas a la comisión de la falta o infracción (*lex praevia*), permitiendo conocer de manera suficiente la conducta reprochada (*lex certa*). Otra de carácter formal, que demanda que la descripción y elementos de la conducta y las clases y cuantías de las sanciones a ser impuestas estén previstos en la ley o en norma con fuerza de ley, pudiéndose hacer remisión a otras del mismo rango o, incluso, al reglamento, siempre y cuando los elementos estructurales de la conducta antijurídica hayan sido determinados⁴⁴.

Acudiendo a la aplicación menos rigurosa que en el derecho penal, el legislador puede diseñar normas más generales en el derecho administrativo sancionador (tanto en el disciplinario como en el correccional⁴⁵), lo cual no supone el desconocimiento del principio de legalidad, en la medida que se determine un marco de referencia cierto que permita en un caso específico establecer tanto la falta o infracción como la sanción.

En ese orden, el principio de legalidad busca el cumplimiento de los siguientes objetivos: (i) otorgar certidumbre normativa sobre la conducta y la sanción a imponer; (ii) exige que el texto predeterminado tenga fundamento directamente en la ley, sin que sea posible transferir tal facultad al Gobierno o a las autoridades administrativas, por ser competencia privativa del Legislador; (iii) constituye una salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos; (iv) protege la libertad individual; (v) controla la arbitrariedad

⁴¹ Sentencia C-417/93. En el mismo sentido, ver la sentencia C-280 de 1996.

⁴² Sentencia C-530 de 2003.

⁴³ “El principio de legalidad, en términos generales, puede concretarse en dos aspectos: el primero, que exista una ley previa que determine la conducta objeto de sanción y, el segundo, en la precisión que se empleó en ésta para determinar la conducta o hecho objeto de reproche y la sanción que ha de imponerse. Aspecto éste de gran importancia, pues con él se busca recortar al máximo la facultad discrecional de la administración en ejercicio del poder sancionatorio que le es propio. Precisión que se predica no sólo de la descripción de la conducta, sino de la sanción misma”. Sentencia C-654 de 2000.

⁴⁴ Ver sentencias C-1011 de 2008, C-031 de 2012, C-401 de 2013, C-412 de 2015 y C-135 de 2016.

⁴⁵ “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”. Sentencia C-632 de 2011.

administrativa; y (vi) asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo y sancionador del Estado⁴⁶.

5.3. Al considerarse que las conductas y las sanciones deban estar predeterminadas en una norma de rango legal, ello conduce a señalar que dentro de la definición del principio de legalidad, se encuentra inmerso el **principio de reserva de ley**⁴⁷.

En sentencia C-699 de 2015 esta Corporación al definir dicho principio indicó: *“la reserva de ley alude a la categoría de fuente jurídica exigida para regular una determinada materia e implica que ciertos temas sean confeccionados por el legislador, no siendo posible su configuración a través de una norma de nivel jerárquico inferior, como, por ejemplo, los reglamentos administrativos. La razón de la reserva de ley reside en garantizar que la disciplina de materias expresamente definidas provenga del procedimiento parlamentario, organismo garante de que las determinaciones sean el resultado de un debate amplio y democrático materializado en disposiciones generales y abstractas. Es decir, que las normas contentivas de prohibiciones sean de rango legal. // Sobre el principio de reserva de ley, la jurisprudencia constitucional ha señalado que ostentan ese carácter las materias originadas en el ejercicio de la función principal del Congreso, consistente en la creación de la ley. Sin embargo, algunas materias pueden atribuirse al Presidente de la República para que, de manera excepcional actúe como legislador extraordinario, con lo cual la norma material, pero no formalmente, conserva su rango legal⁴⁸”*.

Así, entonces, acorde con este principio, únicamente el legislador está constitucionalmente autorizado para establecer conductas que constituyan infracciones delictivas, contravencionales o correccionales, señalar las penas restrictivas de la libertad o las sanciones de carácter administrativo o disciplinario, así como determinar los procedimientos que en cada materia deben surtir para la imposición de las mismas.

En el ordenamiento constitucional colombiano existen dos clases de reserva de ley: (i) Una *material*, que la conforma el conjunto de supuestos o materias sobre las cuales la Constitución exige una regulación de rango legal. Este tipo de reserva supone que los temas que no han sido reglados por la ley, no pueden ser regulados por normas reglamentarias. Sin embargo, debe precisarse que excepcionalmente el Presidente de la República a través de una

⁴⁶ Sentencia C-031 de 2012.

⁴⁷ Frente al principio de reserva de ley la Corte en sentencia C-135 de 2016 señaló que: *“es una manifestación del principio de democracia y de división de los poderes, el cual exige que ciertas materias deban ser directamente reguladas por el legislador mediante la expedición de leyes y no a través de regulaciones de menor jerarquía como lo son los reglamentos expedidos por el Gobierno Nacional. Por consiguiente, este principio impone la obligación de que los núcleos esenciales de la materia objeto de reserva estén contenidos o definidos en una ley”*.

⁴⁸ Sentencia C-810 de 2014.

norma con fuerza de ley, como legislador extraordinario con facultades expresamente otorgadas, pueda reglamentar el tema correspondiente⁴⁹. (ii) Otra *formal*, que significa que cualquier materia, por intrascendente que sea, que haya sido regulada en la ley, no puede ser modificada por un reglamento. En razón a las materias restringidas o a los trámites especiales exigidos, sólo el Congreso está facultado para realizar la regulación⁵⁰.

Con todo, aun cuando en el derecho administrativo sancionador la reserva de ley esté matizada, el legislador debe señalar por lo menos (i) los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada; (ii) el procedimiento sancionador; (iii) la definición misma de la sanción o los criterios para determinarla con claridad; y, (iv) los entes encargados de imponerla⁵¹.

Lo anterior significa que en el marco de producción de las normas jurídicas, la potestad reglamentaria faculta al Ejecutivo a expedir reglamentaciones para la cumplida ejecución de las leyes, sin que, claro está, se sobrepasen los límites de las materia sujetas a reserva de ley. Esta potestad dispuesta en el numeral 11 del artículo 189 Superior, habilita al Presidente de la República en su doble condición de jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa para expedir reglamentos de carácter general y abstracto que facilitan la ejecución de la ley, detallando los aspectos técnicos y operativos necesarios para tal propósito, sin que pueda modificar, ampliar o restringir su contenido y alcance. Por consiguiente, para que en el ordenamiento jurídico no se incurra en ambigüedades, el Congreso debe establecer los parámetros precisos en aquellas materias que no desarrolla de forma integral⁵².

Sobre este aspecto, la Corte en la misma sentencia C-699 de 2015 se preguntó (i) si es constitucionalmente admisible que el legislador utilice conceptos

⁴⁹ En sentencia C-619 de 2012, “[l]a Corte Constitucional ha reconocido que hay asuntos que a pesar de tener reserva de ley pueden ser “delegadas” mediante ley de facultades extraordinarias al Ejecutivo para que sea éste quien regule la materia mediante decretos leyes, pero no pueden ser “deslegalizadas”, esto es, que el legislador no puede delegar al Ejecutivo que regule esa materia mediante reglamento, en desarrollo del artículo 189.11 de la Constitución”. Ver además, la sentencia C-810 de 2014, reiterada en la sentencia C-412 de 2015.

⁵⁰ En sentencia C-135 de 2016, la Corte precisó en cuanto a la reserva de ley en sentido formal, que “el único habilitado para intervenir en la producción normativa es directamente el Congreso de la República como órgano máximo de deliberación política y de representación democrática, por lo tanto, sólo él puede establecer leyes orgánicas, estatutarias y marco, además de decretar impuestos o expedir códigos. Con relación a esas especiales materias, las autoridades administrativas, incluido el Gobierno Nacional, carecen de competencia para expedir regulaciones sobre las mismas”.

⁵¹ Sentencias C-343 de 2006 y C-1011 de 2008.

⁵² Al respecto, la Corte en sentencia C-400 de 2013 ha señalado que: “en muchos casos, la naturaleza misma de las materias objeto de regulación no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias a efectos de permitir su cumplida ejecución, y que en tales casos el contenido de la reserva está referido al núcleo esencial de la materia reservada, de tal manera que el reglamento se limite a desarrollar, complementar y precisar lo que ya ha sido de manera expresa contemplado en la ley. Quiere lo anterior decir que corresponde al legislador regular directamente el núcleo de las materias reservadas, el objeto propio de la reserva, sin perjuicio de la posterior especificación que, en ciertos supuestos, se deje a la actuación administrativa”. Además, en sentencia C-1011 de 2008, se indicó que “(...) en materia de derecho administrativo sancionador, el legislador puede establecer normas con un mayor grado de generalidad, que no implican per se la vulneración del principio de legalidad, siempre y cuando se establezca un marco de referencia cierto para la determinación de la infracción y de la sanción en un caso concreto”.

jurídicos indeterminados para la configuración de las prohibiciones en materia sancionatoria, al igual que (ii) si el reglamento al detallar aspectos relacionados con la ejecución de la ley puede configurar tipos sancionatorios. Al respecto consideró: *“Sobre la primera cuestión, en materia sancionatoria es admisible el uso de los conceptos jurídicos indeterminados, siempre que la forma típica pueda tener un carácter determinable al momento de su aplicación y, para lo cual, es imprescindible que la ley establezca criterios objetivos que permitan razonable y proporcionalmente concretar las hipótesis normativas.// Sobre la segunda cuestión planteada, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el reglamento cumple su función complementaria del texto legal, en tanto no contraríe el principio de reserva de ley, razón por la cual, es necesario que establezca un núcleo esencial que está conformado por las conductas típicas y las sanciones”*.

De esta manera, resultaría inconstitucional que la norma legal ceda al Ejecutivo la potestad genérica de determinar a través de reglamento las infracciones y sanciones administrativas. No obstante, debe señalarse que aun cuando en materia sancionatoria la ley puede hacer remisiones a los reglamentos, con el propósito de que se complemente el tipo descrito, el núcleo esencial de lo previsto en la ley debe respetarse.

Al respecto, el Consejo de Estado quien es el órgano encargado de efectuar el control de este tipo de actos, ha considerado:

*“La potestad reglamentaria como lo ha sostenido esta Corporación **no puede emplearse para reglamentar asuntos que discrepen sustancialmente de la norma identificada como objeto de esa potestad;** cuando así se procede, es claro que se configura una violación al ordenamiento constitucional, precisamente en la norma que reconoce la competencia (artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política), además de la Ley que es objeto de regulación, ya que **no le es posible al Gobierno Nacional, so pretexto de reglamentar la ley, introducir en ella alteraciones que desvirtúan la voluntad del legislador pues los límites de esta facultad los señala la necesidad de cumplir adecuadamente la norma que desarrolla; tiene sí la responsabilidad de hacer cumplir la ley y de crear los mecanismos necesarios para hacerla efectiva pues de lo contrario ésta quedaría escrita pero no tendría efectividad.** Como lo ha sostenido la jurisprudencia la función que cumple el gobierno con el poder reglamentario, es la **complementación de la ley, en la medida en que se trata de una actualización y enfoque a las necesidades propias para su eficaz ejecución y no un ejercicio de interpretación de los contenidos legislativos, ni de su modo de encuadrar las distintas situaciones jurídicas en los supuestos que contiene.** Reglamentar una ley implica dictar las normas generales necesarias que conduzcan a su cumplida aplicación, tal como precisar definiciones o aclarar etapas del procedimiento previsto en la ley, alcanzando el grado de generalidad o especificidad que determine el Presidente, según el contenido de la ley*

*reglamentada, en ejercicio de la potestad reglamentaria que le reconoce*⁵³ (destaca la Sala).

Igualmente, la jurisprudencia de esta Corporación al referirse al sentido y alcance de la potestad reglamentaria prevista en el artículo 189-11 Superior, ha indicado que debe ejercerse *“por mandato de la Norma Fundamental, de conformidad con los preceptos legales y constitucionales. Así, los actos administrativos emitidos como consecuencia del ejercicio de dicha potestad únicamente pueden desarrollar el contenido de la ley”*. Del mismo modo, *“la competencia reglamentaria se dirige a la producción de actos administrativos por medio de los cuales lo que se busca es convertir en realidad “el enunciado abstracto de la ley... [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real”*. La potestad reglamentaria se conecta, en consecuencia, con la expedición de normas de carácter general - sean ellas decretos, resoluciones o circulares - imprescindibles *“para la cumplida ejecución de la ley”*⁵⁴. Así, en sentencia C-1005 de 2008 la Corte estimó:

*“Considerado el punto desde esta perspectiva, al Presidente de la República le está vedado ampliar o restringir el sentido de la Ley. No puede tampoco suprimir o modificar las disposiciones previstas en la Legislación pues con ello estaría excediendo sus atribuciones. Es de desatacar aquí, que no todas las leyes ordinarias requieren ser reglamentadas. Existen leyes que han sido formuladas por el Legislador de manera tan detallada y los temas en ellas contenidos han sido desarrollados en forma tan minuciosa, que prima facie no habría espacio para una regulación ulterior*⁵⁵.

8.- *Lo dicho enlaza con la idea según la cual la extensión de la potestad radicada en cabeza del Ejecutivo por el artículo 189 numeral 11, depende de la forma, así como del detalle, con que la Ley reguló los temas correspondientes. Precisamente aquí se acentúa que la facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que marcan la Constitución y la Ley. El objeto de la potestad reglamentaria consiste, entonces, en contribuir a la concreción de la ley y se encuentra, por consiguiente, subordinada a lo dispuesto por ella sin que sea factible alterar o suprimir su contenido ni tampoco reglamentar materias cuyo contenido esté reservado al Legislador*⁵⁶” (destaca la Sala).

Esta Corporación también ha reconocido a los organismos y a las autoridades que siguen en la jerarquía administrativa al Presidente de la República, tales

⁵³ Consejo de Estado, Sección Segunda. Radicación número: 11001-03-25-000-2005-00125-00(5242-05). Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Octubre 21 de 2010.

⁵⁴ Sentencia C-1005 de 2008.

⁵⁵ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-302 de 1999.

⁵⁶ Ibíd. Cfr., también, Corte Constitucional. Sentencia C-028 de 1997.

como Ministerios⁵⁷, Departamentos Administrativos, Superintendencias, entre otras, cierta competencia regulativa, de carácter residual y accesorio, *que los habilita para insertar la voluntad del legislador en las últimas posibilidades de aplicación de la norma general*⁵⁸. De esta manera, para la Corte mientras al Presidente le pertenece emitir criterios para la debida observancia de la voluntad legislativa, los demás órganos subordinados deben, a su turno, expedir la regulación *“necesaria para pormenorizar el proceso de implantación de esa voluntad. Es esta una función de afinamiento que procede desde los trazos más amplios fijados por el legislador hasta los detalles prácticos más concretos, establecidos por el ejecutor de la medida”*⁵⁹.

Respecto a esto último la Corte ha puesto de presente la imposibilidad de que el legislador prevea en forma detallada las materias que le corresponde reglar, y es por eso que, en principio, lo establecido en la ley es prescrito de modo general y orientador, siendo la administración a quien corresponde, de acuerdo con las circunstancias de orden fáctico y técnico, regular el detalle de las correspondientes materias⁶⁰.

5.4. El otro principio que integra el derecho administrativo sancionador y que se encuentra incorporado en el de legalidad, es el de **tipicidad**. Según este principio *“el legislador está obligado a describir la conducta o comportamiento que se considera ilegal o ilícito, en la forma más clara y precisa posible, de modo que no quede duda alguna sobre el acto, el hecho, la omisión o la prohibición que da lugar a sanción de carácter penal o disciplinario. Igualmente, debe predeterminar la sanción indicando todos aquellos aspectos relativos a ella, esto es, la clase, el término, la cuantía, o el mínimo y el máximo dentro del cual ella puede fijarse, la autoridad competente para imponerla y el procedimiento que ha de seguirse para su imposición”*⁶¹.

De acuerdo con esta definición, son elementos esenciales del tipo sancionatorio administrativo: (i) la descripción específica y precisa de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción, bien

⁵⁷ En sentencia C-1005 de 2008 la Corte precisó que: *“la tarea de los Ministerios consiste en desarrollar funciones previamente determinadas en la Legislación y en el Reglamento por lo que en relación con la posibilidad de regulación que les asiste, su competencia es de orden residual y sus atribuciones de regulación ostentan un carácter subordinado a la potestad reglamentaria del Presidente de la República así como atañen únicamente al ámbito de su respectiva especialidad”*.

⁵⁸ Según el Consejo de Estado, *“el Presidente de la República es, ciertamente, el titular constitucional de la potestad reglamentaria, pero ello no quiere decir que dentro de su ámbito de competencia y nivel de subordinación jerárquica y normativa, las demás autoridades administrativas no pueda adoptar medidas de carácter general a fin cumplir o hacer cumplir las disposiciones superiores relativas a los asuntos a su cargo, de donde, como titulares de autoridad administrativa, están investidas de las facultades o potestades propias de la administración, dentro de las cuales está justamente la reglamentaria. De allí que los actos administrativos generales pueden emanar de cualquier autoridad administrativa, en lo que concierna a los asuntos a su cargo”*. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Juan Alberto Polo Figueroa. Bogotá D. C., 24 de agosto de 2000. Radicación número 6096.

⁵⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-917 de 2002.

⁶⁰ Sentencia C-734 de 2003.

⁶¹ Sentencia C-921 de 2001.

porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) la determinación por la ley de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma, (iii) que exista correlación entre la conducta y la sanción; (iv) la autoridad competente para aplicarla; y (v) el procedimiento que debe seguirse para su imposición⁶².

El conjunto de estos elementos busca que sea la ley y no el operador jurídico quien establezca las conductas sancionables, por lo que las mismas deben estar descritas con el mayor detalle posible, al punto que todos sus elementos estructurales puedan ser deducidos de su literalidad y pueda su destinatario conocer exactamente el alcance de las mismas, evitándose decisiones subjetivas o arbitrarias.⁶³

Pese a lo anterior, dentro de los matices predicables del derecho administrativo sancionador, la jurisprudencia constitucional también ha considerado que las conductas que constituyen falta disciplinaria o infracción administrativa, no necesariamente tienen que estar descritas con la misma minucia y grado de precisión que se demanda en materia penal, estableciendo un criterio de mayor flexibilidad y menor rigurosidad en la adecuación típica⁶⁴. Esto obedece a la naturaleza de las conductas sancionables en materia administrativa, los bienes jurídicos implicados y la finalidad de las facultades sancionatorias que difieren del derecho penal⁶⁵. Del mismo modo, los efectos jurídicos que se producen frente a la comunidad y frente al mismo sujeto sancionable, no suponen una trascendental incursión en el núcleo duro de los derechos fundamentales, particularmente en el derecho a la libertad. Sobre este punto, la Corte en sentencia C-242 de 2010, estimó:

⁶² Cfr. Sentencia C-713 de 2012.

⁶³ Sentencia C-401 de 2013.

⁶⁴ Sentencia C-406 de 2004.

⁶⁵ 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 inflige 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”*.

“En el ámbito del derecho administrativo sancionador el principio de legalidad se aplica de modo menos riguroso que en materia penal, por las particularidades propias de la normatividad sancionadora, por las consecuencias que se desprenden de su aplicación, de los fines que persiguen y de los efectos que producen sobre las personas. Desde esta perspectiva, el derecho administrativo sancionador suele contener normas con un grado más amplio de generalidad, lo que en sí mismo no implica un quebrantamiento del principio de legalidad si existe un marco de referencia que permita precisar la determinación de la infracción y la sanción en un asunto particular. Así, el derecho administrativo sancionador es compatible con la Carta Política si las normas que lo integran –así sean generales y denoten cierto grado de imprecisión– no dejan abierto el campo para la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones o las penas. Bajo esta perspectiva, se cumple el principio de legalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador cuando se establecen: (i) “los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada”; (ii) “las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar la claridad de la conducta”; (iii) “la sanción que será impuesta o, los criterios para determinarla con claridad”.

Asimismo, continuando con los matices del derecho administrativo sancionador, se ha admitido que el legislador no está obligado a detallar con precisión cada uno de los elementos del tipo. Para ello los tipos en blanco o conceptos jurídicos indeterminados, que comprenden aquellos preceptos que contienen descripciones incompletas de tales conductas, *“se ajustan al principio de tipicidad y son admisibles constitucionalmente, cuando pueden ser completados y precisados por el intérprete autorizado, logrando éste realizar a satisfacción el respectivo proceso de adecuación típica de la infracción”*⁶⁶. Para establecer de manera razonable el alcance y precisión de las conductas y sus sanciones, el operador jurídico puede basarse en el mismo contexto normativo, en las remisiones de las disposiciones, en criterios técnicos, lógicos, empíricos, semánticos o de otra índole. No obstante, *“si el concepto es a tal punto abierto, que no puede ser concretado en forma razonable, entonces dichos conceptos desconocen el principio de legalidad, pues la definición del comportamiento prohibido queda abandonada a la discrecionalidad de las autoridades administrativas, que valoran y sancionan libremente la conducta sin referentes normativos precisos”*⁶⁷.

5.5. De acuerdo a lo señalado la Sala concluye que el *ius punendi* que ejerce el Estado a través del derecho administrativo sancionador, exige que las conductas reprochables, las sanciones, el procedimiento como las autoridades competentes para aplicarlas, deben establecerse únicamente por el legislador

⁶⁶ Sentencia C-393 de 2006.

⁶⁷ Sentencia C-530 de 2003.

acorde con los principios de legalidad y de reserva de ley. Sobre este último principio se ha admitido que en el derecho administrativo sancionatorio este pueda ser matizado, exigiéndose una rigurosidad menor que a la del derecho penal. Por su parte, el principio de tipicidad en esta materia, permite establecer un marco de referencia de las conductas y de sus sanciones, donde la autoridad administrativa queda facultada para reglamentar lo previsto por el legislador, pero proscribiendo de la ley enunciaciones al tal punto abiertas y genéricas que no puedan ser determinadas de forma razonable, evitando trasladar al Gobierno o a las autoridades administrativas la definición de los comportamientos y de las sanciones aplicables. Adicionalmente, los actos administrativos pueden desarrollar el contenido de la ley con lo cual se busca convertir en realidad el enunciado abstracto de la ley para encauzarla hacia la operatividad efectiva.

6. Análisis de la expresión acusada.

6.1. Para el demandante, la expresión “*y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente*”, contenida en el único inciso del artículo 5° de la Ley 1333 de 2009 es inconstitucional, por quebrantar el artículo 29 Superior, al deferir de forma abierta en los actos de la administración la facultad de crear infracciones administrativas. En su concepto, solo el legislador puede establecer las conductas reprochables en esta materia y, por tanto, se desconocen los principios de legalidad, reserva de ley y tipicidad, que fundamentan el derecho administrativo sancionador.

6.2. Pues bien, como lo advirtió la Sala en la parte dogmática de esta providencia, al estudiar el régimen sancionatorio ambiental, el artículo 5° demandado parcialmente establece modalidades de infracciones en esta materia. En términos del inciso único que contiene la expresión cuestionada, “*se considera infracción en materia ambiental 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. 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 (...)*”.

Como se desprende de la redacción del artículo 5°, el legislador no hizo una relación de las conductas reprochables en materia ambiental ni precisó de forma taxativa los preceptos legales que contienen las mismas, sino que acudió a una remisión normativa general, determinando el Decreto-Ley y las leyes que las prevén y las demás que las sustituyan o modifiquen, así como los actos administrativos de la autoridad competente. De manera que solamente el desconocimiento de la ley ambiental vigente, así como de los actos de la administración, además de la comisión de un daño al medio ambiente, son las

referencias normativas a que alude el legislador para que el operador administrativo o jurídico pueda derivar una eventual infracción.⁶⁸

Este tipo de remisión o reenvío es constitucionalmente válido, pues en muchos casos la ley acude a la definición de conductas establecidas en otras disposiciones del mismo rango o con fuerza material de ley, sin que con ello se desconozca el principio de legalidad⁶⁹. A este tipo de práctica legislativa se le conoce como *tipificación indirecta*, que surge de la conjunción de dos normas: la que manda o prohíbe y la que advierte que su incumplimiento es infracción⁷⁰. Así, a través del empleo de una remisión, una norma sancionadora hace suyo o legitima el contenido de un precepto, mandato o disposición contenido en un instrumento o norma distinta (supuesto), estableciendo de manera expresa que el incumplimiento de aquéllos, constituirá una infracción administrativa a la cual podrá ser aparejada la correspondiente sanción.

Al revisar la normativa a la cual remite el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, la Sala logra identificar gran número disposiciones que contienen conductas cuyo desconocimiento por parte de sus destinatarios implicaría la estructuración de una infracción en materia ambiental. Así, en la parte motiva de esta decisión (punto 4.3. *ut supra*), a manera de ejemplo, se hizo referencia

⁶⁸ La doctrina especializada se ha ocupado de estudiar esta materia, haciendo precisiones importantes: “Las normas y los actos administrativos hacen parte del ordenamiento jurídico cuando han sido expedidos, en debida forma, por la autoridad competente, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales o legales; se han promulgado, publicado, comunicado, inscrito o notificado en la forma que exige la Constitución y la ley; y si, además, se encuentran vigentes, es decir que no han sido modificados, subrogados o derogados, expresa o tácitamente por una norma posterior, o declarados inexequibles o nulos. // Por tal razón, no constituye infracción ambiental la inaplicación de normas que han perdido su vigencia, por derogatoria expresa o tácita, o por la declaratoria de inexequibilidad o nulidad, proferida previamente por autoridad competente, como tampoco lo es la ignorancia de disposiciones o mandamientos que se encuentran en proceso de formación legal, como es el caso de proyectos de ley o de reglamento que aún no han nacido a la vida jurídica, aun cuando sus pretensiones sean de público conocimiento o resulten necesarias y de urgente aplicación para salvaguardar la integridad del medio ambiente”. Gloria Lucía Álvarez Pinzón. Las infracciones ambientales. Nuevo régimen sancionatorio ambiental. Universidad Externado de Colombia, primera edición, abril de 2010, pág. 213.

⁶⁹ La técnica de la remisión normativa no es un asunto sólo del derecho sancionador ambiental, y en otras áreas del derecho el legislador ha acudido a ella, sin que implique violación de la Constitución Nacional, tal como lo ha manifestado esta Corporación en la sentencia C-343 de 2006: “(...) La remisión normativa como técnica legislativa no es per se inconstitucional cuando se analiza desde la perspectiva del principio de tipicidad, puesto que es preciso verificar qué parte de la disposición en cuestión requiere completarse con otros preceptos jurídicos y si es posible efectivamente completar la norma cuestionada a partir de la lectura de las normas a las que se remite. Por tanto, no es posible inferir del principio de tipicidad que una remisión que el mismo legislador hace a otro instrumento normativo sea de suyo inexequible. No obstante, para que la remisión sea constitucional la disposición que la efectúa ha de comprender unos contenidos mínimos que le permitan al intérprete y ejecutor de la norma identificar un determinado cuerpo normativo sin que haya lugar a ambigüedades ni a indeterminaciones al respecto. Además, es necesario que las normas a las que se remite contengan, en efecto, los elementos que permiten definir con precisión y claridad la conducta sancionada, de forma tal que su aplicación se efectúe con el respeto debido al principio de tipicidad. Adicionalmente, a las personas no se les puede aplicar una descripción de la conducta sancionada efectuada con posterioridad a la realización de dicha conducta, porque ello desconocería el principio de *lex praevia*”.

⁷⁰ En la sentencia C-564 de 2000, la Corte definió la tipificación indirecta, al señalar que esta “presupone la existencia de un precepto que establece un mandato, una prohibición, y otro que establece que el incumplimiento de éstas, será objeto de sanción”. En el asunto abordado en esa oportunidad, esta Corporación encontró que “en el caso en estudio, las leyes 9ª de 1991, 32 de 1992, y las resoluciones del Banco de la República, constituyen esas normas tipo que le dan contenido al decreto 1746 de 1991”.

a los artículos 35, 86, 88, 132, 142, 148, 336 del Decreto Ley 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales Renovables)⁷¹, como al artículo 62 de la Ley 99 de 1993⁷², que establecen de manera detallada prohibiciones, condiciones y obligaciones, señalando también sus destinatarios. Situación distinta ocurre con la remisión que hace el legislador a la Ley 165 de 1994, pues como se indicó, esta no contiene mandatos susceptibles de ser infringidos por los usuarios del medio ambiente o de los recursos naturales, ya que únicamente establece atribuciones y obligaciones para los Estados miembros del Convenio sobre Diversidad Biológica, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992.

Así entonces, la remisión que el artículo 5° de la ley demandada hace a otros cuerpos normativos de su misma naturaleza o con fuerza de ley para ubicar las conductas reprochables en materia ambiental, no riñe *prima facie* con los principios de legalidad, tipicidad y reserva de ley, en la medida que se identifica el cuerpo normativo al cual se remite, así como que la tipificación de las conductas sancionables se encuentran previstas de forma clara en normas legales, las cuales, valga recordar, no son ahora objeto de control de constitucionalidad. Por lo demás, tanto las sanciones, el procedimiento para su imposición como las autoridades competentes para adelantarlos, están previstas en la propia Ley 1333 de 2009 (arts. 1°, 17 y ss. y 40).

6.3. Ahora bien, la Corte debe ocuparse de establecer si con la remisión que la expresión demandada del mismo artículo 5° hace a los actos administrativos emanados de las autoridades ambientales competentes, se está habilitando a dichas autoridades para crear infracciones y, sin con ello se desconoce el derecho al debido proceso administrativo, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, en particular el principio de legalidad así como los principios que lo integran, esto es, el de reserva de ley y tipicidad.

Acudiendo a la literalidad del artículo 5° de la Ley 1333 de 2009 en el que se incorpora la expresión demandada, encuentra la Corte que el legislador no está habilitando a las autoridades ambientales competentes para crear infracciones en esta materia, ya que la norma en su integralidad pretende es definir lo que debe entenderse por infracción, señalando que es toda violación -por acción u omisión- de las disposiciones ambientales.

De esta manera, no puede entenderse que las infracciones ambientales son aquellas que señalen las autoridades administrativas, sino aquellas resultantes del desconocimiento de la normativa ambiental a que alude la ley. Así, el

⁷¹ El Código de Recursos Naturales Renovables contiene prohibiciones ambientales en los artículos 35, 129, 138, 142, 215, 265, 276, 282, 283 y 336. Asimismo, las condiciones ambientales se encuentran establecidas en los artículos 62, 82, 86, 87, 148, 277, 278, 280, 331 y 332. Por su parte, las obligaciones ambientales se ubican en los artículos 9°, 23, 34, 36, 65, 68, 88, 94, 95, 102, 103, 104, 108, 113, 114, 117, 118, 120, 123, 128, 130, 132, 133, 136, 139, 140, 141, 142, 145, 146, 147, 154, 165, 166, 178, 186, 189, 191, 193, 197, 198, 208, 210, 216, 223, 227, 228, 236, 242, 244, 246, 259, 263, 264, 275, 281, 291, 292, 293, 300, 304, 315, 319, 322, 323 y 326.

⁷² Entre otras obligaciones ambientales previstas en la Ley 99 de 1993, se encuentran las establecidas en los artículos 43 (parágrafo), 45 y 49.

operador administrativo al momento de establecer la posible estructuración de un infracción en esta materia, debe analizar si en el caso concreto hubo una violación a las obligaciones, prohibiciones o condiciones previstas tanto en el Código de Recursos Naturales Renovables, la Ley 99 de 1993 “y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados por la autoridad ambiental competente”.

A pesar que en los antecedentes legislativos nada se dice sobre la intención del legislador cuando se refirió a los actos administrativos emanados por la autoridad ambiental competente⁷³, de la interpretación literal del artículo se entiende que estos son solo parte del conjunto normativo cuyo desconocimiento daría lugar a la configuración de una infracción.

6.4. En este punto debe recordarse que el legislador ya estableció las conductas sancionables en materia ambiental en el Decreto-Ley 2811 de 1974 y en la Ley 99 de 1993, previendo las obligaciones, prohibiciones y condiciones que deben ser respetadas por sus destinatarios, razón por la que el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009 hizo un reenvío a estas. En esa medida, los actos administrativos emanados por la autoridad ambiental competente, bien sean de carácter general como los reglamentos o de índole particular como las licencias, concesiones y permisos⁷⁴ otorgados a los usuarios del medio ambiente y de los recursos naturales, deben respetar lo establecido en la ley, pudiendo derivarse de su desconocimiento infracciones en materia ambiental sin que con ello pueda entenderse que la administración crea la conducta sino que esta se deriva de la propia norma legal.

El artículo 5° considera infracción en materia ambiental la violación de “normas legales” (Decreto-Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993, Ley 165 de 1994 y las demás disposiciones ambientales vigentes) y trae un presupuesto

⁷³ La Sala examinó los antecedentes legislativos pero sin evidenciar cual fue la intención del legislador al incluir la expresión acusada en el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, pues ni en la exposición de motivos del proyecto de ley (Gaceta del Congreso N° 300 de 2006 - Proyecto de Ley 92 Senado, 238 Cámara), ni en los informes de ponencia (Gaceta del Congreso N° 429 del 6 de septiembre de 2007.) y ni en los respectivos debates se hizo referencia a ello, siendo aprobado el artículo en este aspecto de la misma forma en que fue propuesto. Por ende, respecto del espíritu de la norma es inexistente la información que se puede obtener.

⁷⁴ Esta Corporación ha definido los actos administrativos generales y particulares de la siguiente manera: “Las autoridades públicas que ejercen función administrativa expresan su voluntad a través de actos administrativos. Acorde con ello, se entiende por acto administrativo toda manifestación unilateral de la voluntad de la administración proveniente del ejercicio de una función administrativa, que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas, es decir, que produce efectos en derecho.// De acuerdo con su contenido, los actos administrativos se clasifican en dos categorías: generales y particulares. Los primeros, son aquellos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de carácter impersonal, objetivo y abstracto. En cuanto a los segundos, se entienden aquellos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de carácter personal, subjetivo o concreto.// En la primera categoría, los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, de tal manera que van dirigidos a una pluralidad indeterminada de personas que, de una u otra forma, se encuentran comprendidas en una misma situación jurídica. Por el contrario, en la segunda categoría, el contenido del acto es específico y concreto, razón por la cual, genera situaciones y produce efectos individualmente considerados, respecto de una o varias personas determinadas o determinables⁷⁴, un ejemplo típico de esta clase de actos es el nombramiento de un servidor público, pues crea en cabeza de un sujeto específico el derecho a ocupar un determinado cargo o empleo en el sector estatal”. Sentencia T-957 de 2011.

adicional, esta vez no predicables de las “normas legales”, al considerar infracción toda acción u omisión que “constituya violación de actos administrativos emanados de las autoridades ambientales”. Con ello no es que se faculte a la administración a crear infracciones administrativas, ya que de ser así no estaría ajustado a la Carta, sino lo que lo impugnado está determinando son las distintas maneras de infracción en materia ambiental, producto del desconocimiento de la legislación, así como de los actos administrativos, además de la comisión de un daño ambiental.

En esta medida, el contenido normativo acusado está definiendo lo que debe entenderse por infracción ambiental y, por tanto, no está facultando al reglamento para establecer las infracciones.

Bajo este contexto, producto del desconocimiento de los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente, como licencias, concesiones y permisos, puede derivarse infracciones en materia ambiental. Además, se pretende coadyuvar a la materialización de los fines de la administración de preservar el medio ambiente respecto a variables de tiempo, modo y lugar que no podía el legislador prever, como lo expuso el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Universidad del Rosario y la Procuraduría aunque hubiese solicitado la inhibición.

6.5. En materia medio ambiental y de salubridad pública la Constitución prevé que estos bienes jurídicos deben ser salvaguardados por el Estado a través de los dos campos de reglamentación administrativa. Por un lado, cuando la autoridad expide reglamentos autónomos o *praeter legem* en virtud de la competencia atribuida directamente por la Carta (art. 189-11), y del otro, cuando la materia es de la reserva legal, donde la administración solo emite reglamentos ejecutivos o *secundum legem*, por cuanto esta debe cumplir los fines de la policía y la facultad sancionadora administrativa dentro de los parámetros fijados por la norma legal.

Como se señaló con anterioridad, el reglamento puede precisar la ley y desarrollar los aspectos operativos y técnicos para su implementación, sin que en dicha tarea sobrepase los límites establecidos por el legislador. En materia ambiental, las autoridades administrativas son las depositarias de información relacionada de manera directa e inmediata con el funcionamiento práctico de las herramientas de creación legislativa; son precisamente ellas las que más cercanía reportan frente a los temas reales de implementación de la legislación ambiental y, por tanto, encargadas de su desarrollo. Ciertamente, resulta difícil para el legislador prever de antemano todas las eventualidades de regulación ambiental indispensables, por lo que el reglamento acude a desarrollar y concretar los mandatos legales.

En este orden de ideas, resulta absolutamente válida la remisión que en la expresión demandada el legislador hace a los actos administrativos emanados por la autoridad ambiental competente, tales como los reglamentos, en razón de que estos son consecuencia de la potestad otorgada constitucionalmente al

Poder Ejecutivo con la finalidad de permitir el debido acatamiento de la ley. Por tanto, con la expresión “y en los actos administrativos emanados por la autoridad ambiental competente” contenida en el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, el legislador de manera alguna desconoce los principios de legalidad y tipicidad, en la medida que con ella no se faculta a dichas autoridades para establecer las conductas sancionables en materia ambiental, pues ellas se encuentran notoriamente establecidas en el sistema de leyes. En consecuencia, la mención a los actos de la administración no desconoce la preeminencia de la Ley como fuente de derecho, ni autoriza a la autoridad administrativa para establecer nuevas conductas u omisiones que constituyan infracciones, ya que con ellas lo que se pretende es precisamente que el Ejecutivo coadyuve a la concreción y materialización de sus fines frente a variables de tiempo, modo y lugar que no podía el legislador prever.

Lo anterior reafirma la relevancia de las disposiciones reglamentarias que deben desarrollar las autoridades administrativas del Estado, en virtud de la legislación ambiental, lo cual en modo alguno constituye un aval para que se exceda el marco legal respectivo, eventualidad que, de llegar a presentarse, bien puede ser objeto de control por parte de la jurisdicción contencioso administrativa, a través de los distintos medios establecidos en la Ley 1437 de 2011.

La Corte no pierde de vista la “naturaleza policiva de la función atribuida por la ley a las autoridades ambientales”⁷⁵, que vigilan el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y condiciones establecidas en la ley, a las cuales están sujetos todos los usuarios del medio ambiente y de los recursos naturales. Asimismo, debe tenerse presente 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, 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)⁷⁶.

De acuerdo con todo lo señalado, considera la Corte que la remisión que hace la ley a los actos administrativos emanados por la autoridad ambiental competente cuando define las infracciones en materia ambiental resulta incluso necesaria. Ello es así, pues los actos de la administración al desarrollar y precisar la ley ambiental garantizan la aplicación de sanciones efectivas en los casos donde se haga un uso o aprovechamiento del medio ambiente en violación de las condiciones, prohibiciones y obligaciones establecidas en la misma legislación ambiental. Todo esto propende por la protección de un bien

⁷⁵ Gaceta del Congreso N° 429 de 2007. Pág. 34.

⁷⁶ El artículo 80 de la Carta Política establece que el Estado debe planificar “el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.” Así mismo, dispone que le corresponde “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental...”.

jurídico superior como lo es el derecho al ambiente sano, donde el Estado cuenta con un conjunto de responsabilidades orientadas a su preservación entre las cuales se encuentra la de sancionar a quienes ocasionen infracciones ambientales⁷⁷. Desconocer la posibilidad de que las autoridades ambientales puedan derivar infracciones de esta naturaleza ante el incumplimiento de las exigencias previstas en los actos administrativos por ellas emanados, supondría dejar sin protección en esta materia los bienes jurídicos asociados con el medio ambiente⁷⁸ y los deberes del Estado de salvaguardar los recursos naturales para las generaciones actuales y futuras.

6.6. Finalmente, la Corte debe hacer algunas precisiones respecto de la supuesta similitud que pone de presente el actor entre el artículo 53 de la Ley 13 de 1990⁷⁹ y el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, donde en el primero de los mencionados, a través de la sentencia C-699 de 2015 se declaró inexecutable la expresión “y *reglamentarias*”. Para la Sala si bien las dos disposiciones pueden tener un punto en común, observadas con mayor detenimiento presentan diferencias, por lo que no son extensibles, así como tampoco las consideraciones plasmadas en la mencionada providencia, como pasa a explicarse.

6.6.1. En primer lugar, la Sala destaca la notable diferencia entre la Ley 13 del 15 de enero de 1990 y la Ley 1333 del 21 de julio de 2009. La primera de ellas, expedida antes de la Constitución de 1991, contiene el Estatuto General de Pesca, teniendo por objeto “*regular el manejo integral y la explotación racional de los recursos pesqueros con el fin de asegurar su aprovechamiento sostenido*” (art. 1°). Dicho Estatuto contiene la conformación del subsector pesquero (título II), creando el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura – INPA⁸⁰ (art. 11), la Corporación Financiera de Fomento Pesquero – CORFIPESCA (art. 18) y el Consejo Nacional de Pesca – CONALPES (art. 23). Igualmente, esta ley regula la actividad pesquera en lo relacionado con la

⁷⁷ A juicio de la Corporación “*lo propio de una norma ambiental es que considera a la naturaleza no sólo como un objeto de apropiación privada o social sino como un bien jurídicamente tutelable, con lo cual la relación normativa entre la naturaleza y la sociedad se transforma*”, de manera tal que “*el pensamiento ecológico y las normas ambientales implican entonces un cambio de paradigma, que obliga a repensar el alcance de muchas de las categorías jurídicas tradicionales, ya que la finalidad del derecho se amplía*” y el ordenamiento jurídico ya no sólo buscará regular las relaciones sociales sino también la relación de la sociedad con la naturaleza, con el fin de tomar en cuenta el impacto de las dinámicas sociales sobre los ecosistemas, así como la repercusión del medio ambiente en la vida social”. Sentencia C-126 de 1998.

⁷⁸ En sentencia C-259 de 2016, la Corte señaló que “*a partir de lo consagrado en el artículo 80 del Texto Superior, se entiende que las actividades económicas y sociales que tienen la potencialidad de generar un grave impacto al ecosistema, dentro de una lógica de armonización, deben hacerse compatibles a través de la realización del concepto del desarrollo sostenible*”. Este último se ha descrito como aquel que permite por medio del ejercicio de los distintos derechos y libertades, entre ellas, la libertad económica, solventar los requerimientos del presente, “*sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras (...) [para] satisfacer sus propias necesidades*”.

⁷⁹ Ley 13 de 1990, artículo 53: “*Se tipifica como infracción toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en la presente ley y en todas las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia*”.

⁸⁰ Esta entidad especializada adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural encargada de ejecutar la política para el desarrollo de la pesca y acuicultura, fue liquidada mediante la expedición del Decreto 1293 de 2003, por lo que sus funciones fueron trasladadas al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER.

investigación, extracción, procesamiento, comercialización y acuicultura (título III). Del mismo modo, se establecen los modos para adquirir el derecho para ejercer la actividad pesquera (título IV), las vedas y áreas de reserva (título V), las infracciones, prohibiciones y sanciones (título VI), el registro nacional de pesca y acuicultura (título VII), la regulación para los pescadores (título VIII), la coordinación interinstitucional (título IX) y los incentivos a la actividad pesquera (título X).

Por su parte, la Ley 1333 de 2009 establece el procedimiento sancionatorio ambiental, previendo las autoridades competentes para adelantarlos, la remisión a las normas cuya violación constituiría infracción y las sanciones procedentes (arts. 1º, 5º, 17 y ss. y 40), contenido que fue precisado en el punto 4.2. de esta providencia.

Como se aprecia, estas leyes son especiales al regular cada una en su integralidad aspectos distintos, la primera toda la actividad pesquera y la segunda el régimen sancionatorio ambiental, sin que esta última, siendo posterior, haga algún tipo de reenvío a aquella, o que sus disposiciones sean aplicables al procedimiento sancionatorio en materia de pesca.

6.6.2. En segundo lugar, el artículo 53 de la Ley 13 de 1990, de una vez “*tipifica*” como infracción la violación de “*normas contenidas en la presente ley*” y las “*normas ... reglamentarias*” sobre la actividad pesquera, mientras que el artículo 5º de la Ley 1333 de 2009, busca definir lo que debe entenderse por infracción ambiental, señalando tres modalidades: (i) el desconocimiento del conjunto normativo en la materia (Decreto-ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y las demás disposiciones ambientales vigentes); (ii) los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente; y (iii) el daño ambiental en sí mismo. Así entonces, aun cuando las dos disposiciones versan sobre las infracciones, la una en materia de pesca y la otra en el ámbito ambiental, cuentan con una redacción diferente y, por tanto, su alcance normativo no resulta equivalente, en orden a lo explicado.

6.6.3. En tercer lugar, la presente decisión no desvirtúa la sentencia C-699 de 2015, ni esta constituye un precedente para la resolución del caso *sub judice*, puesto que en ella no se examinó la constitucionalidad de algún artículo de la Ley 1333 de 2009 ni tampoco refirió a otra norma con similar contenido material de la que ahora es objeto de estudio.

En la aludida providencia al efectuar el control sobre el artículo 53 del Estatuto General de Pesca, la Corte encontró que la remisión de los tipos en blanco efectuada a las normas reglamentarias suponía que el Ejecutivo quedaba investido de manera permanente para establecer las infracciones. Por tanto, estimó que esa medida “*comporta un reenvío impreciso que impide determinar en qué consiste la conducta prohibida, quedando a la discrecionalidad de la autoridad administrativa su configuración y, con ello, se quebranta la exigencia constitucional de tipicidad y reserva legal,*

imperativa en el derecho administrativo sancionador". En consecuencia, la Corte declaró la inexecutable de la expresión "y reglamentarias".

Por el contrario, en el presente asunto, de acuerdo a lo examinado, el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009 pretende definir la infracción ambiental como la violación de las normas contenidas en la legislación referida, los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente y los hechos constitutivos de daño al medio ambiente. Respecto de los actos administrativos, de la interpretación literal del artículo no se desprende una habilitación al ejecutivo para "tipificar" infracciones ambientales, sino que dichos actos hacen parte del conjunto de normas que de vulnerarse provocarían una infracción en la materia. Como se precisó, los actos administrativos en este ámbito (licencias ambientales, concesiones, permisos, reglamentos) concretizan la ley sin sobrepasarla, la cual ya establece las prohibiciones, condiciones y obligaciones a que deben someterse los usuarios del medio ambiente y los recursos naturales, so pena de sanción.

Adicionalmente, debe puntualizarse que el caso bajo estudio alude a la salvaguarda del derecho constitucional al ambiente sano, a través de la garantía amplia de la aplicación de sanciones efectivas por el uso o aprovechamiento irregular del medio ambiente y los recursos naturales, que difiere de las sanciones derivadas por la sola actividad de pesca. Al respecto importa señalar que, de acuerdo con la Corte, "no toda disposición jurídica que regula el empleo de un recurso natural debe ser entendida como una norma ambiental"⁸¹, al punto que la propia Ley 1333 de 2009 no hizo ningún tipo de reenvío al Estatuto General de Pesca para la tipificación indirecta de conductas sancionatorias en materia ambiental.

En ese orden, la Sala Plena estima que los artículos 53 de la Ley 13 de 1990 y el 5° de la Ley 1333 de 2009 no son similares ni la sentencia C-699 de 2015 constituye un precedente aplicable en el caso examinado, en virtud de la disparidad del contenido normativo de una y otra disposición controlada.

Por todo lo anterior, para la Corte la expresión "y los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente", contenida en el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, no desconoce el artículo 29 de la Constitución Política, relacionado con la afectación al principio de legalidad -reserva de ley y tipicidad- como pilar del derecho al debido proceso administrativo sancionador, por lo que se declarará su exequibilidad.

7. Conclusiones.

La Sala concluye, conforme los argumentos expuestos, que (i) el legislador ya estableció las conductas sancionables en materia ambiental en el Decreto-Ley

⁸¹ Cfr. Sentencia C-126 de 1998.

2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes, previendo las obligaciones, prohibiciones y condiciones que deben ser respetadas por sus destinatarios, razón por la que el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009 hizo un reenvío a estas; (ii) con la expresión demandada el legislador de manera alguna desconoce los principios de legalidad y tipicidad, en la medida que el aparte demandado no faculta a la administración para crear infracciones administrativas, pues ellas se encuentran establecidas en el sistema de leyes, sino que lo previsto en el artículo 5° donde se incorpora la expresión acusada, alude a las distintas maneras de infracción en materia ambiental, que resulta del desconocimiento de la legislación, de los actos administrativos y de la comisión de un daño ambiental; (iii) los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente, bien sean de carácter general como los reglamentos o de índole particular como las licencias, concesiones y permisos otorgados a los usuarios del medio ambiente y de los recursos naturales, deben respetar lo establecido en la ley, pudiendo derivarse de su desconocimiento infracciones en materia ambiental sin que con ello pueda entenderse que la administración crea la conducta sino que esta se deriva de la propia norma legal; (iv) estos actos administrativos lo que pretenden es coadyuvar a la materialización de los fines de la administración de preservar el medio ambiente respecto a variables de tiempo, modo y lugar que no podía el legislador prever.

En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad de la expresión demandada, por el cargo estudiado en esta providencia.

VII. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

DECLARAR EXEQUIBLE, por el cargo examinado, la expresión “*y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente*”, contenida en el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009.

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

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada
Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con salvamento de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO
Magistrado (e.)

AQUILES IGNACIO ARRIETA GÓMEZ
Magistrado (e.)

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con salvamento de voto

JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARÍS
Magistrado (e.)
Con salvamento de voto

ROCIO LOAIZA MILIAN
Secretaria General (e.)

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARÍS
A LA SENTENCIA C-219/17**

LEY QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL-Disentimiento de la decisión adoptada respecto de la expresión “*y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente*”, contenida en el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009 (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Ámbito de aplicación (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Garantías (Salvamento de voto)

DEBIDO PROCESO-Alcance en el ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA SANCIONATORIA-Alcance (Salvamento de voto)

Referencia.: Expediente D-11662

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5° (parcial) de la Ley 1333 de 2009, "*Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones*".

Demandante: Milton José Pereira Blanco.

Magistrado Ponente (e.):
IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, me permito exponer las razones por las cuales discrepo de la decisión adoptada por la mayoría de la Sala.

1. De conformidad con la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, el debido proceso y, específicamente, el principio de legalidad se aplica integralmente al derecho sancionatorio, en los diversos sectores del

sistema jurídico que tradicionalmente han sido configurados con este carácter. Así, su cobertura alcanza paradigmáticamente el derecho penal, los diversos regímenes disciplinarios, las normas sobre infracciones de policía, el derecho sancionatorio ambiental, las disposiciones sancionatorias en materia tributaria y los juicios por indignidad política⁸²-

En los anteriores campos, el principio de legalidad se traduce más exactamente en una garantía doble. Por un lado, implica que las conductas sancionables deben estar soportadas en descripciones típicas, claras, específicas e inequívocas, no indeterminadas o, al menos, no excesivamente indeterminadas. Se hallan proscritos, con arreglo al principio de legalidad, supuestos de hecho y sanciones inciertas, así como la equivocidad o excesiva ambigüedad sobre el significado de los predicados, de los verbos rectores y de los ingredientes normativos que califican el comportamiento objeto de sanción, así como de la sanción misma (principio de estricta legalidad, de estricta tipicidad o de taxatividad)⁸³.

Por otro lado, la Corte ha sido enfática al sostener que el principio de legalidad supone, ante todo, que las conductas sancionables y las propias sanciones deben tener un origen legal, de manera que la definición de ambos componentes no puede ser delegada en una autoridad administrativa. Se predica a este respecto una reserva de ley, en la medida en que los propios enunciados normativos provenientes del legislador deben contener y describir los comportamientos y las sanciones a ser impuestas en cada caso⁸⁴. En particular, el principio de legalidad en materia sancionatoria impide conferir a las autoridades administrativas la potestad para elevar una específica conducta, una omisión o los efectos de un comportamiento a una *infracción* susceptible de sanción.

En un Estado democrático, la evaluación y definición acerca de que una conducta es socialmente indeseable, de que vulnera bienes jurídicos de interés general y de que lo hace en tal medida que es necesario prohibirla mediante el desincentivo provocado por la sanción, corresponde exclusivamente al Congreso de la República, como órgano de representación popular. Solo este cuenta con la legitimidad suficiente para identificar la existencia de un interés jurídico que concierne a todos y que tiene un alcance colectivo, para establecer cuál comportamiento cuenta con la capacidad de generar

⁸² En la Sentencia C-530 de 2003. se presente que, incluso, la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia sostenía ya este punto de vista: *(e)sta Corte se ha pronunciado sobre el alcance del debido proceso en el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, la cual se materializa en diversos ámbitos, en los cuales cumple diferentes finalidades de interés general. Algunas de sus expresiones son el derecho penal, el derecho disciplinario, el ejercicio del poder de policía o la intervención y control de las profesiones. Así, esta Corporación ha aceptado el criterio sostenido por la Corte Suprema de Justicia, cuando ejercía la guarda de la Constitución, según el cual el derecho sancionador del Estado es una disciplina compleja pues recubre, como género, al menos cinco especies: el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política o "impeachment"*.

⁸³ Cfr. Sentencias C-539 de 2016, C-343 de 2006 y C-297 de 2016.

⁸⁴ Ver Sentencias C-1161 de 2000, C-597 de 2000, C-597 de 1996, C-417 de 1993 y C-280 de 1996.

afectaciones a ese bien público y para adoptar la decisión de prohibirlo, mediante la imputación de una determinada sanción. Por esta razón, el principio constitucional de legalidad comporta la prohibición de que la definición de esas conductas recaiga en un órgano distinto al legislador.

2. La Sentencia de la cual me aparto sostiene que en el derecho administrativo sancionatorio, el principio de reserva de ley debe ser matizado, de manera que le es posible al legislador establecer solamente un marco de referencia de las conductas y de sus sanciones, en tanto que la autoridad administrativa se encuentra facultada para reglamentar lo previsto en la ley, siempre que no le sea trasladada la atribución de definir los comportamientos y las consecuencias aplicables. Sobre esta base, considera que la disposición impugnada respeta el principio de legalidad.

La Sentencia argumenta que en el fragmento acusado, según el cual, *"se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en... los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente"*, el legislador no habilita a las autoridades ambientales competentes para crear infracciones en esta materia, sino que solamente establece una *"definición"* de *infracción ambiental*. Sin embargo, inmediatamente después, la Sentencia indica que, conforme a la citada definición, *"pueden derivarse infracciones en materia ambiental... producto del desconocimiento de los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente, como licencias, concesiones y permisos"*.

De la misma manera, la providencia sostiene que *"no puede entenderse que las infracciones ambientales son aquellas que señalen las autoridades administrativas, sino aquellas resultantes del desconocimiento de la normativa ambiental a que alude la ley"*. No obstante, al mismo tiempo, señala: *"(a) sí, el operador administrativo... debe analizar si... hubo una violación a las obligaciones, prohibiciones o condiciones previstas tanto en el Código de Recursos Naturales Renovables, la Ley 99 de 1993 «y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados por la autoridad ambiental competente»"*.

La Sentencia concluye que el enunciado demandado contiene un reenvío a actos administrativos de las autoridades ambientales constitucionalmente válido, por cuanto estas son depositarias de información y tienen mayor contacto con los temas de implementación de la legislación ambiental, de manera que coadyuvan a la concreción y materialización de las infracciones ambientales, frente a variables de tiempo, modo y lugar que el legislador no puede siempre prever.

3. En mi criterio, la argumentación anterior posee una notable contradicción. La norma demandada señala que *"se considera infracción ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en... los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente"*. Para

la posición mayoritaria, mediante este fragmento el legislador solamente define aquello que debe entenderse como infracción ambiental, pero no habilita a las autoridades administrativas a crear infracciones ambientales. Sin embargo, inmediatamente después, la decisión afirma que, con base en la referida definición, pueden existir infracciones ambientales derivadas de actos administrativos.

La afirmación anterior, como resulta obvio, es contraria al planteamiento de que la disposición no otorga a los actos o a las resoluciones administrativas la competencia para consagrar infracciones ambientales. Si el concepto de infracción comprende el desconocimiento, entre otras normas, de aquellas de este último rango, como lo reconoce la propia providencia, las autoridades administrativas cuentan entonces con la potestad de crear conductas infractoras violatorias del ambiente. La Sentencia insiste en que el segmento impugnado no puede ser interpretado en el sentido de que autoridades administrativas tienen dicha competencia, pues las infracciones solo resultan del desconocimiento de la "*normativa ambiental a que alude la ley*". El problema es que la ley, entre otras fuentes, alude a "*actos administrativos*", lo cual conduce a que considerarse que las autoridades administrativas tienen, en efecto, la competencia para establecer infracciones ambientales.

Por otro lado, en vía de principio, es verdad que una norma conceptual (o definitoria) es distinta a una norma que concede una competencia, pues las dos tienen diferentes estructuras deónticas y poseen funciones distintas. Sin embargo, como ha sido puesto de presente por algunos autores⁸⁵, una norma de competencia siempre puede ser interpretada como una norma conceptual y, en este caso, no es claro, ni la sentencia proporciona argumento alguno para justificar por qué, debido a la estructura que adopta la regla demandada, no constituye una norma conceptual que confiere una competencia a las autoridades administrativas.

5. Pero más allá de los problemas argumentativos de la Sentencia, en mi opinión la norma acusada trasgredía el principio de legalidad. Comparto que esta garantía constitucional tiene algunos matices y se flexibiliza en campos sancionatorios distintos al derecho penal, de manera que, principalmente, la taxatividad de los tipos sancionatorios contemplados en la ley no es exigido en la misma medida. Así mismo, la técnica legislativa del reenvío, no solo es permitida, como de hecho lo es en el Código Penal, sino que son constitucionales remisiones ciertamente más laxas. Con todo, desde mi punto de vista, la norma acusada ni siquiera hace uso de algo que pueda ser equiparado a un reenvío, como lo estimó la mayoría de la Sala.

En los tipos sancionatorios en blanco y en las remisiones en general, la ley consagra un comportamiento, caracterizado por aquello que la doctrina

⁸⁵ Bulygin, Eugenio, "Sobre las normas de competencia", en Alchourrón, Carlos y Bulygin Eugenio, *Análisis lógico y derecho*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 496-497.

denomina un verbo rector, identifica un específico objeto sobre el cual recae la conducta y le asocia ciertas consecuencias jurídicas. Sin embargo, para la determinación completa del alcance y el contenido de la prohibición, el intérprete debe recurrir a otras normas jurídicas. Puede ocurrir que el legislador expresamente las mencione o que, debido al carácter técnico de los conceptos empleados o a su pertenencia a otro ámbito de regulación, resulte clara la necesidad de recurrir a ellas. El tipo que contiene una remisión, en todo caso, no implica que el legislador delega la configuración de la prohibición, en sus elementos básicos, especialmente en la identificación de la conducta, en otra norma distinta, sino solamente la completa determinación del contenido y de los predicados ya mencionados en el tipo sancionatorio.

En este orden de ideas, al señalar que *"se considera infracción ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en... los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente"*, en mi opinión, el legislador no introdujo una remisión similar para los tipos sancionatorios, a fin de garantizar la completa determinación de infracciones ambientales. Por el contrario, introdujo una cláusula general, mediante la cual, establece dentro de las fuentes jurídicas de las infracciones ambientales, no solo a la ley, sino también los actos administrativos expedidos por autoridades administrativas. En otros términos, el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009 amplía el conjunto de fuentes autorizadas para fijar infracciones ambientales y confiere también esta competencia a las autoridades administrativas, lo cual, a mi juicio, es violatorio del principio de legalidad.

En cierto punto, la Sentencia sostiene que, *"a través del empleo de una remisión, una norma sancionadora hace suyo o legitima el contenido de un precepto, mandato o disposición consagrado en un instrumento o norma distinta, estableciendo de manera expresa que el incumplimiento de aquéllos, constituirá una infracción administrativa a la cual podrá ser aparejada la correspondiente sanción"*. Esta consideración es cierta, sin embargo, solamente cuando la remisión tiene por objeto completar la determinación del contenido y alcance de específicos predicados o del supuesto de hecho mencionados en la ley. No se puede sostener, en cambio, que la ley, al conferir a los actos administrativos el carácter de fuente de infracciones ambientales, legitime y otorgue a las completas conductas y descripciones contenidas en estos la naturaleza de infracciones de rango legal. En realidad, esa actuación sería contraria a la Carta, por violación al principio de legalidad, pues el legislador no puede desprenderse de su obligación constitucional.

6. En suma, en mi criterio, la disposición acusada era incompatible con la Constitución y debió ser declarada inexecutable. Su texto es equivalente a si el legislador, en el Capítulo Único, Título XI, del Código Penal, en lugar de determinar, con sus verbos rectores y circunstancias específicas, los tipos penales contra los recursos naturales y el medio ambiente y sus correspondientes sanciones, estableciera una cláusula general, según la cual, *"comete delito contra los referidos bienes jurídicos todos aquellos que desconozcan las normas expedidas por las autoridades ambientales"*

competentes". Esta norma no constituiría una remisión constitucionalmente válida, pues en realidad trasladaría la competencia para fijar los tipos sancionatorios a autoridades administrativas, con violación del principio de legalidad.

6. Por último, debo observar que, como lo puso de presente el demandante, la Sentencia C-699 de 2015 constituía un precedente relevante para el control de constitucionalidad del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, contrario a lo señalado por la mayoría. En la citada Sentencia, se examinó la constitucionalidad del artículo 53 del Estatuto General de Pesca, según el cual, se consideraba infracción toda acción u omisión que constituyera violación de las normas contenidas, entre otras fuentes, en disposiciones *"reglamentarias"*. La Corte encontró que la expresión *"reglamentarias"* implicaba que la configuración de la conducta prohibida *quedaba a la discrecionalidad de la autoridad administrativa y, con ello, "se quebrantaba la exigencia constitucional de tipicidad y reserva legal, imperativa en el derecho administrativo sancionador"*.

Consideró que las conductas prohibidas deben ser estipuladas por ley y cuando se remite su descripción detallada a una norma de menor nivel jerárquico, como el reglamento, corresponde al legislador delimitar su contenido a través de la configuración de los elementos estructurales del tipo, cuestión que no estaba verificada en el artículo 53 de la Ley 13 de 1990, habida cuenta del reenvío normativo a los reglamentos. En consecuencia, declaró la inexecutable de la expresión *"y reglamentarias"*.

La Sentencia de la cual me aparto, con base en los diferentes contextos normativos y la tesis sobre el carácter meramente definitorio de la disposición acusada, defiende que la Sentencia C-699 de 2015 no constituía un precedente. Estos elementos, sin embargo, no eran relevantes para la consideración de que el criterio interpretativo mencionado, contenido en la citada providencia, constituía realmente un precedente aplicable a este caso, que debió haber llevado a la inexecutable de la disposición acusada.

En los anteriores términos, dejo expuestas las razones que me llevaron a votar el voto dentro de la decisión adoptada por la mayoría de la Sala Plena.

Fecha *ut supra*

JOSE ANTONIO CEPEDA AMARIS
Magistrado (e)

**ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
A LA SENTENCIA C-219/17**

RESERVA GENERAL DE LEY-A partir del propósito de su protección, puede llegarse a desconocer la reserva estricta de ley (Aclaración de voto)

Referencia Expediente D-1 1662

Demanda de Inconstitucionalidad contra el artículo 5º (parcial) de la ley 1333 de 2009 "por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones"

Actor: Milton José Pereira Blanco

Magistrado Ponente (e)
IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Aclaro mi voto, frente a la sentencia C-219 de 2017

La solución prevista en este asunto es que es el legislador quien debe establecer las infracciones ambientales y que, en esta oportunidad, las definió, como violación por acción u omisión de las disposiciones ambientales. Así, la infracción no la definen los actos administrativos, si no que estos tienen relevancia en cuanto hacen parte de las disposiciones ambientales.

Al respecto cabe precisar que la remisión a un conjunto amplísimo de normas implica (i) que no se define el núcleo de la conducta; (ii) que el aplicador necesitará una cantidad de normas igualmente amplia para determinar la existencia de la sanción, (iii) que resultará difícil para los asociados comprender que es lo sancionado.

En otros términos, a partir del propósito de salvar la reserva general de ley (definición legislativa de la infracción) podría generarse un desconocimiento de la reserva estricta de ley (tipicidad)

Además mediante la sentencia C-669 de 2015⁸⁶ se declaró parcialmente inexecutable una regulación semejante.

⁸⁶ MP. Luis Ernesto Vargas Silva

No encuentro que en este caso se haya tomado en consideración el precedente.

En esa ocasión, la norma demandada, era el artículo 53 del Estatuto General de Pesca⁸⁷.

Al examinar la norma la Corte sostuvo:

"El Artículo 53 de la Ley 13 de 1990 es exequible, ya que la estipulación de una infracción genérica no quebranta per se el ordenamiento constitucional, en la medida en que esta sea determinable, a partir de la concreción que sistemáticamente alcance a través de las otras normas que el legislador haya dispuesto, ya sean del Estatuto General de Pesca o en otras leyes que regulen la materia.

Lo anterior, sin perjuicio de la expresión "y reglamentos" contenida en el mismo Artículo 53, la cual es inexecutable, toda vez que contraviene los principios de legalidad y reserva de ley, al investir de manera permanente al ejecutivo para establecer infracciones mediante la expedición de actos administrativos de carácter general. Esto comporta un reenvío impreciso en el que no puede determinarse la conducta sancionada, ⁸⁸quedando a la discrecionalidad del operador su configuración y, con ello quebrantar la exigencia constitucional de la tipicidad imperativa en el derecho administrativo sancionador".

Estimo que al menos debió exponerse en la sentencia, si la decisión mencionada se constituía o no en un precedente y establecer expresamente en caso de que no lo fuera, las razones para considerarlo así, y al contrario, si se estimaba que la decisión era precedente, plantear por lo menos, los vigorosos argumentos, que llevaban a la Corte a separarse de este.

Fecha ut supra.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

⁸⁷ Artículo 53 de la Ley 13 de 1990. "Por la cual se dicta el Estatuto General de Pesca", establece *"Se tipifica como infracción toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en la presente Ley y en todas las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia."*

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
A LA SENTENCIA C-219/17**

Referencia: expediente D-11662

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5° (parcial) de la Ley 1333 de 2009, “*Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones*”

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, salvo mi voto respecto de la decisión de declarar *exequible* la expresión “y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente” -contenida en el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009-, por el cargo de vulneración del debido proceso administrativo por desconocimiento del principio de legalidad.

El artículo 5° de la Ley 1333 de 2009 establece que “[s]e considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decretoley 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”.

La sentencia de la cual me aparto concluye que la expresión “y los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente”, no desconoce el artículo 29 de la Constitución Política, en lo que tiene que ver con el principio de legalidad, como pilar del derecho al debido proceso administrativo sancionador. Lo anterior bajo el entendimiento de que “los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente, bien sean de carácter general como los reglamentos o de índole particular como las licencias, concesiones y permisos otorgados a los usuarios del medio ambiente y de los recursos naturales, deben respetar lo establecido en la ley, pudiendo derivarse de su desconocimiento infracciones en materia ambiental sin que con ello pueda entenderse que la administración crea la conducta sino que esta se deriva de la propia norma legal”.

Si bien el desconocimiento de licencias, concesiones y permisos puede constituir infracción ambiental, para que ello sea así se requiere que así lo hubiera dispuesto el legislador. Por tal razón, el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009 trasgrede el principio de legalidad, que comporta la prohibición de que la definición de las infracciones, en este caso ambientales, la haga un órgano distinto al legislador. Bajo este entendimiento, el principio de legalidad en materia sancionatoria impide conferir a las autoridades administrativas la

potestad para tipificar una específica acción u omisión como infracción susceptible de sanción.

Entonces, cuando el legislador establece que “[s]e considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas [...] en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente”, no está haciendo una remisión al Decreto Ley 2811 de 1974, a la Ley 99 de 1993, a la Ley 165 de 1994, ni a las demás disposiciones ambientales vigentes que las sustituyan o modifiquen, para efectos de derivar la posible infracción ambiental, sino que amplía el conjunto de fuentes autorizadas para fijar los tipos sancionatorios al incluir los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Lo anterior, en detrimento del principio de legalidad.

En ese orden de ideas, la expresión normativa acusada es incompatible con la Constitución y debió ser declarada inexecutable.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado