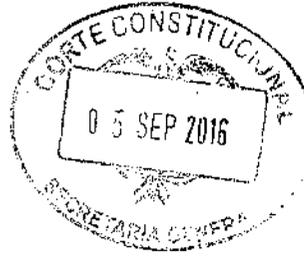


D-11662  
OK

MILTON JOSÉ PEREIRA BLANCO  
ABOGADO

Cartagena de Indias D. T. y C

Honorables:  
MAGISTRADOS  
CORTE CONSTITUCIONAL  
E. S. D.



Referencia	acción pública de inconstitucionalidad contra el Artículo 5 (Parcial) de la Ley 1333 de 2009
------------	--

Respetados Magistrados:

Ante usted, MILTON JOSÉ PEREIRA BLANCO, ciudadano colombiano, identificado con la cédula de ciudadanía número No. 1.128.057.977 de Cartagena, TP 179.691 del C.S.J. domiciliado en la ciudad de Cartagena, en uso de nuestros derechos y deberes ciudadanos consagrados en los Artículos 40 numeral 6º y 95 numeral 7º de la Constitución Política, me dirijo ante ustedes para interponer la presente Acción Pública de Inconstitucionalidad y demandar por inconstitucional el Artículo 5 (parcial) de la Ley 1333 de 2009 "por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones", por cuanto desconoce y vulnera el artículo 29 de la Constitución Nacional al ser contrario al principio de legalidad, de acuerdo con los siguientes argumentos.

Me permito describir esta solicitud de la siguiente manera:

I. Antecedentes:

Presenté ante la Honorable Corte Constitucional demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5 (parcial) de la Ley 1333 de 2009. La misma se le asignó como número de expediente el D-11427.

Mediante auto de 14 de junio de 2016 se manifestó que la demanda no cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad y suficiencia a partir de lo siguiente:



1. Existe ineptitud de la demanda por cuanto en el fundamento de la demanda no dan cumplimiento a los requisitos jurisprudenciales exigida para la debida estructuración de los cargos de inconstitucionalidad.
2. Señala la Corte Constitucional que no existe suficiente relevancia como para entender que es viable iniciar una controversia propia de la acción pública de inconstitucionalidad, dado que los demandantes plantean un problema de aplicación de la ley y no un asunto de inconstitucionalidad. Para la Corte Constitucional la interpretación subjetiva o aplicación individual de una ley no es objeto del control abstracto de constitucionalidad.
3. No se infiere la supuesta vulneración de los preceptos constitucionales señalados y las afirmaciones hacen referencia a interpretaciones subjetivas y a juicios de conveniencia.

Centro, Avenida Daniel Lemaître Edificio Banco Popular Oficina 808  
Teléfonos 035-6601560  
Cartagena de Indias

Que se presentó recurso de súplica el cual fue rechazado, teniendo en cuenta que no se corrigió la demanda D-11427. Vale aclarar que no se corrigió porque a nuestro criterio la demanda si cumple con los requisitos jurisprudenciales de claridad, pertinencia, suficiencia, especificidad y certeza.

## I. NORMA ACUSADA

Transcribimos a continuación la Norma Acusada: (se subraya la parte de la Norma, la cual se solicita su Inexequibilidad)

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.

## II. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

Nos permitimos señalar la normatividad Constitucional infringida:

Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. 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. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

## III. FUNDAMENTO DE LA SOLICITUD

Se fundamenta jurídicamente el ejercicio de esta acción pública y a la vez de un Derecho del ciudadano a participar en el ejercicio y control del poder político en el artículo 40 numeral 6 de la Constitución Nacional el cual nos faculta para interponer acciones públicas, como es del caso en defensa de la Constitución y de la Ley, además el artículo 4 de la Constitución Nacional que

contiene el principio de supremacía constitucional y el artículo 241 numeral 4 que señala como autoridad competente a la Corte Constitucional para conocer de las demandas propuestas en contra de las leyes; así mismo tenemos como fundamentos en derecho las Reglas Legales, contenidas en el Decreto 2067/1991 que hace referencia al Régimen Procedimental de los Juicios y Actuaciones que deben surtirse ante la Corte Constitucional.

#### IV. COMPETENCIA

La competencia para el conocimiento de esta acción corresponde exclusivamente a la Corte Constitucional de acuerdo con el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Nacional de 1991 ya que la norma bajo examen corresponde formal y materialmente a una ley de la república.

#### V. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

En la presente acción pública se sostiene como tesis central que el aparte y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente del artículo 5 de la ley 1333 de 2009 desconoce el artículo 29 de la Constitución Nacional de 1991. La norma en cita quebranta el principio de legalidad y reserva de ley por cuanto la competencia para establecer las infracciones ambientales no puede provenir de los reglamentos.

La presente demanda señala como cargo el siguiente:

**CARGO ÚNICO:** vulneración del debido proceso administrativo por desconocimiento del principio de legalidad

En la presente acción pública se sostiene como tesis central que el aparte y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente del artículo 5 de la ley 1333 de 2009 desconoce el artículo 29 de la Constitución Nacional de 1991, por cuanto quebranta el principio de legalidad ya que faculta al reglamento a establecer las infracciones ambientales, lo cual es contrario al principio de tipicidad y reserva de ley de qué trata el debido proceso.

~~SEPTIMA~~  
~~AGENDA~~  
~~INCLASADA~~

En este punto se señala que se desconoce la facultad del Congreso de la República y por ende el principio de legalidad integrado por reserva de ley y tipicidad como parte del debido proceso administrativo sancionador, al facultar a los actos administrativos a crear infracciones ambientales.

A nuestro criterio el cargo planteado en la demanda es suficiente pues genera una duda clara sobre la constitucionalidad de la ley 1333 de 2009 artículo 5 (parcial) por cuanto contraviene la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional en el sentido de que la facultad al reglamento para establecer las infracciones ambientales es contrario al principio de tipicidad y reserva de ley de qué trata el debido proceso, ya que únicamente la ley puede crear infracciones administrativas.

La norma demandada quebranta el principio de legalidad y reserva de ley por cuanto la competencia para establecer las infracciones ambientales no puede provenir de los reglamentos. Esta además señalar que los principios de tipicidad y reserva de ley son principios implícitos dentro

del debido proceso establecido en el artículo 29 de la C.N.

Para sóportar lo planteado se cita textualmente varias sentencias de la Corte Constitucional, en especial las sentencias C-699/15 y la sentencia C-135/16, esta última con ocasión a la demanda presentada por el hoy demandante.

Para sostener el cargo planteado se trae a colación la sentencia C-135/16 la cual señala que sólo el Legislador puede establecer, con carácter previo, la infracción y las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurran en ellas (...). La sentencia antes citada señala que:

*El principio de legalidad que rige tanto las actuaciones judiciales como las administrativas, está integrado, a su vez, por otros dos principios: el de reserva legal y el de tipicidad. De conformidad con el primero sólo el legislador está constitucionalmente autorizado para consagrar conductas infractoras de carácter delictivo, contravencional o correccional, establecer penas restrictivas de la libertad o sanciones de carácter administrativo o disciplinario, y fijar los procedimientos penales o administrativos que han de seguirse para efectos de su imposición. (...)*

Frente a lo anterior debemos decir que en ningún momento se cuestiona el acto administrativo que expide la autoridad competente, pues ese asunto es competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Lo que sí se debe dejar claro es que lo cuestionado en la demanda de la referencia es la facultad dada por la Ley 1333 del 2009 para considerar como infracción ambiental las señaladas en los actos administrativos emanados de autoridad ambiental, pues, por reserva de Ley solo esta puede crear tipos administrativos sancionatorios. Hacemos la precisión porque el MP en el proceso D-11427 entendió el cargo erróneamente.

Para efecto de demostrar la tesis sostenida es importante hacer alusión a lo siguiente:

a. El Principio de Legalidad en las actuaciones administrativas

En este punto expondremos desde el principio del debido proceso y legalidad el concepto de la violación de nuestro petitum. Para tal fin es importante empezar por señalar que para la Corte Constitucional la potestad sancionatoria resulta necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones de la administración y la ejecución de sus fines, porque permite realizar los valores del orden jurídico institucional y es la respuesta a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para garantizar la organización y el funcionamiento de la administración. Sin embargo, el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa está subordinado a las reglas propias del debido proceso. El Constituyente hizo extensivo el debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (artículo 29 Superior), por lo que las garantías mínimas del debido proceso penal resultan aplicables con ciertos matices a las actuaciones administrativas sancionatorias, ya que se trata de proteger bienes jurídicos diferentes. En ese sentido, la Corte Constitucional sostuvo que el derecho administrativo sancionador se encuentran al igual que el derecho penal, sujeto al principio constitucional de legalidad que a su vez se encuentra integrado por los principios de tipicidad y reserva de ley, los cuales constituyen pilares rectores del debido proceso, junto al principio de proporcionalidad. No obstante, tales principios consagrados en la Carta Política adquieren matices

En ese mismo contexto, la Corte Constitucional señaló que el principio de legalidad que rige tanto las actuaciones judiciales como las administrativas, está integrado, a su vez, por otros dos principios: el de reserva legal y el de tipicidad. De conformidad con el primero sólo el legislador está constitucionalmente autorizado para consagrar conductas infractoras de carácter delictivo, contravencional o correccional, establecer penas restrictivas de la libertad o sanciones de carácter administrativo o disciplinario, y fijar los procedimientos penales o administrativos que han de seguirse para efectos de su imposición. (...) Así las cosas, "el principio de reserva legal, implica en el Estado democrático de derecho, que él único facultado para producir normas de carácter penal es el legislador, pues además de ser esa su función natural en desarrollo del principio de división de poderes, en él se radica la representación popular, la cual es esencial en la elaboración de todas las leyes, pero muy especialmente en las de carácter penal<sup>2</sup>.

Para fortalecer aún más nuestro cuestionamiento frente a la norma demandada, es menester decir que la finalidad del principio de legalidad de las sanciones, que justifica su adopción constitucional, consiste en garantizar la libertad de los administrados y controlar la arbitrariedad judicial y administrativa mediante el señalamiento legal previo de las penas aplicables. Y aunque la doctrina y la jurisprudencia han reconocido que en el derecho administrativo sancionador, y dentro de él el disciplinario, los principios de tipicidad y legalidad no tienen la misma rigurosidad exigible en materia penal, aun así el comportamiento sancionable debe estar precisado inequívocamente, como también la sanción correspondiente, a fin de garantizar el derecho al debido proceso a que alude el artículo 29 superior. Lo anterior encuentra su fundamento en la Sentencia C-475-04. En este sentido, es importante señalar que En tal sentido, la autoridad pesquera está facultada para emitir actos administrativos en aplicación del régimen ambiental contenido en el Código de Recursos Naturales, La ley 99 de 1993, la ley 167 de 1994 etc., sin embargo, en ningún caso la autoridad de pesca puede tipificar las conductas sancionables.

Analizando el caso concreto, es importante traer a colación la Sentencia C-699 de 2015 la cual revisó una disposición similar a la que hoy se cuestiona su constitucionalidad y sobre ese particular la Corte Constitucional dijo:

La reserva de ley consagrada en el Artículo 150 de la Constitución Política, supone que la estipulación de las conductas sancionables en materia administrativa, concierne a la función exclusiva del Congreso de la República. No obstante, por razones de especialidad es posible asignar al ejecutivo mediante la expedición de actos administrativos de carácter general la descripción detallada de las conductas, siempre y cuando los elementos estructurales del tipo hayan sido previamente fijados por el legislador y sin que en ningún caso las normas de carácter reglamentario puedan modificar, suprimir o contrariar los postulados legales y, menos aún, desconocer las garantías constitucionales de legalidad y debido proceso.

Al legislador no le está permitido delegar en el ejecutivo la creación de prohibiciones en materia sancionatoria, salvo que la ley establezca los elementos esenciales del tipo, estos son: (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) la determinación

<sup>2</sup> C-921-01

de flexibilidad y menos rigurosidad para el caso del derecho administrativo sancionador en sus modalidades disciplinaria en sentido estricto frente a sus propios servidores, y correccional que aplica a la generalidad de los administrados. El inciso 2º del artículo 29 de la Constitución Política instituye 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". Este precepto que busca garantizar el debido proceso, consagra el principio de legalidad en virtud del cual las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en la norma previa sino que, además, deben tener un 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. La relevancia del principio de legalidad no puede entonces ser soslayada, pues como fue anotado en la sentencia C-710 de 2001 ostenta una doble condición: es el principio rector tanto del ejercicio del poder como del derecho sancionador. Por tanto se relaciona con dos aspectos básicos y fundamentales del Estado de derecho: el principio de división de poderes y la relación entre el individuo y el Estado. La consecuencia que se deriva de este principio es que nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto imputado (CP art. 29). Su posición central en la configuración del Estado de derecho como principio rector del ejercicio del poder y como principio rector del uso de las facultades tanto para legislar - definir lo permitido y lo prohibido- como para establecer las sanciones y las condiciones de su imposición, hacen del principio de legalidad una institución jurídica compleja conforme a la variedad de asuntos que adquieren relevancia jurídica y a la multiplicidad de formas de control que genera la institucionalidad<sup>1</sup>.

Sobre este particular es importante señalar que el artículo 29 constitucional dispone que el debido proceso "se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas", constituyéndose en la regulación jurídica previa que limita los poderes del Estado y garantiza la protección de los derechos de los administrados, de manera que ninguna de las actuaciones de la autoridad pública dependa de su propio arbitrio, sino se encuentre sometida a los procedimientos establecidos en la ley. Por su parte, el inciso 2 del artículo 29 de la Constitución Política, 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", todo ello, con el fin de garantizar el debido proceso, dentro del cual se reconoce como pilar fundamental el principio de legalidad.

La Corte Constitucional ha señalado que el principio de legalidad exige: "(i) que el señalamiento de la sanción sea hecho directamente por el legislador; (ii) que éste señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción; (iii) que la sanción se determine no solo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable y tiene como finalidad proteger la libertad individual, controlar la arbitrariedad judicial, asegurar la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo estatal y en su materialización participan, los principios de reserva de ley y de tipicidad. El primero de ellos exige que sea el Legislador, como autoridad de representación popular, el facultado para producir normas de carácter sancionador. Sobre este principio de reserva de ley, la Corte ha señalado que de acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional, sólo el Legislador puede establecer, con carácter previo, la infracción y las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurran en ellas. (...)

<sup>1</sup> C-135/16

de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma, (iii) la autoridad competente para aplicarla y (iv) el procedimiento que debe seguirse para su imposición.

En cuanto al reglamento, conviene precisar que es distinta la potestad reglamentaria del Presidente de la República, en cuanto a su capacidad para dictar normas que desarrollan las leyes, ya sean decretos, reglamentos, circulares, instrucciones, resoluciones o directrices (Art. 189 numeral 11 C.P.), que la actividad reglamentaria de los organismos administrativos para aplicar las normas, entre estas las que ha expedido el ejecutivo; competencia que tiene por fundamento la función administrativa consagrada en el Artículo 209 de la Constitución Política. (...) Adicionalmente, el principio de tipicidad implícito en el de legalidad, exige del legislador definir con claridad y especificidad el acto, hecho u omisión constitutivo de la conducta reprobada por el ordenamiento. De manera que le permita a las personas a quienes están dirigidas las normas conocer con anterioridad a la comisión de la misma las implicaciones que acarrea su transgresión. El principio de tipicidad, requiere la concurrencia de los siguientes elementos: (i) Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) Que exista una sanción cuyo contenido material este definido en la ley, y (iii) Que exista correlación entre la conducta y la sanción.

Con base en lo expuesto, la Sala concluye 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 está dada en el artículo 53 de la Ley 13 de 1990, en cuanto al reenvío normativo a los reglamentos. Por esta razón, la Corte encuentra que, si bien el Artículo 53 de la Ley 13 de 1990 se ajusta a los parámetros de legalidad, debido proceso y reserva de ley, no obstante, la expresión "y reglamentos" es contraria a estos postulados constitucionales, al delegar por completo en la autoridad administrativa la confección de prohibiciones en materia sancionatoria pesquera y, en consecuencia, será declarada inexecutable en la parte resolutive de la presente providencia judicial.

La norma que hoy se cuestiona es similar a la cuestionada en la sentencia antes citada, veamos:

Ley 13 de 1990 (Estatuto de Pesca)	Ley 1333/2009 (Régimen Sancionatorio Ambiental)
ARTICULO 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.	Artículo 5°. Infracciones. Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen <u>y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente</u> . 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 1°. En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.  Parágrafo 2°. El infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión.

En la norma demandada se habilita a las autoridades ambientales a crear infracciones administrativas a través de actos administrativos, lo cual quebranta el principio de legalidad de qué trata el debido proceso.

En síntesis, los principales límites al ejercicio de la potestad punitiva por el Estado es el principio de legalidad, en virtud del cual *"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 administrativa"*. 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 deben estatuir *"también con carácter previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquéllas. Así, las infracciones administrativas deben entonces estar consagradas en la ley, por lo cual, no puede consagrarse dicha facultad en el reglamento"*<sup>3</sup>.

Uno de los principales límites al ejercicio de la potestad punitiva por el Estado es el principio de legalidad, en virtud del cual *"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 administrativa"*. 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 deben estatuir *"también con carácter previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquéllas"*. 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.

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"*.

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.

La Corte Constitucional ha señalado que el principio de legalidad opera con menor rigor en el campo del derecho administrativo sancionador que en materia penal (C.P. art. 29). El derecho administrativo sancionatorio, a pesar de estar sujeto a las garantías propias de debido proceso, tiene matices en su aplicación y mal podría ser asimilado, sin mayores miramientos, al esquema del derecho penal. Como fue mencionado anteriormente, las exigencias propias del derecho penal no pueden aplicarse con la misma intensidad a este tipo de derecho sancionatorio. Además, incluso en

<sup>3</sup> Sentencia C-530/2003.

el Derecho Penal ha sido aceptada, dentro de ciertos límites, la existencia de tipos penales en blanco y el uso de conceptos jurídicos indeterminados, pues la determinación de conductas sólo es exigible hasta donde lo permite la naturaleza de las cosas. Ello implica que cuando la variada forma de conductas que presenta la realidad hace imposible la descripción detallada de comportamientos, no existe violación a este principio cuando el legislador señala únicamente los elementos básicos para delimitar la prohibición. De otro lado, el uso de esos conceptos indeterminados en el derecho administrativo sancionador es más admisible que en materia penal pues en este campo suelen existir más controles para evitar la arbitrariedad –como las acciones contencioso administrativas- y las sanciones son menos invasivas de los derechos del procesado, pues no afectan su libertad personal. Por tanto los criterios encaminados a establecer si fue o no respetado el principio de legalidad se flexibilizan, sin que ello implique que desaparezcan.

Para responder ese interrogante, la Corte considera que el uso de los conceptos indeterminados es admisible en una infracción administrativa y no desconoce el principio de igualdad, pero siempre y cuando dichos conceptos sean determinables en forma razonable, esto es, que sea posible concretar su alcance, en virtud de remisiones normativas o de criterios técnicos, lógicos, empíricos, o de otra índole, que permitan prever, con suficiente precisión, el alcance de los comportamientos prohibidos y sancionados. Por el contrario, 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<sup>4</sup>, tal es la situación del artículo 5 de la ley 1333 de 2009, en donde el legislador consagra la posibilidad de establecer infracciones administrativas en manos de los actos administrativos.

Así las cosas, la reserva de ley se refiere a la categoría que se exige que tenga una norma para que comprenda determinada materia, que para nuestro caso es la limitación de los derechos y libertades de un individuo. Entonces, la reserva absoluta de ley, con ella se pretende que determinadas materias estén comprendidas exclusivamente por la ley o lo que es lo mismo que ésta sea el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento, se justifica plenamente, consecuencia de los bienes jurídicos en juego: la vida, integridad física, la estabilidad y seguridad del Estado, y otros de similar entidad; las consecuencias legales que se derivan de una conducta tipificada por el código penal, caso de: la privación de la libertad; y el carácter general de los mandatos del derecho penal orientados a regular la vida en general.

Entonces, la colaboración entre la ley y el reglamento para la conformación del binomio infracción/sanción y el respeto de la reserva de ley en la actividad sancionadora administrativa se traduce en la posibilidad de que las disposiciones administrativas contemplen los supuestos típicos, o infracciones administrativas, con sus correspondientes sanciones; siempre que se respeten las previsiones de lo contemplado en la ley. Es importante señalar que no es el caso de lo establecido

<sup>4</sup> RAMIREZ TORRADO, María Lourdes. La Reserva de Ley en Materia Sancionadora Administrativa Colombiana. Jurid. Manizales (Colombia), 6 (1): 138-152, Enero-junio de 2009. Entre estas máximas se encuentra el principio de legalidad, siendo una de las vertientes que lo conforman la reserva de ley, que exige un rango determinado de la norma que contempla la infracción y la sanción a imponer al administrado.

2009  
MILTON  
JOSÉ PEREIRA  
BLANCO

en el artículo 5 de la ley 1333 de 2009, por cuanto, la remisión supone que el ejecutivo quede investido de manera permanente para establecer infracciones mediante la expedición de actos administrativos de carácter general.

Es claro que la potestad reglamentaria es intrínseca al ejercicio de la actividad de la Administración, sin embargo no es absoluta. Tal situación fue sostenida por la Corte Constitucional cuando señaló que "posibilidad que no significa la concesión de una facultad omnimoda al operador jurídico, para que en cada situación establezca las hipótesis fácticas del caso particular".<sup>5</sup> Esta limitación que tienen las disposiciones normativas con rango inferior a una ley, se evidencian en el hecho de que es la ley la que debe contener los elementos básicos de la infracción y sanción.<sup>6</sup>

En sentencia C-699/2015 la Corte Constitucional 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, se quebranta la exigencia constitucional de tipicidad y reserva legal, imperativa en el derecho administrativo sancionador. De igual forma, en Sentencia C-135/16 la Corte Constitucional señaló que la flexibilidad que puede establecer el legislador en materia de derecho administrativo sancionador es compatible con la Constitución, siempre que esta característica no sea tan amplia ni extrema que permita la arbitrariedad de la administración en el ejercicio de la potestad reglamentaria de las faltas y de las sanciones, al terminar deslegalizada la materia sometida a reserva de ley.

Sobre este particular la Corte Constitucional se ha pronunciado, entregando algunas pautas para establecer si existe una colaboración reglamentaria ajustada a las exigencias de la reserva de ley. Así en la ley, que luego va a ser desarrollada por disposiciones reglamentarias, deben tener asiento inexorablemente cuestiones, como: a) Los supuestos de la infracción administrativa. b) Los sujetos a quienes se dirige el régimen sancionador. c) Las elases de sanciones; los criterios para su imposición. d) Las autoridades encargadas de imponer la sanción. e) Los procedimientos sancionadores. f) En algunos casos, se ha llegado a demandar las remisiones normativas precisas en el supuesto de un tipo en blanco, lo cual no es el caso de la ley 1333/2009 en su artículo 5, que dejó de manera abierta en manos de los actos administrativos de la autoridad ambiental, la facultad de crear infracciones administrativas, lo cual es contrario a nuestra Constitución Nacional de 1991.

Como se ha expresado líneas arribas, y en palabras de RAMIREZ TORRADOS (2009, Pág. 145), el principio de reserva de ley en el ámbito administrativo sancionador exige claramente y sin lugar a ambigüedades que la conjunción de la actividad sancionadora y de la potestad reglamentaria tenga como imperativo una predeterminación sancionadora en la ley ordinaria, so pena de quebrar el principio en cuestión.

Pues a pesar de que los principios que rigen la actividad sancionadora se modulan en el sector administrativo, ello no conlleva a que no se cumplan. De tal modo, que las leyes que deleguen sin más en los reglamentos la actividad punitiva de la Administración, sin que incluyan los elementos

<sup>5</sup> Sentencia C-530/2003

<sup>6</sup> RAMIREZ TORRADOS, María. Óp. Cit. Pág. 144.

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 estarían entregando unas competencias legislativas que no le son propias a las autoridades administrativas.

La jurisprudencia constitucional señaló en cuanto a los límites a la potestad reglamentaria en la configuración de tipos sancionatorios que *"La Corte ha subrayado, cómo la extensión del campo para ejercer la potestad reglamentaria, no la traza de manera subjetiva y caprichosa el Presidente de la República, sino que la determina el Congreso de la República al dictar la ley, pues a mayor precisión y detalle se restringirá el ámbito propio del reglamento y, a mayor generalidad y falta de éstos, aumentará la potestad reglamentaria. A este respecto resulta importante recordar que cuando existe reserva de ley, se establece la obligación de regular el tema mediante normas con fuerza de ley y la potestad reglamentaria únicamente podría ejercerla el Presidente sobre aspectos marginales y muy puntuales. Cosa distinta sucede cuando no se presenta reserva de ley, por cuanto en tal evento, la materia puede ser regulada tanto por normas legales como reglamentarias. De todos modos, este Tribunal ha insistido en que el desarrollo de la potestad reglamentaria por el Gobierno exige que la ley haya configurado previamente una regulación básica o materialidad legislativa, a partir de la cual, el Gobierno puede ejercer la función de reglamentar la ley con miras a su debida aplicación, que es de naturaleza administrativa, y está entonces sujeta a la ley. Y es que si el Legislador no define esa materialidad legislativa, estaría delegando en el Gobierno lo que la Constitución ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley. El requisito fundamental que supone la potestad reglamentaria, ha dicho esta Corte, es la existencia previa de un contenido o materia legal por reglamentar. A la luz de la jurisprudencia citada, es inconstitucional que la norma legal le otorgue a la administración la potestad genérica de establecer vía reglamento infracciones y sanciones administrativas"*.

Reseñada la posición de la Corte Constitucional sobre el principio de reserva de ley y tipicidad en el derecho administrativo es evidente que la norma demandada desconoce tales principios, pues considera como infracción ambiental las acciones u omisiones que señalen los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente, lo cual no se ajusta a la constitución, pues solo la ley puede crear infracciones administrativas y penales.

Por lo anteriormente señalado, le solicitamos muy respetuosamente a la Honorable Corte Constitucional se sirva retirar del sistema jurídico la norma demandada.

## VI. PRETENSIÓN

En la presente acción pública de inconstitucionalidad se plantea como pretensión lo siguiente:

Que se declare la inexecutable parcial del artículo 5 de la ley 1333 de 2009 así (se resalta la parte que se solicita la declaratoria de inexecutable):

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

<sup>7</sup> C-699/15

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

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

## VII. NOTIFICACIONES

Los suscritos reciben notificaciones en:

Cartagena de Indias, D,T y C, Av Daniel Lemaitre, Barrio Centro, Edificio Banco Popular Oficina 808

De los Honorables Magistrados con todo respeto,

~~Milton José Pereira Blanco~~  
C.C. 1125057977 de Cartagena

7

REPUBLICA DE COLOMBIA  
NOTARIA SEPTIMA DEL CIRCULO  
DE CARTAGENA

Presentación Personal

Ante el suscrito Notario fue presentado personalmente este documento por: **MILTON JOSE PEREIRA BLANCO**  
(Identificado con C.C. 1125057977  
Cartagena: 2016-08-30 15:14)

192571817

