

# El procedimiento sancionatorio ambiental colombiano. Especial referencia a la presunción de culpa y de dolo

## The Colombian environmental penalty proceedings special reference to the presumption of guilt and deceit

AMANDA GALLEGO BLANDÓN

*Abogada, especialista en derecho administrativo. Magíster en derecho procesal  
docente de la Universidad de Medellín  
e-mail: lagallego@udem.edu.co*

Recibido: Enero 4 de 2010  
Aceptado: Febrero 20 de 2010

### RESUMEN

La Constitución Política de Colombia asigna importancia a la protección del medio ambiente. Allí se encuentra un conjunto de disposiciones que conforman la llamada "Constitución Ecológica". En esta medida el tema del medio ambiente, especialmente, el procedimiento ambiental sancionatorio, parece ser un tema de interés general, por lo cual en este artículo de reflexión se busca examinar éste frente a la garantía constitucional colombiana del debido proceso contemplado en el artículo 29 de la Carta y que prescribe que es aplicable a los procesos penales y administrativos. El mencionado proceso contempla subprincipios tan importantes para el Estado Constitucional como lo es la presunción de inocencia, el derecho de defensa y de contradicción. En la "ley 1333 de 2009, por medio de la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones, se contempló una presunción de culpa y de dolo, estableciéndose un régimen de responsabilidad objetiva. Por ello, se confrontarán estos artículos con la Carta Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha aceptado la responsabilidad objetiva en procedimientos tales como el tributario, económico, policivo, pero acuñados por unas limitantes especiales, las cuales se advierte que no se tuvieron en cuenta en este especial procedimiento ambiental sancionatorio.

**Palabras claves:** Constitución Ecológica, medio ambiente, procedimiento ambiental sancionatorio, debido proceso

### ABSTRACT

The Constitution of Colombia gives importance to environmental protection. There is a set of provisions that make up the so-called Ecological Constitution. To this extent, the issue of the environment, especially the punitive environmental procedure seems to be a topic of general interest, so this article seeks to examine it against the Colombian constitutional guarantee of due process in its Article 29, which stipulates that it applies to criminal and administrative processes. The above process includes important principles to the National Constitution as it is the presumption of innocence, the right of defense and contradiction. In the 1333 law of 2009, through which states the penalty proceedings environmental and other purposes, it is stated a presumption of guilt and deceit, establishing a regime of strict liability. Therefore, these items will be confronted with the Constitution and the jurisprudence of the Constitutional Court that has accepted the liability in procedures such as the tax, economic, policing, but coined by some special constraints, which notes that were not into account in this particular environment sanctioning procedure.

**Key words:** Ecological Constitution, environment, environmental sanctioning procedure, due process

## Introducción

Algunos países como Costa Rica, Brasil, Chile, Dinamarca, Alemania y algunos de la Comunidad Europea, contemplan en sus Constituciones la responsabilidad objetiva en materia ambiental. En Colombia se adopta esta mediante ley 1333, queriendo actualizar el procedimiento con tendencias modernas en el aspecto ambiental.

La teoría adoptada en esta norma o legislación ambiental es la de responsabilidad objetiva, también denominada por la doctrina como de riesgo frente a los actos que se derivan de ejercer actividades industriales o económicas, que pese, a que los daños no se han causado con culpa, se debe responder por ellos al haber un provecho de la actividad dañosa. El hecho objetivo es el daño y de éste se genera la responsabilidad.

En los casos de responsabilidad objetiva se presume la culpa y la demostración de la responsabilidad se basa principalmente en el acaecimiento del daño o de la producción de un riesgo que causa perjuicio o peligro no solamente a un individuo sino también al conglomerado social.

### 1. El daño

El doctor Rodrigo Escobar Gil, respecto del daño, a texto, manifiesta que “en el lenguaje corriente la expresión “daño” significa todo detrimento, menoscabo o perjuicio que a consecuencia de un acontecimiento determinado experimenta una persona en sus bienes espirituales, corporales o patrimoniales, sin importar que la causa sea un hecho humano, inferido por la propia víctima o por un tercero, o que la causa sea un hecho de la naturaleza.”<sup>1</sup>

En este orden de ideas, es pertinente citar a Neuner<sup>2</sup>, quien enriquece la doctrina con su tesis acerca del daño objetivo: “El daño consiste siempre en la lesión de un interés patrimonial; esto es, de un bien que ha sido adquirido en el tráfico a cambio de dinero, que puede ser enajenado y que, por lo tanto, deber ser valorado objetivamente.” El argumento decisivo de este autor es la “función jurídica” que persigue el resarcimiento, la cual, en su criterio, no es otra que la de garantizar al damnificado el valor del bien jurídico tutelado por las normas que fundamentan dicha pretensión.

Bustamante Alsina, piensa que el “daño” significa el menoscabo que se experimenta en el patrimonio, por el detrimento de los valores económicos que lo componen (daño patrimonial) y también la lesión a los sentimientos, al honor o a las afecciones legítimas (daño moral).<sup>3</sup>

Por otro lado, Fernando Hinestroza considera que el “Daño es lesión del derecho ajeno consistente en el quebranto económico recibido, en la merma patrimonial sufrida por la víctima, a la vez que en el padecimiento moral que la acongoja.”<sup>4</sup>

Al concepto general de daño, se debe agregar la de daño ambiental propuesta por el profesor Juan Carlos Henao, que entiende por éste a la afectación del normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes<sup>5</sup> posición que va de la mano con el artículo 8° del Decreto 2811:

*“Se consideran factores que deterioran el ambiente entre otros:*

*a) La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables.*

*Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente de los recursos de la nación o de los particulares.*

*Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente pueda producir alteración ambiental de las precedentemente descritas. La contaminación puede ser física, química o biológica;*

*b) La degradación, la erosión y el revenimiento de suelos y tierras;*

*c) Las alteraciones nocivas de la topografía;*

*d) Las alteraciones nocivas del flujo natural de las aguas;*

*e) La sedimentación en los cursos y depósitos de agua;*

*f) Los cambios nocivos del lecho de las aguas;*

*g) La extinción o disminución cuantitativa o cualitativa de especies animales y vegetales o de recursos genéticos;*

<sup>1</sup> ESCOBAR GIL, Rodrigo. *Responsabilidad contractual de la Administración Pública*, Bogotá, Ed. Temis, 1989, p. 165.

<sup>2</sup> NEUNER, 1931, p. 277 citado por RIVERO SÁNCHEZ Juan Marcos. *Responsabilidad Civil*, Tomo II, segunda Edición, San José de Costa Rica: Biblioteca Jurídica Diké, 2001, p. 83.

<sup>3</sup> BUSTAMANTE ALSINA, Jorge. *Teoría General de la responsabilidad civil*, cuarta ed, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1983, p.143.

<sup>4</sup> HINESTROZA, Fernando (1967). *Derecho de Obligaciones*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 529.

<sup>5</sup> HENAO, Juan Carlos. *El daño, Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés*. Universidad Externado de Colombia. 1998, p. 45.

- h) La introducción y propagación de enfermedades y de plagas;
- i) La introducción, utilización y transporte de especies animales o vegetales dañinas o de productos de sustancias peligrosas;
- j) La alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales;
- k) La disminución o extinción de fuentes naturales de energía primaria;
- l) La acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios;
- m) El ruido nocivo;
- n) El uso inadecuado de sustancias peligrosas;
- o) La eutricación, es decir, el crecimiento excesivo y anormal de la flora en lagos y lagunas;
- p) La concentración de población humana urbana o rural en condiciones habitacionales que atenten contra el bienestar y la salud.

Es decir, que se puede entender por daño ambiental aquella disminución o detrimento de bienes que conforman el ecosistema.

## 2. La presunción de culpa y de dolo en el procedimiento sancionatorio ambiental y el debido proceso

El artículo 29 de la Constitución establece en el inciso primero que: "El debido proceso se aplicará en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable."

Como se observa, la norma transcrita contiene un principio destinado a garantizar al investigado un tratamiento de inocente, o de no autor, o partícipe de los hechos que se investiguen.

Tal como lo preceptúa la Constitución, el debido proceso es un derecho constitucional fundamental. Acatarlo es la garantía principal del ciudadano frente al poder estatal. Es un derecho fundamental carente de limitaciones y suspensiones, porque su desconocimiento está prohibido aun en el estado de excepción constitucional.

### 2.1 Ley 1333 de 2009

En Colombia, en el mes de julio del año 2009 se dicta la ley 1333 "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones". Ésta, después de enunciar en el artículo primero la titularidad

de la potestad sancionatoria en materia ambiental, en el parágrafo 1° prescribe:

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

Y los tipos de medidas preventivas se establecen en el artículo 36:

**ARTÍCULO 36. TIPOS DE MEDIDAS PREVENTIVAS.** El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible y las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos, los establecimientos públicos que trata la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán al infractor de las normas ambientales, mediante acto administrativo motivado y de acuerdo con la gravedad de la infracción alguna o algunas de las siguientes medidas preventivas:

*Amonestación escrita.*

*Decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.*

*Aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres.*

*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.*

**PARÁGRAFO.** Los costos en que incurra la autoridad ambiental por la imposición de las medidas preventivas como almacenamiento, transporte, vigilancia, parqueadero, destrucción, demolición, entre otros, serán a cargo del infractor."

Luego el artículo 5°, en el parágrafo, establece que

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

En la normativa se consagra la responsabilidad subjetiva con presunción de culpabilidad, en los casos de lesión o menoscabo al medio ambiente y demás que prescribe la ley.

Se acogió una responsabilidad objetiva en los daños al medio ambiente, donde el presunto responsable es quien debe probar su conducta prudente y la diligencia, con el

fin de desvirtuar la responsabilidad en la culpa que la ley supone como suya.

El artículo descrito acoge sin ninguna restricción la responsabilidad objetiva donde basta con el daño o la amenaza de daño para el ambiente, según lo tenga establecido la ley, para que surja la responsabilidad, que solo tiene como eximente el caso fortuito, la fuerza mayor y el hecho de un tercero, sabotaje o acto terrorista (artículo 8°).

La norma propone la inversión de la carga de la prueba, aunque en la parte inicial presume la culpa y el dolo, donde el causante del perjuicio se obliga a demostrar que obró con prudencia, valoradas las circunstancias de tiempo, modo y lugar en el que sucedieron los hechos dañosos. Es responsabilidad del agente desvirtuar los hechos que se le imputen utilizando los medios legales probatorios previstos en el ordenamiento jurídico, pero la normativa no es clara en cuanto si la Administración tiene la obligación de probar la existencia de la infracción ambiental.

### **3. La Constitución: el procedimiento penal y el procedimiento ambiental**

Los principios del derecho penal, ha manifestado la Corte Constitucional colombiana, se aplican a toda manifestación del *ius puniendi*, con lo cual podemos decir que el principio de culpabilidad se desprende de la presunción de inocencia, siendo extensivo a toda actuación judicial o administrativa impidiendo que se tipifique una responsabilidad objetiva.

Revisado este aspecto, encontramos que los párrafos de los artículos 1° y 5° de la ley 1333 de 2009, infringen el artículo 83 de la Constitución Política por cuanto en éste está consagrada la buena fe, relativa a las actuaciones de los ciudadanos contra las autoridades públicas. Los artículos mencionados van en contra de la garantía constitucional de la buena fe porque tiene por culpable al infractor, por el solo hecho de la ocurrencia de la conducta tipificada como infracción, al establecer medidas preventivas que se aplican sin antes haber desarrollado un procedimiento con la observancia del derecho de defensa.

El artículo primero, en el párrafo de la ley 1333 de 2009, señala que en materia ambiental se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas, prescripción que no contrasta con la presunción de inocencia consagrado en el artículo 29 de la Constitución, toda vez que, como se lee, ocurrido el hecho constitutivo de la infracción, es más sin la ocurrencia de éste, procede la aplicación de la sanción porque, como se describe en la normatividad, el infractor será sancionado definitivamente, quedando exonerado el ente acusador de probar

la culpabilidad; sin embargo, a pesar del carácter objetivo de la responsabilidad se aceptan de acuerdo al artículo 8° eximentes de responsabilidad, con lo que pareciera tenerse en cuenta consideraciones subjetivas del autor, lo que no concuerda con que la sanción se aplica por el solo hecho de haberse tipificado la conducta.

El legislador ha debido aunar al procedimiento ambiental sancionador las reglas y los principios constitucionales de la proscripción de la responsabilidad objetiva en materia ambiental sancionatoria conforme a los principios de dignidad humana y culpabilidad; artículos 1° y 29 C. Pol.

En concordancia con el artículo 29 de la Constitución Política, la presunción de inocencia como subprincipio del proceso debido también debe ser aplicado a todas las actuaciones incluyendo las administrativas, sin que esta garantía sea reservada exclusivamente a materias penales. Los principios del derecho penal no son exclusivos para este ámbito, por el contrario, son aplicables para el derecho ambiental sancionatorio, el cual nos ocupa ahora.

Una norma de esta índole en materia ambiental sancionatoria que presume que la actuación de los administrados está desprovista de buena fe, cuando estos cometen o amenazan daño, significa que el principio de buena fe en la responsabilidad ambiental es relativo y no de aplicación absoluta como es la presunción constitucional.

Lo que la primera parte de los artículos 1° y 5° denotan es una permisón de los entes ambientales juzgadores para sancionar por el solo acaecimiento del hecho objetivo, que tampoco está claramente definido, puesto que el artículo 5° define como infracción en materia ambiental además de las acciones y omisiones que constituyan la violación a normas, aquellas disposiciones ambientales que las sustituyan o modifiquen. De esta forma, la presunción de inocencia no se garantiza, ya que se permitió responsabilidad objetiva donde no se especifica de manera cuantificada y concreta el daño; no se exige una relación de causalidad entre los daños y los presuntos responsables, lo cual vulnera el procedimiento, a la luz de la Constitución.

Tomando el sentido expreso del articulado reseñado, puede resumirse que no se aplican en materia ambiental sancionatoria los principios de presunción de inocencia y de buena fe, por cuanto a este procedimiento sin razones conocidas o por lo menos prohibidas en la propia ley, no le homologaron las garantías del procedimiento penal para lo que no hay justificación de fondo; entonces, la presunción de inocencia la vuelve relativa una ley de este tipo, contrariando el precepto constitucional del artículo 29 de la Carta que de manera imperativa ordena la aplicación del debido proceso a todas las actuaciones judiciales y ad-



ministrativas y tiene por norte la presunción de inocencia en forma general.

El procedimiento sancionatorio no difiere sustancialmente de los otros procedimientos administrativos sancionatorios en Colombia, como se observa en la ley 1333 de 2009, artículos del 17 al 31; hay una indagación preliminar, iniciación del procedimiento sancionatorio, notificación, intervenciones, verificación de los hechos, formulación de cargos, descargos, práctica de pruebas, determinación de la responsabilidad y sanción, publicidad, recursos, medidas compensatorias, sabiendo que se trata de demostrar la responsabilidad de una persona natural o jurídica y que de tal procedimiento se imponen sanciones como multas diarias hasta por cinco mil salarios mínimos, cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación, o servicio, demolición de la obra a costa del infractor, decomiso definitivo de especímenes, restitución de especímenes, entre otras, del artículo 40 de la ley de procedimiento.

El régimen sancionatorio ambiental no puede ser tratado como *sui generis*, a tal punto que amerite la estipulación de la responsabilidad objetiva, proscrita como, vuelve y se repite, en la Carta Política, la cual contiene un régimen de responsabilidad subjetiva lo que no hace aceptable que este precepto constitucional tenga excepciones cuando de responsabilidad ambiental se trata.

La consagración de la responsabilidad objetiva en materia ambiental sancionatoria va en contravía, además del orden constitucional, de los tratados suscritos por Colombia, los derechos humanos, el Pacto Internacional de Derechos Sociales y Políticos y la Convención sobre Derechos Humanos, los cuales tienen plena fuerza vinculante para nuestro Estado de acuerdo al artículo 93 Constitucional.

La doctrina nacional ha aceptado la aplicación del debido proceso en los procedimientos sancionatorios administrativos con una larga historia garantista, jurisprudencial y normativa, de acuerdo con lo cual la presunción de inocencia solo es desvirtuable mediante el pronunciamiento de la autoridad competente que así lo declare, eso sí, partiendo y demostrando la responsabilidad del sujeto sobre sus actos, la culpabilidad a título de dolo o de culpa, con relación a la conducta que se le imputa, sea de naturaleza judicial o administrativa, pues el principio del proceso debido y las garantías en los eventos en que se ejerza la potestad punitiva del Estado deben permanecer en las legislaciones sustantivas y procesales que la desarrollen.

Y es que no puede admitirse una responsabilidad objetiva cuando al administrado no se le ha provisto desde la ley, las garantías constitucionales de la preexistencia normativa de la conducta, del procedimiento y de la sanción.

Aunque en Colombia podría aceptarse paradójicamente que el régimen penal ordinario protege bienes jurídicos de interés social y para ello tipifica y sanciona a los individuos hasta con la pérdida de la libertad y que sería imposible por los actos cometidos de éste procedimiento llevarlos a los procedimientos administrativos, no se puede desconocer que la sanción ambiental se fundamenta en contenidos y valores como lo son la justicia, el bienestar colectivo y que por ello este procedimiento debe contener la garantía consagrada en el artículo 29, no se puede desconocer en un proceso debido los límites que se deben poner a la arbitrariedad, antes que en la aplicación del derecho penal con ciertos matices al derecho sancionador ambiental; lo que debe pensarse es en la aplicación de un principio constitucional, ya que la teoría de la culpabilidad del derecho penal no resulta extraña al derecho administrativo sancionatorio.

#### **4. Posición de la Corte Constitucional colombiana frente a la responsabilidad objetiva**

La Corte Constitucional ha precisado en sus pronunciamientos que son contrarias al debido proceso y a la inocencia, especialmente, en materia penal, las presunciones de culpabilidad del investigado.

Este máximo órgano ha listado los casos en que una presunción legal resulta constitucional, siempre y cuando:

La misma aparezca como razonable  
Que persiga un fin constitucionalmente legítimo, y  
Estrictamente proporcionada para alcanzar el mencionado fin<sup>6</sup>.

¿Resulta razonable la presunción de dolo establecida en la ley 1333 de 2009? De lo que se deriva la siguiente pregunta: ¿Los ciudadanos construyen empresas o ejercen labores siempre con la intención de hacerle daño al medio ambiente? ¿Hay que llevar a cabo para obtener las licencias de funcionamiento procesos administrativos? Sí ¿Éstos procesos de obtención de licencias tienen en cuenta el aspecto ambiental? Sí.

En cuanto al segundo aspecto, aunque hay libertad de empresa, es necesario un procedimiento administrativo para entrar en funcionamiento y vale la pena preguntarse: ¿caso se pueden obtener licencias para perseguir fines constitucionalmente ilegítimos? Ese es un aspecto que los entes correspondientes vigilan.

<sup>6</sup> Sentencia C-388 de 2000, 5 de abril de 2000. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

Como se ve, no cabe desde el punto de vista de las presunciones una como la establecida por la ley 1333 de 2009, en los parágrafos del artículo 1° y 5°; una presunción de culpa y de dolo no es proporcionada para alcanzar el fin de castigar el menoscabo ambiental porque se ha olvidado la normativa que, si bien vale castigar, también es elocuente premiar a un particular o empresario que ha contribuido a la maximización de los recursos ambientales.

Referente a las formas de culpabilidad, especialmente en materia administrativa, descrita en el artículo 29 Constitucional, desde sus inicios la Corte Constitucional<sup>7</sup>, argumentó que:

*“Los principios contenidos en el artículo 29 de la Constitución tienen como finalidad preservar el debido proceso como garantía de la libertad del ciudadano. La presunción de inocencia sólo puede ser desvirtuada mediante una mínima y suficiente actividad probatoria por parte de las autoridades represivas del Estado. Este derecho fundamental se profana si a la persona se le impone una sanción sin otorgársele la oportunidad para ser oída y ejercer plenamente su defensa. Las garantías materiales que protegen la libertad de la persona priman sobre las meras consideraciones de la eficacia de la administración.*

*Si al procedimiento judicial, instancia imparcial por excelencia, son aplicables las reglas de un proceso legal justo, a fortiori deben ellas extenderse a las decisiones de las autoridades administrativas, en las cuales el riesgo de arbitrariedad es más alto y mayor la posibilidad de “manipular” - mediante la instrumentación personificada - el ejercicio del poder.*

*Toda persona tiene derecho a que antes de ser sancionada se lleve a cabo un procedimiento mínimo que incluya la garantía de su defensa.*

*... La prevalencia de los derechos inalienables de la persona humana (CP art. 5), entre los que se encuentra la libertad personal, desplaza la antigua situación de privilegio de la administración y la obliga a ejercer las funciones públicas en conformidad con los fines esenciales del Estado, uno de los cuales es precisamente la garantía de eficacia de los derechos, deberes y principios consagrados en la Constitución (CP art. 2). En consecuencia, las sanciones administrativas impuestas de plano, por ser contrarias al debido proceso (CP art. 29), están proscritas del ordenamiento constitucional”.*

Más adelante, la Corte Constitucional señalaría<sup>8</sup>, que la imposición de las sanciones por responsabilidad objetiva sería de carácter excepcional en el régimen constitucional colombiano, es decir, que las sanciones por responsabilidad objetiva se ajustarían a la Carta siempre y cuando:

*carezcan de la naturaleza de sanciones que la doctrina llama ‘rescisorias’, es decir, de sanciones que comprometen de manera específica el ejercicio de derechos y afectan de manera directa o indirecta a terceros;*

*Tengan un carácter meramente monetario; y*

*Sean de menor entidad en términos absolutos (tal como sucede en el caso de las sanciones de tránsito) o en términos relativos (tal como sucede en el régimen cambiario donde la sanción corresponde a un porcentaje del monto de la infracción o en el caso del decomiso en el que la afectación se limita exclusivamente a la propiedad sobre el bien cuya permanencia en el territorio es contraria a las normas aduaneras).*

Si se retoma esta posición de la Corte para la imposición de sanciones por responsabilidad objetiva, por infracción al régimen ambiental, observaríamos que no se llenan los requisitos anteriormente mencionados para admitir que se pueda establecer una modalidad de responsabilidad objetiva; las sanciones ambientales involucran el derecho al trabajo y la libertad de empresa. Por otra parte, el único carácter de la sanción no es monetario, como sucede con las multas, y mírese que hay otros fuera de éste en el artículo 40 de la ley 1333 de 2009, donde la sanción establecida dice que la duración del cierre puede ser temporal o definitivo, a tal punto que puede incluso existir la demolición, por lo cual las sanciones son de mayor entidad más que de menor.

Las sanciones impuestas a los infractores del régimen ambiental que excluyen los factores subjetivos, como lo son el dolo y la culpa, implican desconocimiento del proceso debido, ligado a que la aplicación de las sanciones no tienen en cuenta otros principios como por ejemplo el de legalidad *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*.

Predicar responsabilidad objetiva en materia ambiental sancionatoria resulta contrario del proceso debido, de la dignidad humana, a la equidad y a la justicia; artículos 1°, 29 y 363 de la Constitución Política.

Es elemental, evidente y flagrante la violación al debido proceso y de la presunción de inocencia, especialmente, por lo descrito en los preceptos enunciados. No es posible dejar por fuera la imputabilidad para efectos de sancionar. Esto es desconocer las garantías mínimas para la efectividad de los derechos humanos, que son también fines del Estado tal como lo preceptúa el artículo 2° de la Carta.

Al dictarse una normatividad sancionatoria en materia ambiental se ha debido observar el rigor de los procedimientos jurídicos que deben tener siempre un sentido material directamente vinculado con la protección de los derechos de las personas, sean estas naturales o jurídicas.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-492 del 13 de agosto de 1992. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>8</sup> Sentencia C- 616 del 6 de agosto de 2002. Magistrado Ponente Manuel José Céspedes Espinosa.

El procedimiento moderno no representa, a diferencia de los sistemas jurídicos antiguos, fines en sí mismo; su razón de ser se une a su carácter de medio para la realización de los valores esenciales del derecho, de ahí el sumo cuidado que se ha debido tener al dictar una norma como ésta y a la vez autorizar a imponer las sanciones sin la observación de las garantías que se han descrito.

Este régimen de responsabilidad objetiva enuncia una pretensión de veracidad establecido por fuera de las formas procesales que protegen el derecho de defensa; es una veracidad espuria que no tiene validez, porque el investigado debe gozar del beneficio de la presunción de inocencia. Las normas administrativas de naturaleza ambiental sancionatoria deben ser aplicadas teniendo en cuenta el debido proceso y las garantías mínimas que de allí se derivan.

En este aspecto que la potestad punitiva del Estado en materia administrativa ambiental y sancionatoria no debería desconocer los principios de legalidad, imparcialidad, publicidad, presunción de inocencia, defensa y contradicción; no hay justificación de sanciones que priven de cualquier elemental garantía de defensa al inculpado, quedando ésta reducida al mero ejercicio posterior de las demandas ante lo Contencioso Administrativo, como suele ocurrir con las decisiones definitivas de otros entes sancionatorios administrativos, en gracia de discusión, que éstas demandas ni siquiera se contemplaron dentro de la normativa 1333 de 2009.

Antes de concluir este artículo de reflexión, se deben ex-

presar inquietudes en lo referente a la tesis según la cual toda responsabilidad ante el Estado tiene que ser necesariamente subjetiva, y podría sostenerse, como lo piensan muchos que no necesariamente, - aunque la Corte Constitucional en ciertas circunstancias ha establecido jurisprudencia en la aceptación de la responsabilidad objetiva<sup>9</sup>, vale la pena anotar, que aquellos casos no se compaginan con el interés protegido que es el ambiental, por los casos en que admiten las presunciones legales y por estrictos lineamientos para que se presente responsabilidad objetiva - ello implicaría dar a la nueva preceptiva constitucional un alcance extremo, eliminando todo soporte jurídico a las formas de responsabilidad objetiva que son de universal aplicación en materias tales como el derecho cambiario, el financiero, algunas sanciones policivas y el tributario, pero como se ha observado, el procedimiento ambiental no es ni directa ni indirectamente considerado en el procedimiento de estas clases y por eso la propuesta final es que la culpabilidad del agente debe ser materia de debate en este especial procedimiento que bienvenido debe ser para Colombia. Pero eso sí una vez se tengan en cuenta las anotaciones que se han precisado, enfocadas siempre a salvaguardar la llamada "Constitución ecológica de 1991" que se liga a propuestas de avanzada en cuanto a los derechos de la naturaleza, el derecho al agua y prevalencia en favor de los recursos naturales, entre otros.

---

<sup>9</sup> C-599 del 10 de diciembre de 1992. Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz. C-010 del 23 de enero de 2003. Magistrada Ponente Clara Inés Vargas Hernández.



## Referencias

BUSTAMANTE ALSINA, Jorge. *Teoría General de la responsabilidad civil*. Cuarta edición, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1983, 143 p.

ESCOBAR GIL, Rodrigo. *Responsabilidad contractual de la Administración Pública*. Bogotá: Ed. Temis, 1989, 166 p.

HENAO, Juan Carlos. *El daño, Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés, 1998, departamento de publicaciones*. Universidad Externado de Colombia, 346 p.

HINESTROSA, Fernando (1967). *Derecho de Obligaciones*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 529 p.

RIVERO SÁNCHEZ, Juan Marcos. *Responsabilidad Civil*, Tomo II, segunda Edición, San José de Costa Rica: Biblioteca Jurídica Diké, 2001, 545 p.

Referencias jurisprudenciales: sentencias de la Corte Constitucional.

Sentencia T-492 del 13 de agosto de 1992. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

Sentencia C-599 del 10 de diciembre de 1992. Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz.

Sentencia C-388 de 2000, 5 de abril de 2000. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

Sentencia C- 616 del 6 de agosto de 2002. Magistrado Ponente Manuel José Cépeda Espinosa.

Sentencia C-010 del 23 de enero de 2003. Magistrada Ponente Clara Inés Vargas Hernández.

Referencias legales.

Constitución Política de Colombia

Ley 1333 de 2009

Ley 99 de 1993

Decreto 2811 de 1974.