

**TENSIONES ENTRE EL VALOR DEL AMBIENTE Y LAS GARANTÍAS DEL  
DEBIDO PROCESO EN EL RÉGIMEN SANCIONATORIO AMBIENTAL**



**CESAR AUGUSTO RINCÓN GARCÍA**

**Universidad del Rosario**

**Maestría en Derecho Administrativo**

**Facultad de Jurisprudencia**

**Bogotá D.C., 2020**

**CESAR AUGUSTO RINCÓN GARCÍA**

**TENSIONES ENTRE EL VALOR DEL AMBIENTE Y LAS GARANTÍAS DEL  
DEBIDO PROCESO EN EL RÉGIMEN SANCIONATORIO AMBIENTAL**

**Tesis presentada a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del  
Rosario para obtener el Título de Magíster en Derecho Administrativo**

**Línea de investigación en derecho ambiental**

**Director del trabajo**

**Andrés Gómez Rey**

**Bogotá D.C.**

**2020**

## Contenido

INTRODUCCIÓN .....	5
1. EL VALOR DEL AMBIENTE EN COLOMBIA .....	29
1.1. EL VALOR DEL AMBIENTE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ANTERIOR A 1991.....	30
1.2. EL AMBIENTE EN EL MODELO CONSTITUCIONAL DE 1991 .....	37
1.2.1. El valor del ambiente según el antropocentrismo, el biocentrismo y el ecocentrismo.....	46
1.2.1.1. El ambiente como derecho fundamental: incidencia de la teoría antropocéntrica.....	46
1.2.1.2. El ambiente como derecho colectivo: incidencia de la teoría biocéntrica.....	49
1.2.1.3. El ambiente como principio constitucional: incidencia de la teoría ecocéntrica .....	51
1.2.2. El valor del ambiente en diferentes escenarios procesales .....	55
1.2.2.1. Exigibilidades concretas de protección ambiental como principio constitucional .....	55
1.2.2.2. Exigibilidades concretas de protección ambiental como derecho fundamental .....	56
1.2.2.3. Exigibilidades concretas de protección ambiental como derecho colectivo ..	57
1.2.2.4. La sanidad del ambiente como servicio público .....	58
1.2.2.5. El ambiente como sujeto de derechos y víctima en escenarios de justicia transicional .....	59
1.2.3. El peso constitucional del ambiente en la colisión con otros derechos.....	65
2. LAS TENSIONES ENTRE EL RÉGIMEN SANCIONATORIO AMBIENTAL Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.....	74
2.1. REGULACIÓN ACTUAL DEL RÉGIMEN SANCIONATORIO AMBIENTAL EN COLOMBIA Y PARTICULARIDADES EN RELACIÓN CON DERECHOS FUNDAMENTALES .....	75
2.2. TENSIONES CON LOS DERECHOS DE LOS SUJETOS PROCESALES EN EL RÉGIMEN SANCIONATORIO AMBIENTAL.....	84
2.2.1. Presunción de inocencia .....	85
2.2.2. Tutela judicial efectiva .....	93

2.2.3. ¿Las limitaciones a los derechos fundamentales en el procedimiento sancionatorio ambiental de la Ley 1333 de 2009 son razonables? .....	97
2.2.4. Análisis de la razonabilidad de las limitaciones a derechos fundamentales en el proceso administrativo sancionador ambiental .....	106
2.2.4.1. Análisis de la razonabilidad de las limitaciones a la presunción de inocencia en el proceso administrativo sancionador ambiental. ....	106
2.2.4.2. Análisis de la razonabilidad de las limitaciones a la tutela judicial efectiva en el proceso administrativo sancionador ambiental. ....	118
3. FORMAS DE RESOLVER LAS TENSIONES.....	125
3.1. REFLEXIONES SOBRE EL DAÑO AMBIENTAL Y SU RELACIÓN CON LOS PRINCIPIOS DE PRECAUCIÓN Y “EL QUE CONTAMINA PAGA” .....	127
3.2. PROPUESTAS QUE TIENDEN A LA MAXIMIZACIÓN DE LOS PRINCIPIOS AMBIENTALES Y DEL INTERÉS SUPERIOR DEL AMBIENTE .....	145
3.3. PROPUESTAS QUE CONCILIAN LOS PRINCIPIOS COLISIONADOS .....	150
3.4. TOMA DE POSTURA A PARTIR DE UNA PROPUESTA AMBIENTAL. ....	157
CONCLUSIONES.....	189
REFERENCIAS .....	200

## INTRODUCCIÓN.

La evolución del ser humano se ha dado por la explotación desmedida, arbitraria e individualista<sup>1</sup> de los recursos naturales (Morales, 2016). Al ser bienes públicos de libre apropiación y sin ningún valor en el mercado, se han considerado, mediante procesos de apropiación simbólica<sup>2</sup> (Gutelman, 1981), como las únicas fuentes inagotables de riqueza y desarrollo económico.

En efecto, este clima desarrollista, que surgió con la revolución industrial (Martín, 1995), ha afianzado un sistema de depredación antropocéntrica<sup>3</sup>, porque se ha venido desplegando en los procesos de interacción social capitalista, mediante la libre compra y la libre venta, el crecimiento de la industria, el transporte de vehículos contaminantes, el auge tecnológico y científico, el consumismo exagerado, el aumento demográfico<sup>4</sup>,

---

<sup>1</sup> En este documento se adopta el concepto de individualismo posesivo, característico del modelo político liberal, que se basa en la libertad del ser humano para guiarse según sus propios designios, sin estar sujeto a la decisión de otra persona, lo cual le permite sacar provecho de sus capacidades conforme a las cuales puede apropiarse de los bienes que le sirven para su disfrute y desarrollo, en un entendimiento de la sociedad humana como un conjunto de relaciones de mercado. De esta manera, si los recursos naturales no tienen valor en el mercado, nadie debe pagar por ellos (Ruíz, 1984).

<sup>2</sup> El ser humano se ha apropiado de los recursos naturales de dos maneras: la primera es la fuerza física y la segunda es la simbólica; esta última hace referencia al valor de uso de dichos recursos, es decir, a la manera como son percibidos por la humanidad, esto es, gratuitos e ilimitados y que, en todo caso, eso genera consecuencias físicas (Gutelman, 1981).

<sup>3</sup> Al hacer alusión a la depredación antropocéntrica se quiere poner de presente que la utilización de los recursos naturales se centra en la creencia de que los humanos son superiores al resto de la naturaleza y bajo esta visión se entiende que aquellos son legítimos propietarios de ésta, de manera que el ambiente adquiere valor solo en la medida de su utilidad para el individuo. Este concepto es ampliado en la sección 1.2.1.1 de este documento.

<sup>4</sup> El aumento demográfico es el crecimiento de la población humana.

el mercantilismo, las diferencias abismales entre países ricos y pobres, las luchas bélicas entre potencias y la política competitiva.

En este escenario, los recursos naturales han sido percibidos como factores de producción, para la industrialización, al servicio y en función del ser humano (Domínguez, León, Samaniego, & Sunkel, 2019); su utilización ha venido generando contaminación, deforestación, erosión del suelo, inestabilidad de los terrenos y, con el tiempo, necesidades humanas insatisfechas (falta de acceso al agua potable y al saneamiento) (Cifuentes, Krupnick, O'Ryan, & Toman, 2005).

Por ello, la relación entre el hombre y el ambiente<sup>5</sup> que, hasta la década de los años sesenta, no había generado conciencia, empezó a hacer parte de la agenda internacional y de los foros jurídicos y políticos nacionales, como una preocupación mundial, principalmente, frente al impacto de los estilos y modelos de desarrollo sobre las condiciones ambientales (Sunkel, 1990).

Sin embargo, bajo la ideología y concepciones del momento, esta inquietud no surgió con el propósito de conservar el ambiente como un sujeto autónomo de derechos (Ost, 1996), sino bajo una óptica dependentista o utilitarista (Morales, 2016), como fuente principal de riqueza (Azevedo, 1999) y apropiación, esto es, en función de los beneficios que representaba para el ser humano: único sujeto de protección de las normas (Cruz, 2014).

---

<sup>5</sup> Siguiendo a Güiza (2008) el concepto de ambiente que será manejado en este escrito es aquel que se refiere al “conjunto de comunidades bióticas y factores abióticos que se encuentran en la biósfera” (pág. 311).

En el escenario internacional, la voluntad política vino a tomar fuerza con el primer informe del Club de Roma de 1972, el cual, creó la conciencia de índole universal sobre los efectos del desarrollo industrial en el ambiente, en razón a que fue ampliamente difundido por su base científica y carácter multidisciplinar. Este documento puso de presente que los recursos naturales eran limitados, que los daños irrogados podían ser irreversibles y que los perjuicios ambientales eran imprevisibles (debido a la falta de certeza científica sobre su producción), lo que repercutía en la idoneidad de las soluciones y en la necesidad de afianzar la ciencia y la tecnología, con el fin de identificar el daño ambiental con carácter previo a la ejecución de la actividad humana (Meadows & Meadows, 1972).

En ese mismo año, se expidió la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (De Rojas, 1994); este instrumento internacional<sup>6</sup>, producto de una conferencia a la que asistieron 113 países, analizó la incidencia de la acción del hombre en el ecosistema y cómo su agotamiento repercutía en la preservación de aquél (Surasky & Morosi, 2013); por ello, se enfocó en “salvaguardar la vida y disponer de un ambiente adecuado para el hombre y los otros seres” (De Rojas, 1994, p. 245).

Conforme a dicho propósito, el documento hizo alusión a la necesidad de que las autoridades nacionales desarrollaran el instituto de la

---

<sup>6</sup> La expresión instrumentos internacionales es genérica y abarca todos los documentos expedidos por la Comunidad internacional, ya sea que estén contenidos en tratados internacionales, informes, principios, Cartas, Conferencias, resoluciones, reglas, Declaraciones, Pactos, Protocolos, Convenciones, Convenios.

responsabilidad y cooperaran en la consolidación de un derecho internacional en este tema y respecto de “la indemnización de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales” (principio 22).

Luego, la comunidad internacional expidió otros instrumentos importantes, como la Convención sobre el Derecho del Mar y la Carta Mundial de la Naturaleza, los dos de 1982; éstos abordaron la responsabilidad por daño ambiental del Estado, de organizaciones y de particulares, bajo una aproximación del ambiente como sujeto autónomo de derechos y no por la utilidad que representaba para el ser humano.

En efecto, la importancia de la Carta Mundial de la Naturaleza radica en que, por primera vez, se reconoció en un instrumento internacional, que todas las formas de vida tenían el mismo valor y se avanzó en otorgar al ambiente la calidad de sujeto autónomo de derechos. Bajo esta concepción, fijó directrices relevantes para el instituto de la responsabilidad, al decir que, todo aquel que deseara llevar a cabo conductas que entrañaran graves perjuicios para la naturaleza debía demostrar (antes de ejecutar la actividad) que los beneficios que se iban a lograr eran superiores a los daños que se fueran a generar, no sólo en términos individuales de desarrollo, sino también en clave ambiental, de manera que si no se tenía certeza sobre los perjuicios, dicha actividad no se podía adelantar. Ahora bien, en el evento en que se pudiera acreditar la certeza científica acerca de que los beneficios fueran superiores a los efectos nocivos, la norma señala el deber de hacer una debida planificación para que estos últimos se reduzcan al mínimo (numeral 11, sub numerales 1,

2 y 3). Por último, el instrumento referenciado, impone la obligación de rehabilitar las áreas que, en todo caso, terminen siendo afectadas teniendo en cuenta su capacidad de restauración y las poblaciones que las habiten (numeral 11, sub numeral 5).

Asimismo, en 1987 se publicó el Informe Brundtland que abordó la protección ambiental de manera conjunta con las variables sociales y económicas, dejando en evidencia que era imposible separar los asuntos de desarrollo económico con las problemáticas ambientales, ya que la pobreza era consecuencia del desigual aprovechamiento de los recursos naturales por unos pocos.

En los años posteriores, se fortaleció la producción normativa en el contexto internacional<sup>7</sup>. Entre el 2 y el 14 de junio de 1992 se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (Cumbre de la Tierra) que contó con la participación de 172 países. Como resultado de esta Conferencia se expidieron la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la Convención de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica y la Declaración sobre la conservación de los bosques.

---

<sup>7</sup> Así, se expidió el Convenio de Viena sobre la protección de la capa de ozono de 1985, el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono de 1987 y la Convención de Basilea sobre el control de transporte transfronterizo de materias peligrosas de 1989.

Estos instrumentos internacionales avanzaron hacia una valoración novedosa del ambiente, en consonancia con las regulaciones contenidas en la Carta Mundial de la Naturaleza y más allá de lo que había logrado la Declaración de Estocolmo, pues el enfoque ya no estaría sólo en la necesidad de preservar un medio que hiciera posible y adecuado el derecho a la vida del hombre (Martín, 1993), sino de proteger la naturaleza como un bien jurídico autónomo, del cual, el ser humano apenas es parte integrante (Lope- Bello, 1997).

Por ello, el concepto de desarrollo sostenible que ya había sido enunciado en la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 y en el Informe de Bruntland de 1987, fue fortalecido con la Declaración de Río de 1992 (principios 1, 4, 7, 8, 9, 12, 24, 27), para reivindicar la facultad de los hombres y de los países de usar los recursos naturales, para la satisfacción de necesidades básicas y de crecimiento económico, sin que ello conlleve a su depredación, dominación o explotación (Toca, 2011).

La mencionada Declaración agregó otros conceptos como equidad intergeneracional<sup>8</sup> (principio 3), erradicación de la pobreza (principio 5), políticas demográficas apropiadas (principio 8), participación y acceso a la información ambiental (principio 10), el principio de quien contamina paga (principio 16), el principio de precaución (principio 15), la necesidad de que las

---

<sup>8</sup> Según este principio contenido en la Declaración de Río, el ser humano hace parte integrante del ambiente y debido a su capacidad racional no sólo debe preocuparse por su desarrollo propio, sino que debe cuidar el ambiente para las generaciones futuras.

legislaciones nacionales expidan mecanismos eficaces para la protección ambiental (principio 13), entre otros aspectos (Cabrera, s.f.).

De los principios enunciados, llama la atención la manera cómo la Declaración de Río abordó el de precaución y el de quien contamina paga. Frente al primero –precaución–, el instrumento internacional exhortó a los Estados a aplicarlo “ampliamente” “conforme a sus capacidades”; así pues “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” (principio 15).

A su vez, en relación con el segundo –quien contamina paga– se dijo que “las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización<sup>9</sup> de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos” para que, quien contamina, cargue con los costos de dicha contaminación, teniendo en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio o las inversiones.

Los principios enunciados han sido utilizados en la investigación académica para alimentar el instituto de la responsabilidad, con dos propósitos: (i) erigir el deber de reparar antes de que se produzcan los perjuicios y sin que se tenga certeza de su producción, es decir, fundamentado

---

<sup>9</sup> Internalizar un costo ambiental significa que quien genere un daño ambiental debe repararlo, esto es, pagar para compensar dicho daño (Mendoza, 2017) y que debería ser aplicado directamente a la restauración ecosistémica (Ibarra, 2009).

en la sola probabilidad<sup>10</sup> (Gomis, 1998) (Parellada, 2000) (Besalú, 2001) (Briceño, 2004) (González, 2006) (Cafferatta, 2009) e, (ii) invertir la carga de la prueba: quien desee incidir en el ambiente debe demostrar la ausencia de daño grave e irreversible; de esta manera, si se ejecuta la intervención y no se demuestra la inexistencia o baja probabilidad de perjuicios, emerge el deber de reparar ante la mera posibilidad de la ocurrencia de un riesgo (Vásquez, 1993) (Riechmann, 2007) (Arcila, 2009).

De manera concomitante a la promulgación de los instrumentos internacionales adoptados en la Cumbre de la Tierra, en Colombia se expidió la Constitución Política de 1991, que consagró numerosas previsiones normativas, que al decir de la Corte Constitucional, permiten catalogarla como una Constitución Ecológica o una Constitución Verde (Amaya, 2016).

Sin embargo, antes de la Constitución Política de 1991, el ordenamiento jurídico interno ya había adoptado normas de protección ambiental; así, por ejemplo, el Decreto 2278 de 1953 y la Ley 2 de 1959 establecieron zonas forestales protectoras y bosques de interés general, a fin de conservar los recursos naturales renovables existentes en dichas áreas; la Ley 23 de 1973 tuvo por objetivo “prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente, y buscar el mejoramiento, conservación y restauración de los recursos naturales

---

<sup>10</sup> Los autores de esta corriente se fundamentan en el carácter irreversible e irrecuperable del daño ambiental; de esta manera, si el deber de reparar se exige cuando el daño ya se ha producido, no se generaría una verdadera protección ambiental. Asimismo, se basa en la incertidumbre científica que impide establecer las consecuencias adversas de la intervención humana en un período de tiempo determinado, comoquiera que, además, en su producción concurren diversos agentes y factores que vuelven compleja la tarea de identificar a quien o a qué se le debe imputar el resultado.

renovables, para defender la salud y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional” y, bajo este propósito, determinó un régimen de responsabilidad civil extracontractual para los particulares y para el Estado, por los daños ocasionados al hombre o a los recursos naturales, como consecuencia de acciones que generan contaminación o detrimento del medio ambiente<sup>11</sup>; igualmente, el Decreto ley 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente) se erigió para “lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables (...)” y remitió a la normatividad existente para la imposición de sanciones por incumplimiento de su articulado<sup>12</sup>; la Ley 9 de 1979 reguló las medidas sanitarias para preservar, restaurar o mejorar las condiciones necesarias para la salud humana y en tal sentido, contempló sanciones para quien hiciera descarga de residuos “que afecten o puedan afectar las condiciones sanitarias del ambiente” y el Decreto 1594 de 1984 que, a partir del artículo 197, creó un

---

<sup>11</sup> “El Estado será civilmente responsable por los daños ocasionados al hombre o a los recursos naturales de propiedad privada como consecuencia de acciones que generan contaminación o detrimento del medio ambiente. Los particulares lo serán por las mismas razones y por el daño o uso inadecuado de los recursos naturales de propiedad del Estado” (Ley 23, 1973, art. 16).

<sup>12</sup> “El que infrinja las normas que rigen las concesiones de aguas de uso público y las reglamentaciones del uso de aguas públicas o privadas de que trata este Código, incurrirá en las sanciones previstas en las leyes, en los reglamentos y en las convenciones” (Decreto 2811, 1974, art. 163). “Sin perjuicio de las demás sanciones a que hubiere lugar, la infracción de las disposiciones sobre la pesca acarreará el decomiso de los productos e instrumentos y equipos empleados para cometerla y, si lo hubiere, de la suspensión o cancelación del permiso.

Cualquier elemento de pesca de uso prohibido será decomisado, salvo en las excepciones que se determinen por razones de orden económico o social” (Decreto 2811, 1974, art. 284). “La violación de las normas que regulan el manejo y uso de los recursos naturales renovables hará incurrir al infractor en las sanciones previstas en este código y, en lo no especialmente previsto, en las que impongan las leyes y reglamentos vigentes sobre la materia” (Decreto 2811, 1974, art. 339).

procedimiento sancionatorio y estableció las sanciones, para los infractores de las normas ahí previstas sobre el uso de aguas y vertimientos de residuos líquidos.

Aun cuando no se puede juzgar el pasado con intereses jurídicos actuales<sup>13</sup>, es necesario poner de presente que, para un sector de la doctrina, las regulaciones que fueron expedidas antes de la constitucionalización de la protección ambiental, se erigieron para proteger los bienes ambientales “por sus beneficios económicos” (Briceño, 2017, pág. 591), esto es, por la utilidad que representaban los recursos naturales para el ser humano; previsiones que se encontraban fuertemente basadas en una racionalidad instrumental, según las visiones y concepciones del momento que hacían pensar que los recursos naturales eran ilimitados (Molina, 2016).

Por ello, en el escenario interno, sucedía lo mismo que en el foro internacional, antes de la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 y los instrumentos de Río de 1992: la protección ambiental, era fuertemente antropocéntrica, al brindarse en función de la supervivencia y las necesidades de la raza humana, sin considerar al ambiente como sujeto autónomo de derechos, lo que se tradujo en modelos débiles de protección que no

---

<sup>13</sup> Sin embargo, la Corte Constitucional ha hecho valoraciones del pasado con intereses jurídicos actuales, como puede verse en las sentencias C-058 de 1994 y C-126 de 1998, en las cuales se dijo que “no tiene ningún respaldo constitucional, la protección jurídica de actividades humanas, sociales y económicas, que anteriormente pudieron ser consideradas como legítimas, cuando los valores ecológicos no habían adquirido el reconocimiento nacional e internacional, como aquellas que entienden que los recursos naturales son de arbitraria y libre apropiación y pueden ser explotados, sin ningún límite” (C-058, 1994) (C-126, 1998)

necesariamente estuvieron encauzados hacia la restauración ecosistémica (Ibarra, 2009) (Valdés, 2004).

La Constitución Política de 1991 permite una visión constitucional sobre el valor del ambiente. La norma fundamental emergió dentro del proceso de constitucionalización, por el cual atravesaron los países latinoamericanos (Uprimny, 2011), con una fuerte influencia de los instrumentos internacionales ambientales, aunque la incidencia se haya dado en distintos niveles y grados de recepción y armonización (Carpizo, 2005).

En efecto, la Carta Política de 1991 aborda la relación jurídica existente entre el ecosistema y la sociedad; avanza hacia una protección del ambiente de manera autónoma, aunque preserva su garantía por la conexidad con los derechos fundamentales, bajo apuestas teóricas que han sido abordadas por el Alto Tribunal de la Justicia Constitucional y van desde el antropocentrismo, el biocentrismo y, tímidamente, el ecocentrismo (López, Hernández, & Méndez, 2019).

Esa conciencia sobre la relación inescindible entre el ambiente y el ser humano, ha propiciado una doctrina relevante respecto de las obligaciones del Estado y de los particulares, las cuales, para su entendimiento, se nutren de los mandatos constitucionales, los principios del derecho internacional y los desarrollos del precedente constitucional, a partir de la consideración de que el ambiente constituye un principio constitucional, un derecho colectivo y, en algunos eventos, fundamental, un objetivo de principio atado a los fines

esenciales del modelo normativo y un servicio público a cargo del Estado (Galvis, 2012) (Giraldo, 2016) (Amaya, 2016).

Ahora bien, así como el modelo constitucional estudiado otorga un valor especial al ambiente, también es importante indicar que, al ser un Estado Social de Derecho, la dignidad humana<sup>14</sup>, opera como principio constitucional y como derecho fundamental autónomo. En tal sentido, la autonomía y la garantía de la intangibilidad de bienes no patrimoniales, como contenidos esenciales de la dignidad humana<sup>15</sup>, han permitido dotar de naturaleza *ius fundamental* a los derechos que, en el derecho internacional, han sido catalogados como civiles y políticos y en Colombia como fundamentales (Marín & Trujillo, 2016); por ello, la dignidad se ha reconocido como un principio, un valor y un derecho fundamental autónomo (Velasco, 2013).

Desde el contexto social, jurídico y político que imprimió la revolución francesa y el humanismo, la visión antropocéntrica del derecho no se hizo esperar. Los sistemas jurídicos en el mundo, adoptaron modelos

---

<sup>14</sup> Kant (2007) enuncia que la dignidad está definida por la capacidad racional de quienes integran la raza humana, con base en la cual, los seres humanos son libres para diseñar su proyecto de vida y no están sujetos a leyes o intereses de otros individuos, de la comunidad o de los Estados; de esta manera, el principio de autonomía se erige como el núcleo esencial de la dignidad, porque conlleva a la sujeción del ser humano a su propia legislación, a su capacidad para juzgarse a sí mismo y a sus acciones. De este postulado nace el primer imperativo categórico que ordena que el ser humano no puede ser tomado como un medio para lograr fines ajenos a sí mismo, porque el ser humano es un fin en sí mismo. Este concepto kantiano de dignidad es relevante porque ha sido adoptado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana para definir el contenido y alcance de los derechos fundamentales a partir de su relación estrecha con la dignidad (C-143, 2015) (C-095, 2016).

<sup>15</sup> La jurisprudencia constitucional identifica tres ámbitos de la dignidad humana que componen su núcleo esencial: (i) entendida como autonomía, esto es, la facultad de diseñar un plan de vida y comportarse conforme a tal diseño -vivir como se quiera-; (ii) la posibilidad de contar con ciertas condiciones materiales de existencia -vivir bien- y la (iii) garantía de la intangibilidad de bienes no patrimoniales como la integridad física y moral -vivir sin humillaciones- (C-143, 2015) (C-095, 2016).

constitucionales que, centrados en el principio de tridivisión de poderes, confiaron al andamiaje estatal, la salvaguarda de los derechos que ya aparecían delineados en el horizonte (Brewer, 2011), con entidad constitucional y garantías que los volvieron exigibles de modo inmediato (Sotillo, 2015).

Sin embargo, fue hasta después de la II Guerra Mundial, con el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas y de organismos regionales y, con estos, con la producción de importantes instrumentos internacionales, que los derechos humanos, empezaron a cobrar fuerza, como un proyecto jurídico y político realizable en los escenarios domésticos (Uprimny, 2009).

En estos ámbitos, las garantías del debido proceso se han venido considerando como mecanismos necesarios para frenar la arbitrariedad del poder estatal, en cuya función de resolver la conflictividad social, en la historia ha sido gravemente cuestionado, por su falta de legitimidad (Weber, 2008).

En efecto, en un primer momento, el debido proceso fue el resultado de conquistas históricas o movimientos revolucionarios de la clase burguesa que se gestaron para imponer límites al Gobierno, por lo que su respeto, protección y garantía se logró a manera de concesión y con carácter declarativo en Inglaterra con el *Bill of Rights* de 1689, en norteamericana con la Carta de la Independencia de 1776 y en Francia con la Declaración de Derechos de 1789 (Aguilar, 2010).

En un segundo momento, que tiene lugar después de la segunda guerra mundial, las garantías del debido proceso fueron internacionalizadas, comoquiera que se consagraron en documentos erigidos con pretensión de universalidad e igualdad y ya no como concesiones de las naciones en el ámbito de su soberanía (Nikken, 2010).

Así las cosas, la igualdad ante la ley, el derecho a un recurso efectivo para la protección de los derechos, el derecho a ser oído públicamente por un tribunal independiente e imparcial para la determinación de los derechos y obligaciones de cualquier tipo, la presunción de inocencia, el ejercicio adecuado de la defensa y el principio de legalidad sustancial, como garantías del debido proceso o de un concepto más amplio denominado “tutela judicial efectiva”, fueron recogidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (arts. 7, 8, 10, 11), en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (arts. 18, 26), en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 3, 14, 15 y 2, num. 3) y en la Convención Americana de Derechos Humanos (arts. 8 y 9).

Ahora bien, el debido proceso ha sido incorporado al modelo constitucional del Estado Social de Derecho, que fundamenta la Carta Política de 1991. Los artículos 29 y 229 de la norma fundamental contemplan las garantías que componen el debido proceso, dentro de las cuales se aborda la presunción de inocencia y la tutela judicial efectiva, las cuales por expresa enunciación constitucional se extienden para todas las actuaciones judiciales y administrativas.

En relación con el núcleo esencial de la presunción de inocencia, existe una jurisprudencia consolidada de la Corte Constitucional, en el sentido de afirmar el deber del Estado de demostrar la responsabilidad, cualquiera que sea su tipología (penal, disciplinaria, tributaria o ambiental), es decir, de cumplir con la carga probatoria: recaudar y aportar pruebas suficientes para desvirtuar la inocencia o no responsabilidad de un individuo (C-495, 2019); por lo tanto, la presunción de inocencia debe ser respetada en todo el ordenamiento sancionador (T-581, 1992) (C-244, 1996)<sup>16</sup>.

Frente a la tutela judicial efectiva, la Corte Constitucional ha manifestado que su núcleo esencial está determinado por la garantía, que ostentan todas las personas en igualdad de condiciones, de ser oídas por un tribunal independiente e imparcial en la determinación de sus derechos de índole, penal, civil, patrimonial, fiscal, o de cualquier naturaleza, a fin de obtener una decisión de fondo y se extiende a todas las etapas procesales de cualquier actuación sea judicial o administrativa (C-598, 2011) (C-034, 2014).

Para la materialización de este derecho, el precedente constitucional ha indicado que las personas deben tener la posibilidad de hacer valer sus propias razones o argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en su contra y de solicitar la práctica y evacuación de aquellas que

---

<sup>16</sup> Lo que sucede es que en materia penal, el estándar de prueba es más elevado que en las otras disciplinas, por la potísima razón ético- política de que está en juego la libertad personal (Taruffo, 2005); por ello, en el campo penal, se exige que esas pruebas lleven al convencimiento más allá de toda duda razonable de la existencia del hecho y la vinculación del acusado como su autor o partícipe (Laudan, 2013).

estime favorables; proceso que debe surtirse bajo las formalidades establecidas de manera previa en el ordenamiento jurídico que, en todo caso, disponga de etapas procesales idóneas tendientes a garantizar posibilidades reales de actuación (C-025, 2009) (C-980, 2010) (T-295, 2018).

En vista de las anteriores consideraciones, para la Corte Constitucional se vulnera la presunción de inocencia cuando el legislador, la administración o los órganos judiciales predeterminan o prejuzgan la responsabilidad, ya sea presumiendo la culpa o estableciendo alguna forma de responsabilidad objetiva (C-626, 1996) (C-205, 2003).

En igual sentido, en el precedente constitucional, se viola la tutela judicial efectiva cuando la ausencia de una etapa procesal o de alguna formalidad, desconoce las garantías reales de participación, ya sea porque impide la controversia probatoria, o porque anula la facultad de intervenir en defensa de los intereses (T-436, 1992) (C-370, 2012) (C-248, 2013).

La Corte Constitucional, desde temprana jurisprudencia (T-406, 1992) ha establecido que el Estado Social de Derecho, entre otras cosas, se caracteriza por la separación de poderes, por el carácter obligatorio y vinculante de los principios constitucionales, así como, por el respeto, la protección y la garantía de los derechos fundamentales, los cuales, ha dotado de mecanismos jurídicos para hacerlos exigibles de modo inmediato y ha establecido que su contenido y alcance debe estar, también, determinado por los tratados internacionales sobre derechos humanos aprobados por el Congreso.

De acuerdo a lo anterior, en el Estado Social de Derecho, la presunción de inocencia y la tutela judicial efectiva constituyen derechos fundamentales por su conexión concreta e inescindible con la dignidad humana; permiten que el individuo sea escuchado por el Estado y que la responsabilidad que se le endilgue, sólo pueda ser producto de un proceso con todas las garantías, entre ellas, la demostración, a cargo del Estado, del daño causado, moralmente imputable, es decir, cometido con culpabilidad (Hassemer, 1984) (Ferrajoli, 1995) (C-331, 2012).

Ahora bien, en estas disquisiciones se ubica la problemática de esta investigación. La Ley 1333 del 21 de julio de 2009, en el afán de establecer un procedimiento sancionatorio ambiental, que desarrolla las obligaciones del Estado en relación con la protección del ambiente y que tiende a la prevalencia del interés general, fundamentada en los principios de precaución y el de quien contamina paga, consagra unas cláusulas procedimentales, que tienen graves incidencias en la maximización de los presupuestos sustanciales y del debido proceso, pues consagra la presunción de culpabilidad, invierte la carga de la prueba, no cuenta con una fase en la que se puedan plantear los alegatos de conclusión y limita las posibilidades de defensa en una segunda instancia (Garro, 2013).

Sin embargo, la mencionada ley fue declarada exequible por la Corte Constitucional en providencia C-595 de 2010, en lo que atañe a la presunción de dolo o culpa del infractor y a la inversión de la carga de la prueba, atendiendo a la necesidad del Estado Colombiano de proteger el interés

superior del ambiente (C-595, 2010) y bajo la consideración de que la presunción de inocencia, si bien se aplicaba al procedimiento sancionatorio ambiental, su traspaso no se hacía con las mismas exigencias y alcances que las predicables de un proceso penal, porque en aquél no se involucra la privación de la libertad personal (C-595, 2010).

Tanto la Ley 1333 de 2009 como la interpretación hecha por la Corte Constitucional en la providencia C-595 de 2010, plantean una serie de tensiones entre el valor del ambiente en el modelo constitucional de 1991, la presunción de inocencia y la tutela judicial efectiva, en su conexión estrecha con la dignidad humana y por ello trastoca los fundamentos del Estado Social de Derecho.

En este estadio de análisis, es necesario mencionar que el Tribunal Constitucional no agotó la técnica de la ponderación, para efectos de determinar si las medidas adoptadas en la Ley 1333 de 2009, eran legítimas a la luz del entramado constitucional, por lo que se hace necesario examinar si, bajo los subprincipios del test de proporcionalidad, la legitimidad se sostiene.

Esto es así porque, después de los infortunados y execrables sucesos de la II Guerra Mundial, quedó planteado en las arenas de la teoría jurídica, la necesidad de analizar los criterios de validez del derecho, frente a los de legitimidad y los de justicia (García, 1991). Estas circunstancias pusieron sobre la mesa la necesidad de conjugar el interés general con el particular, la validez con la legitimidad, la vigencia con la justicia, la legalidad con la

constitucionalidad y los derechos individuales con los colectivos (Fioravanti, 2001) (Bobbio, 2018).

Una de las discusiones que atañe a la investigación, a la academia, a los procesos legislativos, a la administración pública y a las afujías judiciales, hace referencia a las colisiones que se generan entre derechos (Alexy, 1993), de orden colectivo e individual; a la pugna que plantea la libertad de configuración normativa a cargo del legislador, en relación con los axiomas constitucionales (Peces-Barba, 1997), que sintonizan su funcionamiento de la mano de los estándares internacionales sobre derechos humanos (Martínez, 2019), erigidos con valor supremo, por la comunidad de naciones (Hongju, 2013).

Frente a lo anterior, la pregunta problema que pretende resolver el presente trabajo investigativo, es la siguiente ¿Se justifican las tensiones existentes entre el valor del ambiente en Colombia y las garantías procesales del procedimiento administrativo sancionador establecido en la Ley 1333 de 2009?

La hipótesis alrededor de la cual, gira el documento afirma que la Ley 1333 de 2009 genera tensiones innecesarias entre, por un lado, el valor superior del ambiente y, por el otro, la presunción de inocencia y la tutela jurisdiccional efectiva, porque sojuzga al individuo partiendo de su tratamiento como responsable, invierte la carga de la prueba y, según su diseño original, no cuenta con una fase para plantear alegatos de conclusión. Igualmente, esas interferencias a los derechos fundamentales enunciados no se justifican a la

luz de la Constitución Política de 1991, porque ésta al contener el modelo del Estado Social de Derecho, se funda en el respeto irrestricto a la dignidad humana, que prohíbe tomar al individuo como un medio para lograr fines ajenos a sí mismo, en la eficacia de los principios constitucionales y en la prevalencia de los derechos fundamentales.

La irracionalidad de la medida, se establece en tanto que la misma, si bien puede ser idónea para garantizar el cumplimiento de las normas que conducen a la protección del ambiente (aceptando en gracia de discusión que el poder disuasorio de la sanción cumple su finalidad), no es necesaria porque constituye el mecanismo más gravoso del cual, puede disponer el Estado para hacerlas cumplir, pues a tal objetivo puede llegarse, sin que sea imprescindible anular el contenido esencial de la presunción de inocencia y de la tutela judicial efectiva, ya sea mediante un procedimiento administrativo sancionador respetuoso de tales prerrogativas o reservando tales propósitos, únicamente, al proceso penal.

Es más, esta tensión va mucho más allá de lo acá expuesto, ya que se comienza a ver cómo el valor del ambiente incide en decisiones no reflexivas, mediante la imposición de cargas y consecuencias a las personas como desplazamiento y otras, lo cual es una invitación a examinar el derecho ambiental para que no cauce afectaciones en la población.

Para demostrar la hipótesis descrita, el objetivo general del documento consiste en analizar la controversia que se suscita en el procedimiento administrativo sancionador ambiental y las garantías del debido proceso,

concretamente, la presunción de inocencia y la tutela judicial efectiva; luego, plantea los mecanismos para resolver las tensiones halladas, a partir de una reflexión y estudio de los principios de precaución y el de “quien contamina paga”, que hacen parte de las tensiones que se irán evidenciando a lo largo del documento.

La metodología mediante la cual se abordan los resultados de la investigación, contenidos en cada uno de los capítulos y que responden a los objetivos específicos, es dogmática *lege ferenda* que se caracteriza por una construcción crítico prescriptiva de la norma; está dirigida a criticar la solución normativa vigente y a reivindicar un reemplazo, enmienda, un entendimiento particular, o una “complementación por una norma aún no vigente propuesta por el investigador” (Courtis, 2006, p. 125) (Courtis C. , 2009).

Bajo esta metodología, el presente documento cuestiona las previsiones normativas de la Ley 1333 de 2009, que regulan el procedimiento administrativo sancionador, de cara al contenido esencial de la presunción de inocencia y de la tutela jurisdiccional efectiva; igualmente, se propone una solución para la decisión de una situación, que no puede ser derivada de la norma en estudio (esto es, la Ley 1333 de 2009), sino que es edificada a partir de una interpretación dinámica e integral del modelo constitucional del Estado Social de Derecho, mediante la correlación y el análisis de sus variables esenciales, como la dignidad humana, la eficacia de los principios constitucionales, la prevalencia de los derechos fundamentales y la supremacía constitucional.

En el contexto de esta investigación, los preceptos normativos de la Ley 1333 de 2009 objeto de estudio no son viables, porque la anulación del contenido esencial de la presunción de inocencia y las limitaciones a la tutela jurisdiccional efectiva, tienen una problemática de racionalidad teleológica.

Tal problemática hace alusión a que la previsión legal, no cumple con los fines que se proponía cumplir en el ordenamiento jurídico (Courtis, 2009), en su conjunto, esto es, interpretado a la luz de los principios y valores constitucionales, en el cual se incorporan y armonizan los tratados internacionales sobre derechos humanos, tanto los ambientales como los que se refieren a las prerrogativas subjetivas individuales.

Teniendo en cuenta lo anterior, el desarrollo metodológico se aborda en tres capítulos, en los que se encuentran contenidos los resultados de la investigación y dan cuenta de los objetivos específicos. El primer capítulo, estudia el valor del ambiente en la normatividad expedida en vigencia de la Constitución de 1886 y su evolución en el modelo constitucional de 1991. Aquí se examinan las distintas filosofías éticas, en las cuales, se ha fundamentado el ordenamiento jurídico colombiano para asignarle un valor concreto y diferente al ambiente que permiten decantar su naturaleza y las obligaciones que se imponen para el Estado, dentro de las cuales, se aborda el deber de reprimir y castigar los daños al entorno ecológico; siendo la Ley 1333 de 2009 componente de ese propósito.

El segundo capítulo, analiza las tensiones que suscita el régimen sancionatorio ambiental contenido en la Ley 1333 de 2009, en relación con la presunción de inocencia y la tutela judicial efectiva; para ello, se identifica el contenido, naturaleza y alcance de estos derechos fundamentales y, luego, se determina si estas garantías deben anularse, flexibilizarse o ceder a la protección ambiental que persigue la Ley 1333 de 2009. Seguidamente, se plantea el marco teórico sobre el test de proporcionalidad y se establece si las medidas adoptadas por la Ley 1333 de 2009, son legítimas a la luz del entramado constitucional.

El último capítulo propone algunas reflexiones sobre el daño ambiental en su relación con los instrumentos económicos del derecho, el principio de “el que contamina paga” y el de precaución, con el fin de mostrar que en torno a estos temas se han generado una serie de falacias que hacen parte de las tensiones objeto de este documento; seguidamente y teniendo en cuenta que en este campo se presentan muchas falacias que transgreden las bases fundamentales del Estado Social de Derecho, se plantean las vías para resolver las tensiones, de acuerdo a los lineamientos que ofrece el test anunciado, bajo una hermenéutica integral del Texto Constitucional de 1991 en aras de hacer compatible y conjugar los fundamentos del Estado Social de Derecho.

La investigación es cualitativa y la técnica es la reconstrucción documental. El enfoque cualitativo, se cumple por la remisión a principios teóricos como la hermenéutica, que intenta construir sentido (es decir,

verdades subjetivas), mediante observaciones o interpretaciones realizadas poniendo en relación las partes entre sí y estas con el todo, sean espacios, personas, objetos, conceptos, etc. (Gadamer, 1977)

En este evento, se relacionan los estudios jurídicos, académicos, especializados y jurisprudenciales, de los siguientes temas: el valor del ambiente en el escenario constitucional e internacional; el núcleo esencial de la presunción de inocencia y la tutela judicial efectiva; las características centrales del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental y la técnica de la ponderación para determinar la legitimidad de una medida legislativa.

La técnica documental se desarrolla consultando la literatura contenida en la doctrina nacional e internacional, académica y especializada, sobre el valor del ambiente en Colombia, los principios internacionales ambientales, el derecho a la presunción de inocencia y la garantía esencial de tutela judicial efectiva. Asimismo, se reconstruyen las reglas de interpretación que, sobre cada una de ellas, ha adelantado la Corte Constitucional desde 1992 hasta la fecha.

## **1. EL VALOR DEL AMBIENTE EN COLOMBIA.**

El estudio del valor del ambiente en Colombia es de cardinal importancia en esta investigación, porque tal abordaje permitirá identificar cuál es su peso específico en el actual modelo constitucional, a efectos de ponderarlo con los derechos con los cuales entra en colisión, tema central del problema de investigación que resuelve el presente documento.

El valor del ambiente en el ordenamiento jurídico colombiano exige el análisis de la relación social y jurídica entre el ser humano y la naturaleza. Sin embargo, esta conexidad no ha sido abordada de manera unánime en los escenarios jurídicos, ni sociales, que han estado vigentes en Colombia, principalmente, desde la conformación como República unitaria, lo que explica su carácter dinámico y cambiante.

Teniendo en cuenta que el valor jurídico del ambiente se fundamenta en el análisis de la conexión entre la especie humana y la naturaleza y bajo el presupuesto de que su entendimiento es dinámico y cambiante, el propósito de este acápite consiste en estudiar dicho valor en la normatividad expedida en vigencia de la Constitución de 1886 y su evolución en el modelo constitucional de 1991; en éste, como derecho colectivo y fundamental por conexidad, principio constitucional, sujeto de derechos y víctima en el ámbito de la justicia transicional. Aquí se examinan las distintas filosofías éticas, en las cuales, se ha fundamentado el ordenamiento jurídico colombiano para asignarle un valor concreto y diferente al ambiente que permiten decantar su naturaleza y las obligaciones que se imponen para el Estado, dentro de las

cuales, se aborda el deber de reprimir y castigar los daños al entorno ecológico.

### **1.1. EL VALOR DEL AMBIENTE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ANTERIOR A 1991.**

Desde el gobierno de Simón Bolívar se dictaron unas medidas tendientes a la conservación de los recursos naturales que habían sido afectados por el proceso de la colonización (Tobasura, 2011) (Alea, 2005); sin embargo, la primera Constitución Política unitaria de 1886 no hizo ninguna regulación expresa sobre la dependencia entre el individuo, la sociedad y su hábitat natural (Delegatarios del Estado Colombiano, 1886) (Güiza, 2008); sin desconocer dos aspectos relevantes:

El primero, es que la Carta Política de 1886 fue objeto de reformas que hicieron un acercamiento al tema ambiental; la de 1936 consagró la función social de la propiedad y la de 1968 reguló la intervención del Estado en el empleo de los recursos humanos y naturales, bajo los principios de desarrollo económico y justicia social (Amaya, 2002).

El segundo, atañe a las regulaciones normativas sobre algunos temas ambientales, bajo el imperio del modelo constitucional que se estudia. En efecto, se expidieron diversas normatividades fragmentadas y diversas como las siguientes: Dec. 1279 de 1908; Dec. 2278 de 1953; Ley 2 de 1959; Dec. 2420 de 1968; L. 23 de 1973; Dec. 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente); Dec. 877 de 1976; Dec. 1449 de 1977; L. 9 de 1979; Decreto 1594 de 1984; L. 472 de

1988; L. 13 de 1990), que si bien reglamentaron el tema sanitario, la ordenación del territorio, las servidumbres, las autoridades ambientales y los procedimientos judiciales (concretamente las acciones populares), adolecieron de una concepción sobre la incidencia, consecuencia, efectos y alcances de la interrelación entre el hombre y su entorno (Macías, 1998).

De las normas reseñadas, vale la pena mencionar el Decreto 2278 de 1953 y la Ley 2 de 1959, las cuales, establecieron zonas forestales protectoras y bosques de interés general, a fin de conservar los recursos naturales renovables existentes en dichas áreas.

Asimismo, la Ley 23 de 1973 tuvo por objetivo “prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente, y buscar el mejoramiento, conservación y restauración de los recursos naturales renovables, para defender la salud y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional” y, bajo este propósito, determinó un régimen de responsabilidad civil extracontractual para los particulares y para el Estado, por los daños ocasionados al hombre o a los recursos naturales, como consecuencia de acciones que generaran contaminación o detrimento del medio ambiente. En efecto, el artículo 16 de la Ley 23 de 1973 estableció:

El Estado será civilmente responsable por los daños ocasionados al hombre o a los recursos naturales de propiedad privada como consecuencia de acciones que generan contaminación o detrimento del medio ambiente. Los particulares lo serán por las mismas razones y por

el daño o uso inadecuado de los recursos naturales de propiedad del Estado. (Ley 23, 1973, art.16)

Igualmente, el Decreto ley 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente) se erigió para “lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables (...)” y remitió a la normatividad existente para la imposición de sanciones por incumplimiento de su articulado.

La violación de las normas que regulan el manejo y uso de los recursos naturales renovables hará incurrir al infractor en las sanciones previstas en este código y, en lo no especialmente previsto, en las que impongan las leyes y reglamentos vigentes sobre la materia. (Decreto 2811, 1974, art. 399)

Por su parte, la Ley 9 de 1979 reguló las medidas sanitarias para preservar, restaurar o mejorar las condiciones necesarias para la salud humana y en tal sentido, contempló sanciones para quien hiciera descarga de residuos “que afecten o puedan afectar las condiciones sanitarias del ambiente”.

Finalmente, el Decreto 1594 de 1984, a partir del artículo 197, creó un procedimiento sancionatorio y estableció las sanciones, para los infractores de las normas ahí previstas sobre el uso de aguas y vertimientos de residuos líquidos.

Como puede advertirse, la Ley 23 de 1973, el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 9 de 1979, y el Decreto 1594 de 1984 se erigen en los antecedentes del régimen de responsabilidad por daños ambientales en Colombia (Bautista, 2019).

Estas normatividades, aunque definen parte del marco conceptual jurídico ambiental en Colombia, han sido criticadas por algún sector de la doctrina, debido a los innumerables vacíos de interpretación que hicieron que, en la práctica, fueran ignoradas e incumplidas sistemáticamente (Cardona, 2019).

Los vacíos de interpretación han llevado a un sector de la doctrina a concluir que la Ley 23 de 1973, el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 9 de 1979 y el Decreto 1594 de 1984 fueron inoperantes en la práctica judicial y administrativa pues en realidad no previeron “un juicio de reproche para quien violara tales disposiciones y menos procedimientos, competencias y términos para hacerlo” (Cardona, 2019, pág. 264).

Briceño (2017) explica la razón por la cual estas regulaciones fueron ineficaces y es que, básicamente, su aplicación fue antropocéntrica, esto es, supeditada a los beneficios económicos que reportaban los recursos naturales para el ser humano; previsiones que se encontraban fuertemente basadas en una racionalidad instrumental (Molina, 2016).

Significa lo anterior que, en últimas, el objeto de protección del derecho, no era el ambiente en sí mismo, sino el patrimonio económico de los

individuos, comoquiera que hasta tanto no se estableciera el detrimento a este último, no podría endilgarse responsabilidad.

Luego, fue expedida la Ley 99 de 1993 que, a partir del artículo 84, estableció las sanciones por violación a las normas de protección ambiental o sobre el manejo de recursos naturales renovables y, en relación con el procedimiento, remitió al Decreto 1594 de 1984. Sobre la eficacia de esta normatividad, Güiza (2008) señala:

Según los datos arrojados por esta investigación, no obstante, el deber constitucional, legal y normativo que existe sobre el Estado, representado por la autoridad ambiental, de exigir al infractor o delincuente la reparación de los daños ambientales ocasionados, solamente en el 7% de los casos que concluyeron con sanciones se incluyó la obligación de la reparación. Es decir que en el 93% de los daños ambientales conocidos, probados y endilgados por la administración no se exigió su reparación. (pág. 327)

En todo caso, se ha dicho que las regulaciones descritas fueron difusas que redirigían a diversas normatividades (Garro, 2013) “por cada uno de los tipos de recursos naturales renovables” (Cardona, 2019, pág. 266) y que, además, no eran eficaces. Una de las mayores críticas es que, ni el Decreto 1594 de 1984, ni la Ley 99 de 1993 variaron la visión antropocéntrica, que restó niveles de eficacia a la protección ambiental, limitada a la demostración de afectaciones individuales.

El análisis precedente demuestra que las previsiones normativas ambientales enunciadas, “fueron ajenas a consideraciones ecológicas”

(Kerguelén, 2016), porque no lograron un abordaje adecuado hacia la protección y conservación del medio ambiente, que tuviera en cuenta las secuelas sobre la existencia humana, lo cual podría ser explicado por los siguientes factores:

(i) Antes de la Ley 99 de 1993, el tema que se estudia, no era de relevancia constitucional, por lo tanto, no contaba con mecanismos jurídicos, ni políticos constitucionales tendientes a su garantía. En este contexto, los temas ambientales eran regulados por las áreas civil y agraria (Kerguelén, 2016).

(ii) El desarrollo económico era básicamente agrario, por lo que, las escasas medidas legislativas se enfocaron en las áreas rurales y no tuvieron en cuenta el crecimiento demográfico y el rápido desarrollo de las zonas urbanas (Uribe, 2005).

(iii) Los procesos de constitucionalización eran muy precarios; el Estado de Derecho se afincó en el respeto irrestricto a la ley, bajo una filosofía legocentrista que reconducía el Texto Constitucional a las producciones normativas del Congreso y del Ejecutivo; por lo tanto, la Carta Política no se consideraba fuente suprema de ordenación normativa (López, 2008) (Uprimny, 2009).

(iv) Esto hizo que, ni siquiera los derechos subjetivos individuales tuvieran posibilidades reales de ser materializados, porque, aun cuando estaban contemplados en la Constitución Política de 1886, su escrutinio no se sometió a reivindicaciones judiciales o de política pública (Sierra, 2014)

(v) El derecho internacional no fue incorporado en las relaciones entre el Estado y los individuos; el cumplimiento de los tratados internacionales se dio en el marco de las relaciones entre los países, pero no tenían la aptitud de exigir del Estado obligaciones concretas en el ámbito doméstico en sus relaciones con los individuos (Monroy, 2018).

En consecuencia, los desarrollos ambientales, que ya se avizoraban en el horizonte internacional (Vrg. La Conferencia de Estocolmo sobre el medio humano de 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 y el Informe del Club de Roma), no eran eficaces en un modelo constitucional, que sometía su organización y funcionamiento a los límites de la estricta legalidad.

(vi) La voluntad política y la conciencia ambiental fueron prácticamente nulas en la toma de decisiones públicas (Kerguelén, 2016).

Por las razones anteriores, si bien es preciso afirmar que en Colombia existe una historia del derecho ambiental anterior a la norma fundamental de 1991, es con ésta que se produce el proceso de constitucionalización, por lo que, la protección del ambiente desde una perspectiva constitucional es, relativamente, reciente (Rodríguez, 2012) ya que, además, la percepción de la crisis ambiental a escala mundial es, también, contemporánea (Kerguelén, 2016).

Cuando se hace referencia al proceso de constitucionalización de la protección ambiental, no se hace alusión a la consagración del ambiente en la Constitución Política del Estado desde el punto de vista netamente formal o solemne, sino a un recogimiento material con cláusulas constitucionales que

hagan exigible su protección; esto es, que pueda ser defendida por la supremacía de la propia Carta Política (Uprimny, 2009) (López, 2002) (Martínez, 2019). Esto es lo que, justamente, acontece con la Constitución Política de 1991, que no sólo aborda el tema ambiental sino que, además, erige normativas que conllevan a la exigibilidad de su protección, como principio constitucional, derecho colectivo y, por conexidad, derecho fundamental.

Por ello, el valor jurídico y político del ambiente cambió de manera considerable a nivel local, con la Constitución Política de 1991 –aunque se considere aún insuficiente–, y en el plano internacional, con la Declaración de Estocolmo de 1972. A continuación se identifica el valor del ambiente en el contexto del Estado Social de Derecho establecido por la Constitución Política de 1991, en la relación con los instrumentos internacionales de protección ambiental.

## **1.2. EL AMBIENTE EN EL MODELO CONSTITUCIONAL DE 1991.**

A fin de describir el valor del ambiente en la Constitución Política de 1991, en el presente acápite se hace un recorrido de la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha adoptado las visiones antropocéntrica, biocéntrica y ecocéntrica y cómo éstas han repercutido en el entendimiento del ambiente como principio constitucional, derecho colectivo, derecho fundamental y servicio público; asimismo, se aborda la protección ambiental en el aspecto procedimental, que emerge de estos entendimientos.

La Constitución Política de 1991 establece un modelo de Estado Social de Derecho que, en todo caso, es personalista, porque se fundamenta en el respeto por la dignidad humana. El artículo 1 de la Carta refleja su antropología filosófica, “que rescata el valor de la persona en la convivencia social” (Valderrama, 2016, pág. 254) desde el punto de vista jurídico y político. En consecuencia, el individuo “es el sujeto, la razón de ser y fin último del poder político, por lo que se constituye en norte inalterable en el ejercicio del poder y su relación con la sociedad” (C-595, 2010).

De acuerdo a lo anterior, la norma fundamental de 1991 varía considerablemente la forma de ordenación jurídica, política y administrativa del Estado Colombiano, en relación con el modelo establecido por la Constitución de 1886 y, este nuevo viraje, lleva a considerar la conexión inescindible entre el ser humano y su entorno natural, como tema a incluir en la agenda pública.

Además, la Constitución Política de 1991 tiene otras características que merecen ser nombradas:

(i) Instituye el principio de supremacía constitucional (art. 4), que ubica a la Carta Política, como fuente suprema de ordenación jurídica y supera la lógica legocentrista que informó el modelo constitucional anterior, en tanto fundamenta y ordena la validez de todo el sistema jurídico (Prieto, 2007) y concentra los valores y principios fundamentales que rigen la organización político-social, los cuales solventan las necesidades vitales de justicia de sus integrantes (Del Rosario, 2011) (Zagrebelky, 2002).

(ii) Establece un catálogo de derechos humanos con mecanismos jurídicos y políticos para hacerlos exigibles, reconociendo la primacía de aquellos que son inherentes e inalienables a los individuos (art. 5). Esta carta de derechos corresponde al núcleo axiológico del Texto Constitucional; es decir, la fuente de energía ética y política de la Carta son los derechos y debe leerse como “el núcleo criteriológico de interpretación y aplicación de la nueva Constitución” (Valencia, 1992, pág. 49).

(iii) La norma fundamental es entendida en un sentido material; esto es, imbuida en su interpretación y aplicación por los principios y valores constitucionales, que informan la parte orgánica del Texto Constitucional, los cuales, constituyen contenidos materiales de valor jerárquico superior, que permiten interpretar una institución o un procedimiento previsto en la Constitución o en la ley, con el fin de lograr la eficacia de los derechos (T-406, 1992) (Uprimny, 2009) (Martínez, 2019).

(iv) Otorga entidad constitucional a los tratados internacionales sobre derechos humanos (art. 53, 93 y 94) y derecho internacional humanitario (art. 214). De esta manera, los instrumentos internacionales ratificados por los Estados entran a hacer parte de la Constitución Política de 1991, con la misma entidad y nivel jerárquico. De ahí que, su desconocimiento acarrea la violación directa de la norma fundamental (Sueli, 2016).

Así las cosas, la Carta Política actual supera el dualismo jurídico de la Constitución de 1886, porque, hoy en día, las normas convencionales del derecho internacional se incorporan en el ámbito doméstico, para regular las

relaciones entre el Estado y los individuos y exigen de aquél obligaciones concretas de respeto, protección y garantía de los derechos humanos.

Sin duda, estos cambios fortalecen la visión antropocéntrica de la norma fundamental; el ser humano se convierte en el principio y fin del sistema jurídico, político y social. De acuerdo a ello, la garantía efectiva de una calidad de vida depende de la realización concreta de los derechos humanos; para que esto sea posible se requiere acudir a las normas nacionales e internacionales, en las cuales, se condensan las preocupaciones de toda la humanidad y estas, a su vez, puedan armonizarse con los principios y valores constitucionales (Martínez, 2019).

En este entramado constitucional, el ambiente adquiere un valor diferente al establecido en vigencia de normas anteriores a 1991, porque parte del entendimiento de la naturaleza ya no en función del patrimonio, sino en función del ser humano; esto es, de su dignidad, su existencia y su preservación (Patiño, 1999) (Mesa, 2010).

En vista de lo anterior, la garantía de un ambiente sano conlleva, indefectiblemente, la vivificación de la dignidad humana, en la medida en que ésta no depende exclusivamente de la realización de los derechos subjetivos individuales, como la vida, la libertad, la intimidad, la integridad y las libertades públicas, sino que se subordina a la supervivencia de la especie humana (García, 2017).

Dicho de otro modo, el respeto irrestricto de la dignidad requiere de la existencia del ser humano y ésta se supedita a la preservación de los recursos

naturales de los cuales se sirve el individuo para subsistir. En efecto, “desconocer la importancia que tiene el medio ambiente sano para la humanidad es renunciar a la vida misma, a la supervivencia presente y futura de las generaciones” (López, Hernández, & Méndez, 2019, pág. 54).

Así las cosas, la relación binaria entre el ser humano y su entorno ecológico, desde donde emerge esta visión antropocéntrica (Mesa, 2010), hizo que el ambiente, en el modelo constitucional del Estado Social de Derecho, se elevara a rango constitucional.

La protección del ambiente, surge alrededor de su condición de proveedor para la satisfacción de necesidades humanas, que permite la supervivencia de la especie en el planeta. Por tanto desde una perspectiva antropocéntrica fuerte se propende por su conservación, existiendo un interés superior por la salvaguarda y garantía de la satisfacción de las necesidades humanas, a través de una visión integral de derechos, dentro de la cual los derechos ambientales, son prioritarios porque se consideran derechos humanos básicos y fundamentales. (Bellmont, 2012, pág. 81)

En este orden de ideas, la expedición de la Constitución Política de 1991 estuvo claramente influenciada por la Declaración de Estocolmo, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, entre el 5 y el 16 de junio de 1972, en cuyo preámbulo se lee:

1. El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse

intelectual, moral, social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma.

2. La protección y mejoramiento del medio humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos. (Declaración de Estocolmo, 1972)

Como puede advertirse, el instrumento internacional referenciado tiene una visión marcadamente antropocéntrica que influye en el valor del ambiente, comoquiera que su protección se supedita a la necesidad de garantizar la preservación de la humanidad; fundamento que fue adoptado por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, para garantizar la protección ambiental en el escenario constitucional, en el afán de generar los presupuestos necesarios para que el ser humano pueda “vivir dentro de un entorno apto y adecuado que le permita desarrollar su existencia en condiciones dignas y con mayor calidad de vida” (T-325, 2017).

Significa lo anterior, que bajo esta visión antropocéntrica, el ambiente adquiere valor jurídico, con entidad constitucional, en tanto se desarrolla bajo

propósitos individuales más que sociales (Toca, 2011); “en ese orden de ideas las preocupaciones políticas, sociales y económicas se centran en garantizar la supervivencia y las necesidades de la raza humana sobre la base del dominio de la naturaleza” (Molina, 2016).

Lo anterior, a pesar de que en el foro internacional, ya se había expedido la Carta Mundial de la Naturaleza de las Naciones Unidas, que data de 1982 y en la cual, se avanzó a un valor del ambiente más allá de los beneficios que pudiera representarle al ser humano, en la medida que este instrumento internacional entendió que la especie humana era, a penas, parte integrante de los seres vivos del planeta y que todas las formas de vida merecían ser respetadas, por lo que aludió a la necesidad de garantizar un equilibrio a la hora de utilizar los recursos naturales.

1. Toda forma de vida es única y merece ser respetada, cualquiera que sea su utilidad para el hombre, y con el fin de reconocer a los demás seres vivos su valor intrínseco, el hombre ha de guiarse por un código de acción moral.

2. El hombre, por sus actos o las consecuencias de éstos, dispone de los medios para transformar a la naturaleza y agotar sus recursos y, por ello, debe reconocer cabalmente la urgencia que reviste mantener el equilibrio y la calidad de la naturaleza y conservar los recursos naturales. (Carta Mundial de la Naturaleza, 1982)

Este novedoso entendimiento de la relación entre el ser humano y el ambiente, para efectos de determinar el valor de éste último, empezó a ser

abordado por la Corte Constitucional, a partir del año 2002, al reconocer que la naturaleza, no sólo pertenece a las generaciones presentes, sino también a las futuras y a toda forma de vida existente; a partir de ahí, se hace referencia a energías más limpias, a formas de desarrollo sostenible, a equidad y solidaridad inter generacional (C-339, 2002) (C-595, 2010) (C-632, 2011).

Por ello, el entendimiento del precedente constitucional, amplió o fortaleció, en ciertos ámbitos, que se verán más adelante, el valor del ambiente bajo una perspectiva biocéntrica, pues reconoció a la naturaleza la misma jerarquía que al ser humano. Por ello, el respeto por la persona, vendría a implicar, *per se*, la defensa incondicional al entorno ecológico; los dos son seres vivos que merecen el mismo respeto (Escobar, 1995) (Pinto, Carneiro, Da Silva, & Fabiano, 2017).

Además, en los últimos años, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha hecho tímidas aproximaciones ecocéntricas (García & Varón, 2018), para darle valor al ambiente, de manera aislada e independiente del enfoque humanista. Esta perspectiva considera que la naturaleza, con sus ecosistemas y biósfera, tiene valor independientemente de su incidencia o importancia para el ser humano; por tanto, es un auténtico sujeto de derechos (C-632, 2011) (C-449, 2015) (T-622, 2016) (Toca, 2011).

Ahora bien, la consagración del ambiente como sujeto de derechos autónomo, fue establecida de manera expresa, por la comunidad internacional, en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada

en la Conferencia de las Naciones Unidas, reunida en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992.

Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. (...) Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. (...) Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. (...) Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción. (...) La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables.

De lo expuesto se infiere, que bajo la Constitución Política de 1991 se le reconoce al ambiente un valor con entidad constitucional: lugar trascendental en el ordenamiento jurídico, a partir del cual se empiezan a erigir

garantías procedimentales para hacerlo exigible (C-431, 2000) (C-595, 2010) (C-035, 2016).

Sin embargo, el valor concreto del ambiente se ha supeditado a rituales procedimentales previstos en el ordenamiento jurídico que para unos eventos adopta una postura antropocéntrica, para otros biocéntrica y de manera reducida, en contados casos, ecocéntrica, como se pasa a estudiar a continuación.

### **1.2.1. El valor del ambiente según el antropocentrismo, el biocentrismo y el ecocentrismo.**

En el precedente constitucional se advierten tres posturas teóricas sobre el valor del ambiente –antropocéntrica, biocéntrica y ecocéntrica– en dos ámbitos: el primero, en la relación entre el hombre y la naturaleza, y el segundo, en cómo esa conexión incide en el cumplimiento de las obligaciones de prevención, mitigación, reparación y punición a cargo del Estado; así como su repercusión en el valor del ambiente ¿Cómo bien constitucional autónomo? o ¿Cómo bien constitucional conexo o dependiente?

**1.2.1.1. El ambiente como derecho fundamental: incidencia de la teoría antropocéntrica.** Bajo esta teoría, la protección del ambiente se hace para garantizar la preservación de la humanidad “para que pueda vivir dentro de un entorno apto y adecuado que le permita desarrollar su existencia en condiciones dignas y con mayor calidad de vida” (T-325, 2017).

De acuerdo a lo anterior, la protección del ambiente se da en términos de propósitos individuales más que sociales (Toca, 2011). El ambiente natural

es visto como un recurso a ser dominado y agotado, por lo que, las obligaciones a cargo del Estado se cumplen en la medida en que el menoscabo al entorno natural genere la afectación inmediata de la vida, la salud o la integridad de las personas (Simón, 2012).

El antropocentrismo se puede definir como la preeminencia otorgada por la filosofía, la ética y la economía al ser humano sobre los demás seres vivos del planeta Tierra; en ese orden de ideas las preocupaciones políticas, sociales y económicas se centran en garantizar la supervivencia y las necesidades de la raza humana sobre la base del dominio de la naturaleza. La gestión de los sistemas naturales apunta a su conservación y debida administración con fines de aprovechamiento, basado este en una racionalidad instrumental a fin de proveer alimento, energía, bienestar y riqueza para el conjunto de la humanidad (Molina, 2016).

En sus inicios, la jurisprudencia constitucional otorgó el valor jurídico primordial al ambiente sano, en razón a la dependencia existente entre éste y el ejercicio de los derechos inherentes a la persona humana, por lo que podría afirmarse que adoptó una visión antropocéntrica para entender la relación entre el individuo y el ecosistema (T-528, 1992).

En este contexto, las interpretaciones de la Corte Constitucional sobre los derechos, obligaciones y deberes en torno al ambiente, siempre han estado atadas al Preámbulo de la Constitución Política de 1991, que establece como uno de los fines esenciales del Estado, el de “asegurar a sus integrantes la vida” (C-048, 2018), en concordancia con la proclamación de la Declaración

de Estocolmo de 1972, que estipula que “el hombre es a la vez obra y artífice del medio ambiente que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente”. (Organización de las Naciones Unidas, 1972)

Conforme a la visión antropocéntrica, el Alto Tribunal Constitucional ha reconocido la procedencia de la acción de tutela para proteger el derecho al ambiente sano, siempre que con la actuación u omisión de autoridades públicas o de particulares, se ponga en riesgo la vida o la salud de las personas (T-325, 2017).

Significa lo anterior, que la teoría antropocéntrica ha servido para valorar al ambiente como derecho fundamental por conexidad con la vida, la integridad o la salud de los seres humanos. Dicho de otro modo, la esencia no se sustenta en el reconocimiento del ambiente como sujeto de derechos autónomo o por la necesidad de generar las condiciones óptimas de habitabilidad para las generaciones futuras, bajo el principio de solidaridad inter generacional, sino en las afectaciones que su alteración produce en las personas naturales, de manera concreta e individualizada. Así lo reconoció la Corte Constitucional en una de sus primeras providencias (T-092, 1993) y ha sido una posición constante en los años posteriores (T-092, 1993) (C-671, 2001):

El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello

es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de toda persona y por ello se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental. (T-092, 1993)

Según este planteamiento, la protección del ambiente como derecho fundamental no tiene una naturaleza autónoma, sino que depende del grado de afectación a derechos subjetivos individuales. Las providencias que han acogido esta teoría son aquellas que, por ejemplo, han amparado la protección del derecho al agua y al saneamiento básico, como derecho fundamental, por conexidad con el derecho a la vida, a la salud o a la integridad de los individuos (T-411, 1992).

Conforme a lo anterior, salvo los presupuestos planteados, la regla general indica que el derecho al ambiente, en Colombia, no es de naturaleza ius fundamental, por lo que su exigibilidad, mediante la acción de tutela, sólo puede demandarse por el individuo que logre probar una afectación concreta a la vida, integridad y salud (Gómez, Muñoz, Natalia, & Panesso, 2010).

**1.2.1.2. El ambiente como derecho colectivo: incidencia de la teoría biocéntrica.** Esta tesis propugna por la protección de la biósfera en sí misma considerada, independiente de la utilidad que le puede representar al ser humano actual; es decir, “más allá de los límites del homo sapiens. El altruismo biosférico implica asignar peso a otras especies, ecosistemas e incluso a la propia biosfera” (Toca, 2011, pág. 196).

Con fundamento en esta postura, las obligaciones del Estado y de los particulares en relación con el ambiente, no sólo estarían ligadas al derecho a la vida de las generaciones actuales, sino también de las generaciones futuras y de otras especies, “como entidades dignas de consideración moral” (Esquivel, 2006). De ahí que, el valor constitucional debe asignarse al ambiente natural como una totalidad, lo que implicaría otorgar derechos a los bosques, a los océanos, a los ríos, a los animales y, en general, a todos los recursos naturales (Stone, 1972).

Con base en estos presupuestos, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que la protección del ambiente está ligada al derecho a la vida de las generaciones actuales y de las ulteriores y que la naturaleza tiene el mismo valor. Por ello, el respeto por la persona, vendría a implicar, *per se*, la defensa incondicional al entorno ecológico; los dos son seres vivos que merecen los mismos niveles de respeto, protección y garantía (C-632, 2011).

Así por ejemplo, en la sentencia T-411 de 1992, se afirmó que “el patrimonio natural de un país pertenece a las personas que en él viven, pero también a las generaciones venideras, puesto que estamos en la obligación y el desafío de entregar el legado que hemos recibido en condiciones óptimas a nuestros descendientes” (T-411, 1992). Posteriormente, se reiteró que el Estado “debe proteger la salud y bienestar no sólo de los colombianos de hoy sino también de los futuros habitantes del territorio nacional” (C-126, 1998).

De acuerdo a lo anterior, puede advertirse cómo la teoría biocéntrica ha tenido influencia en el valor jurídico del ambiente en la medida en que, a partir de ella, se le ha dado la categoría de derecho colectivo (Güiza, 2008), cuya protección puede ser alcanzada mediante acciones judiciales constitucionales que reivindiquen el interés público y velen por los intereses comunitarios, en las cuales, la legitimación por activa es amplia y no requiere la demostración concreta de un daño o perjuicio individual (Londoño, 1999) (Pinzón, 2013) (Páez, Lamprea, & Vallejo, 2017).

En efecto, la acción popular tiene una finalidad preventiva y restaurativa o de restablecimiento a favor del colectivo afectado, cuya procedencia se ha reconocido para la protección del ambiente, como derecho colectivo que “aboga por los deberes del hombre con la naturaleza y las generaciones venideras” (T-080, 2015) (T-325, 2017).

**1.2.1.3. El ambiente como principio constitucional: incidencia de la teoría ecocéntrica.** Esta postura considera que el ambiente es sujeto de derechos autónomo y el Estado está obligado a garantizar su defensa y protección, independientemente de la utilidad que pueda representar para el ser humano, e incluso para las generaciones venideras (Iriarte, 2009), bajo una perspectiva altruista y trascendente (Coral; Londoño & Muñoz, 2010).

El ecocentrismo posee una idea más amplia que el biocentrismo, al presentar valores centrados en la naturaleza y defender la igualdad total entre seres bióticos y abióticos; no habría diferenciación entre seres

humanos y no humanos, y la naturaleza estaría capacitada a volverse sujeto de derechos (Almeida, 2013, pág. s.i.).

En tal sentido, la versión ecocéntrica pretende lograr un equilibrio aceptable entre la sociedad y el ecosistema natural, lo que “implica una reducción de la población humana y una redistribución de la riqueza dando más a los pobres y menos a los ricos” (Toca, 2011, pág. 196).

[E]s bueno considerar que, en la actualidad, la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un sujeto con derechos propios, que, como tal, deben ser protegidos y garantizados. En este sentido, la compensación ecosistémica comporta un tipo de restitución aplicada exclusivamente a la naturaleza. (C-632, 2011)

En líneas precedentes se veía cómo, la Declaración de Estocolmo de 1972 posee una fuerte tendencia antropocéntrica, al centrar la necesidad de proteger el ecosistema en torno a las necesidades humanas y la preservación del hombre; así como la manera en que esta tendencia fue adoptada por la Corte Constitucional desde 1992, principalmente, para lograr la protección inmediata del ambiente mediante la acción de tutela, únicamente cuando estuviera en peligro la vida, la salud o la integridad del individuo. En este contexto, la visión antropocéntrica le otorga mayor valor jurídico a los derechos subjetivos individuales que al medio ambiente como bien jurídico de raigambre constitucional.

En cambio, la tesis biocéntrica reconoce que el ser humano y el ambiente tienen el mismo valor jurídico y por tanto, los dos son dignos de protección en el mismo nivel, no solo en relación con las generaciones actuales, sino también con las generaciones futuras y la subsistencia, reproducción y mantenimiento de otras especies, lo que contribuye al valor del ambiente como derecho colectivo que puede ser protegido y restablecido mediante la acción popular.

Al revisar los instrumentos internacionales se encuentra que la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, se sustenta en una versión biocéntrica al reconocer que “toda forma de vida es única y merece ser respetada, cualquiera que sea su utilidad para el hombre, y con el fin de reconocer a los demás seres vivos su valor intrínseco” (preámbulo) y se “respetará la naturaleza y no se perturbarán sus procesos esenciales” (principio general 1) (Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 1982).

Por su parte, la versión ecocéntrica avanza hacia una protección más amplia e integral del ambiente, dentro del cual se encuentra el ser humano, como una de sus partes, pero no es el todo. Por ello, las cláusulas de exigibilidad que demanda esta teoría imponen la protección óptima e inmediata del ecosistema como un bien jurídico autónomo. Bajo esta concepción no se desconoce el valor del ser humano y la importancia que tiene, para éste, la preservación del ambiente. La visión ecocéntrica no apunta a darle menor peso a las necesidades individuales, sino garantizar la protección del

ecosistema como un bien jurídico autónomo, dentro el cual, uno de sus elementos es el ser humano.

De acuerdo a lo anterior, los derechos humanos y la protección del ambiente son interdependientes: un ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible es necesario para el pleno disfrute de los derechos humanos, incluida la vida adecuada; esto es, en el máximo nivel posible de salud física y mental, con alimentación adecuada, agua potable, saneamiento, vivienda, participación en la vida cultural y con posibilidades de desarrollo, así como el derecho a un ambiente saludable *per se*, que se reconoce en diversos acuerdos regionales y en la mayoría de las constituciones de los países (Knox, 2018).

Ese fundamento ecocéntrico que se ha venido explicando, fue acogido por la Corte Constitucional en la sentencia C-595 de 2010, al establecer que “la Constitución muestra igualmente la relevancia que toma el medio ambiente como bien a proteger por sí mismo” (C-595, 2010); posición que fue reiterada en la providencia C-632 de 2011, en la cual, el Alto Tribunal expuso que “en la actualidad, la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un sujeto con derechos propios, que, como tal, deben ser protegidos y garantizados. En este sentido, la compensación ecosistémica comporta un tipo de restitución aplicada exclusivamente a la naturaleza” (C-632, 2011).

A partir de la adopción de estas teorías en el precedente constitucional, el ambiente, hoy en día, posee un valor concreto en distintos escenarios

constitucionales, con procedimientos diferentes para hacer exigible su respeto, que van desde la prevención hasta la restauración y el restablecimiento, como se pasa a exponer a continuación.

**1.2.2. El valor del ambiente en diferentes escenarios procesales.** El valor del ambiente es polivalente, porque en la norma fundamental y en los desarrollos que, sobre la misma, ha hecho el Alto Tribunal Constitucional según las tres teorías expuestas (antropocéntrica, biocéntrica y ecocéntrica), funge como (i) principio constitucional; (ii) derecho colectivo; (iii) derecho de esencia *ius fundamental* y (iv) servicio público (Mesa L. , 2017).

Adicional a ello, en el marco del derecho internacional humanitario es un bien especialmente protegido, por lo que, en escenarios de justicia transicional, se ha considerado víctima del conflicto armado interno; reconocimiento que obliga a las autoridades del Estado a gestionar medidas para restablecerlo (Cubides, Barreto, & Castro, 2018) (Vallejo & Cubides, 2017).

A continuación se explican cada una de las dimensiones del ambiente en el escenario constitucional.

**1.2.2.1. Exigibilidades concretas de protección ambiental como principio constitucional.** La Constitución Política de 1991 le asigna una entidad trascendente a los principios constitucionales que, en la teoría jurídica, se entienden como reglas orientadoras para el conocimiento, la producción, la hermenéutica y la aplicación de las restantes normas del ordenamiento jurídico (Pérez, 2005). En efecto, la jerarquía normativa de los principios condiciona la

actividad de todas las ramas del poder público, de manera que, su desconocimiento acarrea la vulneración directa del artículo 4 de la Carta Política (C-313, 2014).

Como principio constitucional, el ambiente exige la materialización de las obligaciones del Estado de “proteger las riquezas naturales de la Nación” (C-595, 2010). En este contexto, los deberes, a cargo del poder público, son los siguientes:

i) Proteger su diversidad e integridad, ii) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, iii) conservar las áreas de especial importancia ecológica, iv) fomentar la educación ambiental, v) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, vi) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, vii) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente; y viii) cooperar con otras Naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera (C-431, 2000) (C-486, 2009) (C-595, 2010).

**1.2.2.2. Exigibilidades concretas de protección ambiental como derecho fundamental.** El ambiente posee una naturaleza *ius fundamental* por el estrecho vínculo con la vida y la salud de las personas. Ya se había manifestado líneas atrás que, sin un ambiente sano la especie humana desaparece (T-092, 1993) (C-431, 2000) (C-671, 2001) (T-760, 2007) (C-486, 2009) (C-595, 2010) (C-671, 2001).

Los derechos fundamentales presuponen la existencia de un derecho subjetivo que vincula al poder público (Bernal, 2015); es un “mandato material de optimización en términos de eficacia” (Atienza, 1979); esto es, posee un carácter vinculante, obligatorio y exigible de modo inmediato (Alexy, 1993), bajo las obligaciones de respeto, protección y garantía.

Significa lo anterior, que cuando el derecho a un ambiente sano se vea amenazado o vulnerado por acciones u omisiones de autoridades públicas o de particulares, puede demandarse el amparo del derecho mediante la acción constitucional de tutela; empero, en estos escenarios es menester probar en el plenario la afectación concreta a la vida, integridad o salud (Sánchez, 2012) (Guaqueta, Manjarrés, & Vargas, 2014).

**1.2.2.3. Exigibilidades concretas de protección ambiental como derecho colectivo.** En segundo lugar, el ambiente al concebirse como un derecho de índole colectiva que, por definición, trasciende el concepto de la esfera individual y se radica en el ser social; la titularidad para hacer exigible su protección, le corresponde a todos los individuos, con correlativos deberes de protección y conservación; por esta razón, es exigible por diversas vías judiciales y administrativas, en las cuales, se legitima a todas las personas a participar en las decisiones que los afectan e impacta a las generaciones que están por nacer (T-229, 2008) (C-595, 2010) (C-632, 2011) (T-622, 2016).

Dentro de las vías judiciales, mediante las cuales, el ambiente puede hacerse exigible, se encuentra la acción popular, erigida para la defensa de derechos colectivos y para prevenir daños contingentes, tendientes a suprimir las causas

de un daño potencial (Tamayo, 2007) (Camargo, 2006). Hoy en día, la acción popular es de naturaleza constitucional, se encuentra atada a los principios constitucionales de la democracia participativa y la prevalencia del interés general, de modo que cualquier persona puede acudir ante la administración de justicia para hacer valer la protección ambiental (Briceño, 2017). Conforme a lo anterior, lo relevante de esta acción constitucional es su naturaleza preventiva y a la vez, restauradora. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia, ha manifestado que el propósito de la acción popular es:

[E]vitar el daño contingente (medida de prevención) hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio, sobre los derechos e intereses colectivos (medida de cesación) o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible (medida de restablecimiento). (00624-01, 2009)

En atención a su naturaleza, la acción popular es el escenario procesal que, por excelencia, permite la adecuación y maximización de los principios del derecho ambiental, como los de prevención, el de precaución y el de pro natura. Si no existe certeza científica de la afectación o daño que una actividad humana puede causar a la naturaleza, la acción judicial en estos escenarios, es idónea para evitar la producción de daños irreparables e irreversibles, beneficiando a la reivindicación del ambiente, aún en casos de duda (Arcila, 2009) (López & Ferro, 2006) (Roa, 2017).

**1.2.2.4. La sanidad del ambiente como servicio público.** Finalmente, el saneamiento ambiental tiene el carácter de servicio público, por lo que constituye un propósito fundamental de la actividad estatal, que se debe

garantizar con medidas preventivas y correctivas, tendientes a garantizar el orden público y la satisfacción de los intereses de la comunidad (C-595, 2010) (C-449, 2015) (T-622, 2016) (Páez & Rodríguez, 2013).

**1.2.2.5. El ambiente como sujeto de derechos y víctima en escenarios de justicia transicional.** La justicia transicional es el conjunto de mecanismos jurídicos y políticos dispuestos por el Estado, para lograr la materialización de la verdad, la justicia y la reparación, frente a violaciones graves a los derechos humanos e infracciones serias al derecho internacional humanitario, que han tenido lugar en escenarios de conflicto armado, ejecutadas por participantes directos en las hostilidades (Naciones Unidas, 2014).

Dichas herramientas conllevan a una flexibilización de la justicia, porque el Estado establece tratamientos más benignos para los grupos armados oficiales e ilegales, que han cometido estas conductas, a cambio de que éstos aporten la verdad de los sucesos y contribuyan a la reparación integral de las víctimas (Sánchez, Córdoba, Serrano, & Castro, 2018).

El derecho internacional humanitario o *ius in bellum*, se creó con la finalidad de humanizar los conflictos armados (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2005), que tuvieron lugar con la primera y segunda guerra mundial y, en tal sentido, le prohibió a los Estados el uso de la fuerza, para violar la soberanía de sus naciones hermanas. El propósito de humanizar la guerra, estuvo marcado por dos objetivos específicos: proteger a todas las personas que no participaran directamente en el conflicto y garantizar la incolumidad de los

bienes que no contribuyeran directamente al logro de una ventaja militar concreta y definida (Melzer, 2019).

Dentro de estos presupuestos, el derecho internacional humanitario consideró al ambiente como un bien especialmente protegido (Lobo, 2014). Esta categoría se reconoció para impedir, que las partes en conflicto pudieran generar daños ambientales, bajo el argumento de una imperiosa necesidad militar (Valladares, 2003). De la misma manera, se pretendió prohibir los daños colaterales al ambiente, entendidos como aquellos menoscabos mínimos a la naturaleza, que se generan con ocasión de los enfrentamientos armados (Díaz, 2015).

En efecto, la categoría del ambiente como bien especialmente protegido, se recogió en el derecho consuetudinario y en el foro convencional. Los principios de distinción, precaución, limitación, proporcionalidad y necesidad militar, que emergieron en las costumbres de la guerra, dejan entrever el valor que se le dio al entorno ecológico, pues todos ellos apuntan a la preservación del ecosistema, aun en escenarios de conflicto armado (Bothe, Bruch, Diamond, & Jensen, 2010).

Por su parte, los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos I y II de 1977, establecen que el ambiente es un bien especialmente protegido, por lo que, no puede ser considerado como objetivo militar, lo que implica que ninguna de las partes en conflicto puede atacarlo, ni utilizarlo para impedir un atentado; tampoco puede generar daños accidentales, como la contaminación por armas.

Estas reglas del derecho internacional humanitario, en relación con la protección especial del ambiente, fueron reconocidas en Colombia como normas de *ius cogens*, esto es, con carácter imperativo; de esta manera, el Estado no puede alegar disposiciones de derecho interno, para desconocerlas o justificar un eventual incumplimiento. Igualmente, el precedente constitucional, en virtud de la cláusula de incorporación contenida en el artículo 214 de la norma fundamental, le ha otorgado al derecho internacional humanitario jerarquía y valor superior en el ordenamiento jurídico interno, del mismo nivel de la Carta Política, mediante la figura del bloque de constitucionalidad, con varios fines específicos: (i) vincula a todas las autoridades del poder público y a quienes tomen parte en un conflicto armado; (ii) sirve como parámetro de constitucionalidad de las leyes, por lo que el legislador, en el ámbito de producción normativa no puede desconocerlo; (iii) cualquier mecanismo jurídico o político que tienda a la reconciliación nacional y a superar las dificultades del conflicto armado, debe respetar el valor especial dado al ambiente y, si fuera necesario, instaurar medidas para restablecerlo (Arango, 2004).

Infelizmente, Colombia ha sufrido por más de cincuenta años, los efectos de un conflicto armado desregularizado, entre las Fuerzas Armadas del Estado y grupos armados ilegales, en un escenario en el cual, se ha utilizado al entorno ecológico, de diversas maneras, para la consecución de ventajas militares (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018). En efecto, después de que han tenido ocurrencia los enfrentamientos en cada una de las

zonas del país, la naturaleza ha quedado contaminada por armas; las partes en conflicto toman bienes naturales para resguardarse e impedir que los ataquen, por ser un bien protegido y, no obstante, los menoscabos se producen; la siembra y explosión de minas antipersonales (prohibidas por la Convención de Ottawa), la utilización de medios de guerra ilícitos que causan destrucciones masivas, los atentados hacia bienes que contienen fuerzas peligrosas (gasoductos, oleoductos, presas) o que sirven para la supervivencia de la población civil (cultivos), son utilizados por los combatientes como estrategias de guerra (Anctil & Bolivar, 2014).

Debido a la necesidad de lograr la paz en el país y materializar las garantías de verdad, justicia y reparación, en el gobierno de Juan Manuel Santos se llevó a cabo un acuerdo con el grupo armado ilegal de Las Farc, con el propósito de poner fin al conflicto armado y generar una paz estable y duradera. Este consenso fue respaldado por el marco jurídico para la paz, que contiene regulaciones que obligaron a modificar la Carta Política, para posibilitar el ejercicio de una Justicia Transicional.

Este modelo de justicia especial, se creó con el propósito de analizar las responsabilidades de quienes entregaron las armas y cesaron las hostilidades, con mecanismos jurídicos más benignos en comparación con los consagrados en el estatuto punitivo ordinario, en tanto la privación de la libertad, no se miró como una prioridad, en escenarios en los cuales, se brinde la verdad de todos los acontecimientos y se proceda a una efectiva reparación. En relación con los miembros de las Fuerzas Armadas oficiales, se dispuso un

tratamiento diferencial, simétrico, pero en todo caso, equitativo, para contribuir a la reconciliación nacional (Ibarra & Calle, 2019).

Como parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación, se creó la Jurisdicción Especial para la Paz, para la determinación de las responsabilidades de quienes han cometido violaciones a derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, que han tenido lugar, con ocasión y en desarrollo del conflicto armado colombiano (Martínez J. , 2017). A su vez, las sanciones están sujetas a un régimen de condicionalidad que exige la no repetición de conductas atentatorias contra el medio ambiente. (Congreso de la República, 2019)

Este mecanismo jurisdiccional especial, cuenta con una Comisión Territorial y Ambiental, cuyas funciones se encuentran descritas en el Capítulo 16 de su Estatuto:

- a. Adelantar, desde la perspectiva de los derechos humanos, los estudios sobre la vulnerabilidad de los conjuntos poblacionales más intensamente afectados por el conflicto armado.
- b. Formular y definir metodologías para establecer tipos y dinámicas de vulnerabilidad y elaborar protocolos, manuales y directrices, con miras a asegurar el enfoque territorial y ambiental en la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.
- c. En relación con los casos y situaciones priorizadas y seleccionadas por la JEP, apreciar y documentar el impacto territorial y ambiental de los más

graves hechos de violencia y los factores que los propiciaron, tomando en consideración, entre otros, el vacío de estatalidad.

d. Elevar propuestas a las salas y secciones sobre posibles planes de acción de justicia prospectiva a la luz de los hechos relevantes identificados por aquellas y con el objeto de que las resoluciones y sentencias de la JEP incorporen elementos que sirvan como garantía de los derechos de las víctimas y de prevención de nuevos hechos de violencia y no repetición (Jurisdicción Especial para la Paz, 2018).

En los escenarios jurisdiccionales y administrativos, la Jurisdicción Especial para la paz, ha establecido que el ambiente ha sido una víctima del conflicto armado: la minería ilegal, el narcotráfico, los bombardeos, las aspersiones aéreas, voladura de oleoductos, devastación de la selva y contaminación de los ecosistemas, son conductas, que han tenido lugar en el desarrollo del conflicto armado interno, por parte de los grupos armados ilegales (Vera, 2018).

En razón a lo anterior, la calidad de víctima reconocida al ambiente, le ha permitido a la Jurisdicción Especial para la Paz, establecer e invocar una serie de mecanismos que coadyuvan a su reparación y restablecimiento efectivo (Justicia Especial para la Paz. Unidad de Investigación y Acusación, 2019).

En la misma línea, la Organización de las Naciones Unidas ha establecido que la reconciliación que depara el proceso de paz, exige también reconciliación con el ambiente, a efectos de frenar el ecocidio y generar

alternativas viables para preservarlo, restaurarlo y garantizar un desarrollo sostenible (Onu, 2016).

En suma, este entendimiento del ambiente en el ámbito de la justicia transicional avanza hacia un reconocimiento del mismo como sujeto autónomo de derechos que exige una reparación aplicada directamente a la restauración ecosistémica, lo que plantea grandes retos para la Justicia Especial para la Paz, no sólo frente a la identificación de los daños sino, además, en relación con las medidas de reparación.

**1.2.3. El peso constitucional del ambiente en la colisión con otros derechos.** La naturaleza polivalente del ambiente (principio, derecho colectivo, derecho fundamental, servicio público y víctima del conflicto armado) permite aseverar que, es un bien jurídico con altos niveles de protección constitucional; circunstancia que ha llevado a la Corte Constitucional a afirmar, que la Carta Política de 1991 es una norma fundamental ecológica, en la cual, los recursos naturales cuentan, en el ámbito jurídico, político y transicional, con un interés superior (Montaño, 2018). “Esta consagración permite, además, al Poder Ejecutivo, a la Administración Pública y a los jueces colmar lagunas y promover su expansión ante situaciones crónicas o nuevas” (C-048, 2018).

Sin duda, la Asamblea Nacional Constituyente estableció la protección del ambiente (mediante diversas disposiciones constitucionales)<sup>17</sup>, como uno

---

<sup>17</sup> Art. 58 (función ecológica de la propiedad), Art. 66 (créditos agropecuarios por calamidad ambiental), Art. 67(educación para la protección del ambiente), Art. 79 (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), Art. 80 (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), Art. 82(deber de proteger los recursos culturales y naturales del país), Art.

de los fines prioritarios del Estado moderno y por ello dotó a los temas ambientales de entidad constitucional, estableciendo nuevos parámetros en la regulación del Estado, la sociedad, los individuos y la naturaleza, bajo el concepto de desarrollo sostenible (García L. , 2003) (Leyva, 2010).

La dimensión ecológica de la Constitución, como norma de normas (CP art. 4º), confiere un sentido diverso a todo un conjunto de conceptos jurídicos y económicos, que no pueden ser entendidos de manera reduccionista o economicista, o con criterios cortoplacistas, como se hacía antaño, sino que deben ser interpretados conforme a los principios, derechos y obligaciones estatales, que en materia ecológica ha establecido la Constitución, y en particular conforme a los principios del desarrollo sostenible. (C-126, 1998)

En razón a lo anterior, el precedente constitucional ha considerado que no tiene ningún respaldo constitucional, la protección jurídica de actividades humanas, sociales y económicas, que anteriormente pudieron ser consideradas como legítimas, cuando los valores ecológicos no habían adquirido el reconocimiento nacional e internacional, como aquellas que

---

226 (internacionalización de las relaciones ecológicas, Art. 268 num.7 (fiscalización de los recursos naturales y del ambiente), Art.317 y Art. 294 (contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales), Art. 330 num. 5 (Concejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales), Art. 331 (Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente), Art. 332 (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), Art. 333 (limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), Art. 334 (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), Art.339 (política ambiental en el plan nacional de desarrollo), Art. 340 (representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), Art. 366 (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado).

entienden que los recursos naturales son de arbitraria y libre apropiación y pueden ser explotados, sin ningún límite (C-058, 1994) (C-126, 1998).

Por ello, toda incidencia en el ambiente, hoy en día, debe darse bajo el concepto de desarrollo sostenible (C-058, 1994) (C-126, 1998), de manera que satisfaga las necesidades del presente, “sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”.<sup>18</sup> (Gómez C. , s.f.)

Como viene de verse, de la noción de Constitución Ecológica se derivan un conjunto de obligaciones calificadas para las autoridades públicas, los individuos, la sociedad y las empresas, en cuanto a la necesidad de consolidar regulaciones jurídicas y políticas eficaces, que protejan el lugar trascendental del medio ambiente en el ordenamiento jurídico y garanticen el equilibrio entre la sociedad y la naturaleza (T-411, 1992) (C-058, 1994) (C-519, 1994) (C-495, 1996) (C-320, 1998) (C-443, 2009) (C-595, 2010) (C-644, 2017) (C-048, 2018).

En efecto, desde los inicios del funcionamiento de la Corte Constitucional, se reconoció que la Constitución Política de 1991, bajo la concepción de una Constitución Ecológica estableció obligaciones o “deberes calificados” para el Estado colombiano de garantizar la preservación y subsistencia del ecosistema (Güiza, 2008; 2010) (C-126, 1998).

En un Estado social y de derecho como el previsto por el ordenamiento jurídico colombiano, el deber de proteger, conservar y garantizar el uso y

---

<sup>18</sup> El artículo 3 de la Ley 99 de 1993, entiende el desarrollo sostenible como: “Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades”.

aprovechamiento racional de los recursos naturales ha motivado el establecimiento de múltiples medidas para contrarrestar las perturbaciones o afectaciones que estos pueden sufrir, que van desde acciones administrativas, legales y judiciales hasta otras de carácter alternativo. (Páez & Rodríguez, 2013, pág. 19)

En consecuencia, las obligaciones generales en esta materia son las de proteger la integridad y diversidad del ambiente; prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental; planificar y manejar el aprovechamiento de los recursos naturales garantizando un desarrollo sostenible; conservar las áreas de especial importancia ecológica; fomentar la educación en materia ambiental, imponer las sanciones y exigir la reparación de los daños generados por causa del deterioro ambiental (T-325, 2017). Así pues, el incumplimiento de estas obligaciones por parte del Estado, por su propia actividad, por inactividad o insuficiente o deficiente acatamiento de las misiones inherentes al deber de protección, genera responsabilidad nacional y por hecho ilícito internacional, cuandoquiera que se causen daños ecológicos (Uribe & Cárdenas, 2010) (Briceño, 2017)

Sobre el tema, la sentencia C-259 de 2016, al hacer una lectura sistemática de la norma fundamental, agrupó las anteriores obligaciones en cuatro categorías, como sigue: (i) la prevención, (ii) la mitigación, (iii) la indemnización o reparación y (iv) la punición.

- **Prevención.** Los deberes de prevención se encuentran señalados en el inciso 2, del artículo 80, del Texto Constitucional y hace

referencia a la obligación de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental (C-259, 2016). De acuerdo a lo anterior, el poder público debe adelantar acciones tendientes a evitar el daño ambiental, lo que exige la adopción de medidas y políticas públicas que impidan el menoscabo al ecosistema y a los recursos naturales (C-035, 2016).

En el ámbito de esta obligación, el Estado debe fomentar la educación en temas ambientales y garantizar la participación ciudadana en las decisiones que puedan afectar el entorno natural, según lo estatuido en los artículos 67 y 79 *ejusdem* (Rodríguez & Muñoz, 2009).

▪ **Mitigación.** El inciso 1, del artículo 80 *supra* establece la obligación, a cargo del Estado, de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. A su vez, el artículo 334 exige la intervención del poder público en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano (Congreso de la República, 1991).

Significa lo anterior que, si existen impactos sobre el entorno natural o el Estado autoriza alguna intervención que genere su menoscabo, este deber imprime la obligación de asegurar su aprovechamiento de manera que se garantice un desarrollo sostenible (C- 123, 2014), esto es, que se mantenga el

equilibrio ecológico. Como ejemplo de esta obligación se destaca la existencia de las licencias ambientales y los planes de manejo ambiental (C-259, 2016).

Bajo ese concepto de desarrollo sostenible, el Estado debe controlar la explotación de los recursos naturales e intervenir en la producción, distribución, uso y consumo de los bienes; estas actividades son necesarias a fin de ponderar los beneficios de la economía y la conservación de un ambiente sano (C-259, 2016). Dicho de otro modo, el Estado debe garantizar que los sistemas económicos y sociales sean reproducibles, sin el deterioro de los ecosistemas (Mesa, 2012) (Alarcón, 2017).

- **Indemnización y reparación.** Esta obligación corresponde al Estado y a los particulares; al primero según la cláusula general de responsabilidad por daño antijurídico ambiental, a partir del artículo 90 de la Constitución Política de 1991 y los eventos de responsabilidad civil objetiva por los perjuicios ocasionados a los derechos colectivos, en virtud del artículo 88 de la norma fundamental. Por su parte, la responsabilidad de los segundos, debe ser exigida por el Estado, a la luz del artículo 80 de la Carta Política, mediante la imposición de mecanismos de indemnización y compensación (C-703, 2010).

- **Punición.** En los escenarios del derecho administrativo sancionatorio (C-632, 2011), del derecho penal (C-123, 2014) y del derecho civil de responsabilidad extracontractual (T-080, 2015), el Estado, según las previsiones del artículo 80 de la Constitución Política de 1991, está en la obligación de adelantar procesos de responsabilidad tendientes a imponer

sanciones a todo aquel que cause un daño ambiental o infrinja la normatividad ambiental (Güiza, 2008) (Gómez & Rodríguez, 2018) (Amador & Carabaly, 2019).

Dentro de dichas obligaciones, de diversa índole y variedad, el derecho sancionatorio ambiental, se erige como un instrumento destinado a salvaguardar valores colectivos frente a intereses individuales, al constituirse en el mecanismo que reprocha y castiga los comportamientos que atentan contra el ambiente e imposibilitan la consolidación de una mejor calidad de vida para los individuos (Güiza, 2008) (Gómez & Rodríguez, 2018) (Osorio, 2019). “Por lo tanto, una vez producido un daño ambiental, el Estado, en virtud de su deber constitucional, está en la obligación de sancionar penal y/o administrativamente al delincuente o infractor y además exigir la indemnización” (Güiza, 2008, pág. 316).

Las sanciones administrativas son actualmente uno de los principales instrumentos de los que se vale nuestro ordenamiento jurídico para garantizar el cumplimiento de la normativa ambiental (...) [el derecho sancionatorio ambiental] ejerce un papel fundamental a la garantía del cumplimiento de las normas y medidas de protección ambiental, hasta el punto de que podemos afirmar que cumplen también una destacada función preventiva, que la doctrina penalista expresa en los siguientes términos: función de prevención general, al “disuadir a los que, intencionada o negligentemente, están próximos a la infracción” y función de prevención especial consistente en que el sujeto infractor, al que se le

aplica la sanción “no vuelve a infringir de nuevo la norma”. (Lago & López, 2014, pág. 724)

Así las cosas, es tanta la importancia y el valor jurídico reconocido al ambiente (peso constitucional), que en el proceso administrativo sancionador, muchos de los principios del derecho penal, no pueden ser trasladados automáticamente, a este último escenario (Lesmes, 2019), comoquiera que las garantías del derecho penal liberal se erigieron para blindar al individuo de actuaciones arbitrarias que condujeran a la privación de su libertad, entre ellas, el derecho a la defensa, la presunción de inocencia, la tutela jurisdiccional efectiva, el principio de culpabilidad y la erradicación de toda forma de responsabilidad objetiva.

No obstante, aunque no puede realizarse un traslado automático e idéntico de las garantías de un juicio justo del ámbito penal, al escenario del procedimiento administrativo sancionador, es necesario analizar las tensiones que emergen de la Ley 1333 del 2009 en relación con el contenido esencial de la presunción de inocencia (que es justamente el aspecto nodal del problema de investigación), pues como se verá en el capítulo siguiente, ésta opera en el modelo del Estado Social de Derecho como principio constitucional y derecho fundamental y, en el plano internacional, como norma de *ius cogens*; por tanto, se extiende a las actuaciones administrativas en las que discurre el procedimiento sancionatorio ambiental. Otro ejemplo de dichas tensiones que suscita la Ley 1333 del 2009 y también será abordado a continuación, tiene que ver con la omisión legislativa respecto al establecimiento de una etapa

para alegar de conclusión; normativa que con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 y bajo actuales pronunciamientos del Consejo de Estado, permiten solventar lo que justamente pone en evidencia y es la tensión con el derecho a la tutela judicial efectiva.

## **2. LAS TENSIONES ENTRE EL RÉGIMEN SANCIONATORIO AMBIENTAL Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.**

Las tensiones o colisiones entre el régimen sancionatorio ambiental y los derechos fundamentales del sujeto investigado son el tema central del problema de investigación que resuelve este documento, para poder determinar si las mismas se justifican o no, como mecanismo de preservación y protección del ambiente, según el valor identificado en el capítulo anterior.

A fin de identificar dichas tensiones que genera la Ley 1333 del 2009, en relación con derechos fundamentales de quien es investigado, en este capítulo se estudian las normas específicas de la ley mencionada para advertir la manera en la que vulneran el núcleo esencial de la presunción de inocencia y la tutela judicial efectiva; luego, se determinan los elementos esenciales de estos últimos derechos para identificar su peso constitucional, con base en el cual, se analiza si la medida legislativa es necesaria, proporcional y razonable.

Los estándares internacionales de protección ambiental y la Constitución Ecológica, constituyeron el terreno fértil e inevitable para la expedición de la Ley 1333 del 2009, *Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental* (Congreso de la República, 2009), como una medida que contrarresta las agresiones al ambiente y previene daños futuros (C-595, 2010) (C-219, 2017).

El procedimiento sancionatorio ambiental, es entonces, el desarrollo de las obligaciones que la Constitución Ecológica impone al Estado Colombiano que, de la mano con los instrumentos internacionales de protección ambiental,

lo vinculan con deberes concretos de justicia, que conllevan a la sanción del daño ambiental, como una necesidad de alentar la prevención general y especial, como fines de las sanciones, para aplanar los efectos devastadores sobre el entorno ecológico (García M. , 2017) (García M. , 2019).

Sin embargo y a pesar de los fundamentos altruistas, ecocéntricos y de interés general que llevaron a la promulgación de la Ley 1333 del 2009, no se puede desconocer algunas particularidades que se pasan a abordar sobre la tensión que suscita con los derechos fundamentales de la presunción de inocencia y la tutela judicial efectiva.

## **2.1. REGULACIÓN ACTUAL DEL RÉGIMEN SANCIONATORIO AMBIENTAL EN COLOMBIA Y PARTICULARIDADES EN RELACIÓN CON DERECHOS FUNDAMENTALES.**

Los antecedentes inmediatos de la Ley 1333 del 2009, en relación con normas generales de protección ambiental son diversas; así, por ejemplo, el Decreto 2278 de 1953 y la Ley 2 de 1959 establecieron zonas forestales protectoras y bosques de interés general, a fin de conservar los recursos naturales renovables existentes en dichas áreas; la Ley 23 de 1973 tuvo por objetivo “prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente, y buscar el mejoramiento, conservación y restauración de los recursos naturales renovables, para defender la salud y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional” y, bajo este propósito, determinó un régimen de responsabilidad civil extracontractual para los particulares y para el Estado, por los daños ocasionados al hombre o a los recursos naturales, como

consecuencia de acciones que generan contaminación o detrimento del medio ambiente<sup>19</sup>; igualmente, el Decreto ley 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente) se erigió para “lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables (...)” y remitió a la normatividad existente para la imposición de sanciones por incumplimiento de su articulado<sup>20</sup>; la Ley 9 de 1979 reguló las medidas sanitarias para preservar, restaurar o mejorar las condiciones necesarias para la salud humana y en tal sentido, contempló sanciones para quien hiciera descarga de residuos “que afecten o puedan afectar las condiciones sanitarias del ambiente” y el Decreto 1594 de 1984 que, a partir del artículo 197, creó un procedimiento sancionatorio y estableció las sanciones, para los infractores de las normas ahí previstas sobre el uso de aguas y vertimientos de residuos líquidos.

---

<sup>19</sup> “El Estado será civilmente responsable por los daños ocasionados al hombre o a los recursos naturales de propiedad privada como consecuencia de acciones que generan contaminación o detrimento del medio ambiente. Los particulares lo serán por las mismas razones y por el daño o uso inadecuado de los recursos naturales de propiedad del Estado” (Ley 23, 1973, art. 16).

<sup>20</sup> “El que infrinja las normas que rigen las concesiones de aguas de uso público y las reglamentaciones del uso de aguas públicas o privadas de que trata este Código, incurrirá en las sanciones previstas en las leyes, en los reglamentos y en las convenciones” (Decreto 2811, 1974, art. 163). “Sin perjuicio de las demás sanciones a que hubiere lugar, la infracción de las disposiciones sobre la pesca acarreará el decomiso de los productos e instrumentos y equipos empleados para cometerla y, si lo hubiere, de la suspensión o cancelación del permiso.

Cualquier elemento de pesca de uso prohibido será decomisado, salvo en las excepciones que se determinen por razones de orden económico o social” (Decreto 2811, 1974, art. 284). “La violación de las normas que regulan el manejo y uso de los recursos naturales renovables hará incurrir al infractor en las sanciones previstas en este código y, en lo no especialmente previsto, en las que impongan las leyes y reglamentos vigentes sobre la materia” (Decreto 2811, 1974, art. 339).

Ahora bien, en concreto, el antecedente inmediato del régimen sancionatorio ambiental en Colombia, desde el punto de vista sustantivo es el Decreto Ley 2811 del 18 de diciembre de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente), que determinó sanciones, para todo aquel que violara las normas que regulaban el manejo y uso de los recursos naturales renovables (Bautista, 2019) y remitió a la normatividad existente para la imposición de dichas sanciones por incumplimiento de su articulado.

La violación de las normas que regulan el manejo y uso de los recursos naturales renovables hará incurrir al infractor en las sanciones previstas en este código y, en lo no especialmente previsto, en las que impongan las leyes y reglamentos vigentes sobre la materia. (Decreto 2811, 1974, art. 399)

Por su parte, la Ley 9 de 1979 también contempló sanciones para quien hiciera descarga de residuos “que afecten o puedan afectar las condiciones sanitarias del ambiente”. Sin embargo, es el Decreto 1594 de 1984, a partir del artículo 197 el que crea un procedimiento sancionatorio y establece las sanciones, para los infractores de las normas ahí previstas sobre el uso de aguas y vertimientos de residuos líquidos.

Estas previsiones fueron inoperantes en la práctica judicial y administrativa, al no contemplar un verdadero “juicio de reproche para quien violara tales disposiciones y menos procedimientos, competencias y términos para hacerlo”. (Cardona, 2019, pág. 264)

Luego, fue expedida la Ley 99 del 22 de diciembre de 1993 que remitía al Decreto 1594 de 1984 en la parte procedimental. Sin embargo, fueron regulaciones difusas que redirigían a diversas normatividades (Garro, 2013) “por cada uno de los tipos de recursos naturales renovables” (Cardona, 2019, pág. 266).

En todo caso, ni el Decreto 1594 de 1984, ni la Ley 99 de 1993 mejoraron los niveles de eficacia a la protección ambiental, debido a factores como multas bajas e inferiores al beneficio ilícito, carencia de un procedimiento único, diversas autoridades ambientales con competencias específicas y discrecionalidad para tasar e imponer las multas (Tobón, Murillo, Correa, & Zárate, 2018).

Es así como se llega a la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, la cual establece un régimen de responsabilidad en la que puede estar incurso cualquier persona (natural o jurídica) que infrinja su deber de protección de los recursos naturales y que no vele por la conservación del ambiente sano o la salud humana; esto es, que cometa una infracción administrativa (Velásquez, 2004) (Gómez & Rodríguez, 2018).

La infracción administrativa se fundamenta en la protección de intereses generales, en donde se busca mantener la adecuada gestión de los distintos órganos del Estado; a efectos de lograr el cumplimiento cabal de las funciones que les han sido encomendadas, ha de entenderse que el desconocimiento de las normas expedidas en procura de lograr estos fines, y que más que regular prohibiciones señalan requisitos,

obligaciones y deberes para el adecuado funcionamiento del sistema, vienen a convertirse en las prescripciones que, en caso de inobservancia pueden ser objeto de sanción. (Calle, 2006, pág. 294)

La ley en mención, en su artículo 5, define la infracción ambiental en dos sentidos (i) la violación de las normas ambientales del ordenamiento jurídico y (ii) la comisión de un daño al medio ambiente “con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual” (Ley 1333, 2009, art. 5)<sup>21</sup>.

En la primera hipótesis, se requiere que la conducta del infractor viole cualquiera de las siguientes previsiones normativas: el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974; la Ley 99 de 1993; la Ley 165 de 1994 o los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. La Corte Constitucional, en sentencia C-219 de 2017 estableció que estos actos administrativos podían ser de contenido general, como los reglamentos o de índole particular como las licencias, concesiones y permisos: “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”. (C-219, 2017)

En la segunda hipótesis, el daño al ambiente debe cumplir con los elementos que configuran la existencia de la responsabilidad civil

---

<sup>21</sup> “Se debe llamar la atención, que esta consagración hace referencia a “reunir” los elementos de la responsabilidad, más no a pretender que la autoridad ambiental “condene” esta responsabilidad”. (Gómez & Rodríguez, 2018, pág. 90)

extracontractual, según las voces de los artículos 2341 al 2360 del Código Civil, esto es, que el daño sea causado por una conducta dolosa o culposa del infractor, ya sea por acción u omisión, que el perjuicio se encuentre probado y que se demuestre la relación o nexo de causalidad, entre el daño y la conducta (Tamayo, 2007).

Este tipo de responsabilidad se configura, a partir de tres supuestos: (i) responsabilidad por el hecho propio; figura bajo la cual, quien responde es el sujeto que generó el perjuicio en forma directa y personal; (ii) responsabilidad por el hecho de otro, en el cual, el sujeto debe responder por los hechos generados por un tercero que se encontraba bajo su dependencia; y (iii) responsabilidad del guardia de la cosa que produce el daño, donde el dueño de la cosa que produce el daño es el llamado a responder (Goldenberg & Cafferata, 2001) (Fernández, 2003).

Ahora bien, para la Corte Constitucional la Ley 1333 de 2009 hace parte del derecho administrativo sancionatorio que entrega poderes al Ejecutivo para la “represión de los ilícitos que correspondía exclusivamente a la Rama Judicial y más concretamente a la Jurisdicción Penal” (C-595, 2010); sin embargo, se distingue de ésta en tanto descarta la imposición de sanciones privativas de la libertad y busca “garantizar la organización y el funcionamiento de la Administración, y cumplir los cometidos estatales; cuestionar el incumplimiento de los deberes, prohibiciones y los mandatos” (C-595, 2010), mediante el ejercicio del derecho de policía que tiende a salvaguardar el entorno ecológico, como parte del orden público (Páez & Rodríguez, 2013).

Es necesario entrar a detallar ciertos aspectos de la ley en mención que, posteriormente, serán estudiados en relación con las garantías esenciales del debido proceso, concretamente la presunción de inocencia y la tutela judicial efectiva que involucra el derecho a ser oído (defensa y contradicción). Este análisis se hace necesario teniendo en cuenta que, como lo expresa Páez & Rodríguez (2013), se debe:

[...] armonizar la seguridad, la salud, la ecología, la tranquilidad y la moralidad públicas con las libertades, garantías y prerrogativas individuales, para alcanzar de esta manera un bienestar general equilibrado, siendo el ordenamiento jurídico, el motor a través del cual se logra la complementariedad entre lo colectivo representado en lo público y los derechos individuales. (pág. 22)

Pues bien, como ha podido evidenciarse, el Decreto Ley 2811 de 1974 (artículos 163, 284 y 339) y la Ley 9 de 1979 consagraron la facultad para la administración pública, de imponer sanciones por infracción ambiental; sin embargo, no reglamentaron el procedimiento administrativo que se debía adelantar para materializar la responsabilidad y la obligación de reparar (Congreso de la República, 1973) (Presidencia de la República, 1974).

Los Decretos 1681 de 1978 (Presidencia de la República, 1978) y el 1594 de 1984 (Presidencia de la República, 1984), a diferencia de las anteriores provisiones jurídicas, además de establecer la facultad de la administración para castigar las infracciones ambientales, enlistaron las

sanciones y el procedimiento que debía surtir, para la imposición de las mismas.

De dichas prescripciones normativas, es necesario resaltar a efectos de la presente investigación, que las mismas, establecieron la carga de la prueba en cabeza del Estado, incluyendo la posibilidad de que la autoridad ambiental pueda decretar pruebas de oficio, para efectos de poder enrostrarle la responsabilidad al presunto infractor y exigir de él, la reparación del daño; pruebas éstas, frente a las cuales, se dispuso la controversia necesaria (Albarracín, s.f.) (T-145, 1993).

Para Garro (2013) lo que hace la Ley 1333 de 2009 es recoger “los procedimientos especiales y dispersos existentes, de tal forma que el único procedimiento sancionatorio ambiental válido para la imposición de sanciones a partir del 21 de julio de 2009 es el consagrado en dicha Ley” (pág. 447); normativa que, según Torres (2017) “busca dar las herramientas necesarias a las autoridades ambientales, para sancionar las acciones que atenten contra del medio ambiente, los recursos naturales o la salud humana” (pág. 212).

En efecto, la Ley 1333 de 2009 desarrolla los estándares sobre la protección del ambiente, contenidos en la Constitución Ecológica y en los Instrumentos Internacionales referidos líneas atrás, que le imponen al Estado el deber de castigar y sancionar las afectaciones negativas al entorno ecológico.

Sin embargo, el parágrafo, del artículo 1 y el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, señalan que en materia ambiental se presume la culpa o dolo del

infractor ambiental; en tal sentido, el infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo. En este contexto, se invierte la carga de la prueba porque pareciera relevarse al Estado de la obligación de demostrar la responsabilidad en el ejercicio del derecho sancionatorio.

En segundo lugar, la Ley 1333 de 2009 no prevé disposición alguna sobre la garantía del derecho a la defensa. El artículo 25 *ejusdem*, establece que los descargos podrá presentarlos el presunto infractor, directamente o mediante apoderado. Se evidencia que no es obligatoria la constitución de defensa técnica y en tal sentido, no es obligación del Estado garantizarla mediante un sistema de defensoría pública gratuita.

En tercer lugar, el procedimiento administrativo sancionatorio carece de una etapa procesal para la presentación y sustentación de los alegatos de conclusión ya que, después de 15 días de haberse presentado los descargos y vencido el período probatorio, la autoridad ambiental, mediante acto administrativo, toma la determinación de responsabilidad e impone las sanciones a que haya lugar.

Finalmente, no existe garantía plena de la impugnación, ya que ésta se limita a aquellos eventos en los cuales exista superior jerárquico a la luz de los artículos 27 y 30 de la Ley 1333 de 2009.

Para determinar las tensiones existentes entre el derecho administrativo sancionatorio ambiental y los derechos constitucionales a la presunción de inocencia y la tutela judicial efectiva, es necesario pasar al estudio del peso constitucional de dichos derechos, con el fin de dilucidar cuál es el núcleo

esencial, esto es, intocable y que debe ser respetado en cualquier procedimiento.

## **2.2. TENSIONES CON LOS DERECHOS DE LOS SUJETOS PROCESALES EN EL RÉGIMEN SANCIONATORIO AMBIENTAL.**

El debido proceso se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de 1991 (Congreso de la República, 1991), en el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Organización de Estados Americanos, 1969) y en el artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Asamblea General. Organización de las Naciones Unidas, 1966).

Existe una unidad de sentido, que se fundamenta en las previsiones normativas señaladas, según la cual, el debido proceso es de naturaleza *ius fundamental*. Significa lo anterior que, a la luz de la teoría jurídica, constituye un “mandato material de optimización en términos de eficacia” (Alexy, 1993, pág. 15); esto es, posee un carácter vinculante, obligatorio y exigible de modo inmediato (Alexy, 1993), para todas las autoridades del poder público, bajo las obligaciones de respeto, protección y garantía (Pico, 1997).

En consecuencia, dichas obligaciones deben cumplirse en el campo de la configuración y producción normativa a cargo del legislador y en el ámbito del quehacer judicial como del administrativo “de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley” (C-641, 2002). En todo caso, estos procedimientos deben contemplar una serie de

garantías que sujetan, atan y obligan al poder público “a reglas específicas, previamente establecidas, de orden sustantivo y procedimental”. (C-496, 2015) (T-051, 2016)

Dichas garantías generan las condiciones propicias para que el individuo pueda defender adecuadamente sus derechos, ante cualquier acto del Estado, en sede legislativa, administrativa y judicial; de ahí que la presunción de inocencia, los derechos a la defensa y a la contradicción, como garantías del derecho estudiado, son cobijadas por su naturaleza *ius fundamental*.

A continuación se identificará el núcleo esencial de dos garantías concretas de debido proceso: la presunción de inocencia y la tutela judicial efectiva, a efectos de identificar su núcleo esencial y la legitimidad de las medidas que interfieran en ellas o las limiten.

**2.2.1. Presunción de inocencia.** La presunción de inocencia se encuentra dentro del abanico de garantías que abarca el derecho al debido proceso (C-003, 2017), consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de 1991 y en los instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad (Uprimny, 2009); esto es, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 11), en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14.2), en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 26) y en la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 8.2).

En el contexto normativo anterior, la presunción de inocencia se identifica bajo la premisa de que toda persona se presume inocente, mientras no se le haya declarado judicialmente culpable, mediante pruebas practicadas en el juicio conforme a la ley; derecho que acompaña al ciudadano hasta el fallo o veredicto definitivo y firme de culpabilidad (C-774, 2001).

Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha identificado unas subreglas de interpretación sobre el contenido y alcance de la presunción de inocencia, las cuales se esbozan a continuación:

(i) Desde el inicio de una actuación penal, toda persona es esencialmente inocente; únicamente puede afirmarse lo contrario, esto es, predicar su responsabilidad penal, al finalizar un proceso, en el cual se hayan respetado todas las garantías de un juicio justo (C-205, 2003) (C-121, 2012) (C-289, 2012) (C-342, 2017).

(ii) La presunción de inocencia se erige como regla fundamental sobre la carga de la prueba; le corresponde al Estado, la obligación de probar la responsabilidad penal de cualquier particular. En este contexto, el principio *onus probandi incumbit actori*, circunscribe todas las actuaciones del ente investigador al objetivo de desvirtuar la presunción de inocencia de la que goza el sujeto pasivo de la acción penal, mediante la práctica de pruebas que respeten las exigencias legales establecidas dentro del marco del debido proceso, que sean controvertidas de manera suficiente y se sometan al tamiz de las reglas de la experiencia y la sana crítica (C-003, 2017).

Bajo este presupuesto, no le incumbe al investigado desplegar ningún tipo de actividad tendiente a demostrar su inocencia, toda vez que, como ya se deduce, goza de ella hasta que la misma sea desvirtuada y de ello quede constancia en una decisión judicial en firme (C-774, 2001) (C-205, 2003) (C-121, 2012) (C-289, 2012).

(iii) A la culpabilidad solo se puede llegar cuando exista la plena certeza de la configuración de la conducta punible más allá de toda duda razonable; solo así se habilita la imposición de las sanciones penales previstas en la ley (C-689, 1996) (C-774, 2001) (C-1156, 2003) (C-121, 2012).

(iv) Ante la duda en la existencia del hecho o en la culpabilidad, se debe aplicar el principio del *in dubio pro reo*, según el cual, toda duda debe resolverse a favor del acusado (C-495, 2019).

(v) La presunción de inocencia tiene un alcance subjetivo y gnoseológico, bajo el cual, ni el legislador, ni el juzgador, ni el ente administrativo pueden presumir la responsabilidad penal de ningún ciudadano. “La presunción de inocencia excluye, por tanto, toda predeterminación legal de la responsabilidad penal, todo prejuzgamiento por parte del fallador en el caso concreto, toda presunción de culpa y toda forma de responsabilidad objetiva” (C-626, 1996) (C-205, 2003).

(vi) Comoquiera que la presunción de inocencia tiene la virtualidad de limitar y condicionar la actividad del legislador; a éste le está vedado emitir una norma de carácter penal o sancionatorio que presuma la culpabilidad, so pena

de incurrir en una violación directa del artículo 29 constitucional (C-205, 2003) (C-576, 2004).

(vii) Toda persona debe ser, no solo considerada, sino tratada como inocente hasta que no sea declarada penalmente responsable, mediante una sentencia debidamente ejecutoriada (C-416, 2002) (C-342, 2017).

(viii) La presunción de inocencia debe ser aplicada a todo el ordenamiento sancionador, esto es, no sólo en el proceso penal, sino también en el proceso disciplinario, ambiental y tributario (T-581, 1992) (C-244, 1996), e incluso su deber de respeto también se exige de los particulares (en el ámbito académico, en materia laboral, en controversias de propiedad horizontal) (T-470, 1999) (SU-1723, 2000).

(ix) El núcleo esencial de la presunción de inocencia, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, está referido al deber del Estado de demostrar, de probar la responsabilidad (penal, disciplinaria, tributaria, ambiental), de cumplir con la carga probatoria, de recaudar y aportar pruebas suficientes para desvirtuar la inocencia o no responsabilidad de un individuo (C-495, 2019). Claro está que en materia penal, el estándar de prueba es más elevado que en otras disciplinas, por la potísima razón ético- política de que está en juego la libertad personal (Taruffo, 2005); por ello, en el campo penal, se exige que esas pruebas lleven al convencimiento más allá de toda duda razonable de la existencia del hecho y la vinculación del acusado como su autor o partícipe (Laudan, 2013).

Dicho estándar o grado de conocimiento, no se exige en las otras disciplinas; por ello se afirma, que la presunción de inocencia no es absoluta para áreas distintas a la penal (C-225, 2017); sin embargo, el núcleo esencial que se debe respetar en todas ellas, está referido al deber del Estado de demostrar la responsabilidad en aquellos eventos en los que va a imponer una sanción. De hecho, la Corte Constitucional ha afirmado que, en los escenarios del derecho administrativo sancionador, la ausencia de prueba a cargo del Estado genera la nulidad del acto administrativo (C-495, 2019).

En razón a lo anterior, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se ha admitido que la regla de la duda a favor del investigado, no opera en todas las áreas del derecho sancionatorio (C-495, 2019); aspecto que tendría relación con lo manifestado líneas atrás, es decir, con el grado de conocimiento o estándar probatorio que se requiere para que el Estado pueda imponer determinada sanción; por esto, dicha garantía opera en materia penal y disciplinaria; no así en los otros escenarios, en los cuales, el Estado ejerce el *ius puniendi* (Guerrero, 2017) (Gómez C. , 2018).

Asimismo, en la jurisprudencia constitucional, también, se ha admitido la facultad del legislador para invertir la carga de la prueba de sólo uno de los elementos de la responsabilidad, al establecer presunciones de culpa o dolo en materia tributaria (C-690, 1996), en la acción de repetición (C-285, 2002), en responsabilidad fiscal (C-512, 2013), en los comportamientos contrarios a la convivencia en materia ambiental y de salud pública (C-225, 2017) y en el tema que se estudia.

Sin embargo, la Corte Constitucional ha manifestado que en estos casos, la presunción de dolo o culpa está sometida a rigurosas condiciones, a saber (i) no puede tratarse de la presunción de responsabilidad, por lo que, el hecho base debe ser probado por el Estado; (ii) debe tratarse de presunciones que admitan prueba en contrario, lo que juega en favor de la proporcionalidad y razonabilidad de la medida legislativa (C-495, 2019).

Más adelante, se demostrará que la presunción de dolo o culpa en cualquier procedimiento, en el que el Estado deba imponer una sanción, en realidad implica presumir todos los elementos de la responsabilidad, lo que iría en contravía con el núcleo esencial de la presunción de inocencia, como ocurre con el procedimiento sancionatorio ambiental de la Ley 1333 de 2009.

Por ahora se dirá que, según el precedente constitucional, al integrar las previsiones de la norma fundamental, con las prescripciones del derecho internacional de los derechos humanos, la presunción de inocencia en su núcleo esencial, es una norma de *ius cogens*, un principio constitucional y un derecho fundamental (Amaya & Rodríguez, 2004). En este sentido, es norma de carácter imperativo que no admite acuerdo en contrario, no puede ser restringida en los estados de excepción y debe ser observada de manera estricta por los Estados (C-342, 2017) (C-112, 2019).

Así las cosas, el ordenamiento jurídico colombiano ha posicionado a la presunción de inocencia, como un precepto de contenido material de valor jerárquico superior, que orienta el conocimiento, la producción, la hermenéutica y la aplicación de las restantes normas del ordenamiento jurídico

y le ha reconocido su naturaleza *ius* fundamental, siendo exigible de manera inmediata (Tisnés, 2012) (López A. , 2016).

La presunción de inocencia así entendida, se constituye en una de las columnas, sobre las cuales se configura el Estado de Derecho y uno de los pilares fundamentales de la democracia moderna (Nieva, 2016). Sobre tal entendimiento en relación con su naturaleza, existe unidad de sentido entre el derecho nacional y el internacional, de considerar que el contenido de la presunción de inocencia se identifica, bajo la premisa de que toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable, mediante pruebas practicadas en el juicio conforme a la ley; derecho que acompaña al ciudadano hasta el fallo o veredicto definitivo y firme de culpabilidad.

Laudan (2013) plantea el debate, de importancia cardinal para este documento, acerca del contenido de la presunción de inocencia y los escenarios en los cuales debería aplicarse. La tesis central del autor es que la presunción de inocencia constituye el fundamento de la carga de la prueba que, en materia sancionatoria, recae exclusivamente en el Estado. Este entendimiento de la presunción de inocencia, se asimila a lo que se conoce como regla probatoria (Ferrajoli, 2001), que prohíbe un fallo de responsabilidad dubitativo porque “establece el hecho inicialmente cierto de que todo hombre es inocente”. (Guerrero, 2009, pág. 214).

Por ello, se hace necesario para el Estado demostrar que las pruebas sobre la responsabilidad del investigado, satisfacen determinado estándar

probatorio (dependiendo del respectivo proceso será más o menos elevado), pero, que en todo caso, deba ser objetivo, esto es, un criterio razonable que permita determinar, hasta qué punto están determinados ciertos hechos, a partir de los cuales, se deba fundar un fallo de responsabilidad, de manera que exista una aproximación lo más cercana a la verdad, pues de lo contrario, la decisión sería ética y políticamente incorrecta (Taruffo, 2009).

Sin embargo, la presunción de inocencia es más que una regla probatoria del proceso; constituye además (i) una regla para la producción normativa y (ii) una regla de tratamiento de personas no sancionadas; el individuo que ha caído en una investigación de índole sancionatoria, debe recibir un trato acorde con su condición de persona no responsable (San Cristobal, 2020). Esta posición, que ha sido decantada en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, prohíbe que el operador jurídico, realice cualquier tipo de prejuizgamiento o tenga alguna idea preconcebida de que el investigado ha cometido la infracción a la norma, que se le imputa (C-003, 2017).

Para concluir, el núcleo esencial de la presunción de inocencia se erige como regla de tratamiento y regla probatoria. Según la primera, todas las personas que entran en el campo del derecho sancionatorio deben ser tratadas como inocentes hasta que no sea demostrada su responsabilidad, lo que exige del fallador el abordaje y análisis de las pruebas sin ideas preconcebidas, ni estableciendo de antemano una presunción de la calificación de la conducta, esto es, el dolo o culpa.

Entre tanto, la segunda, hace alusión al deber del Estado de probar la responsabilidad del sujeto investigado, esto es, la existencia del hecho jurídicamente reprochable y la vinculación a éste del ciudadano, sin que sea admisible la inversión de la carga de la prueba de todos los elementos de la responsabilidad o sistemas de responsabilidad objetiva que no se fundamentan en el dolo o culpa del infractor o que lo presumen, exonerando al Estado del deber de probar.

Este núcleo esencial, ata a las actuaciones del Estado, en el ámbito de producción legislativa y en los escenarios administrativos y judiciales, en tanto también se extiende para cualquier área del derecho sancionatorio, incluido el ambiental.

**2.2.2. Tutela judicial efectiva.** El derecho a la tutela judicial efectiva o derecho de defensa procesal (Rodríguez V. , 1998), involucra el derecho a ser oído por un tribunal independiente e imparcial, tanto en la sustanciación de cualquier acusación penal, como en la determinación de derechos de índole, civil, patrimonial, fiscal, o de cualquier naturaleza (Rodríguez V. , 1998).

Ese derecho a ser oído configura el derecho a la defensa y se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de 1991, en el artículo 14 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Montero, 2013).

Asimismo, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional (C-598, 2011) (C-034, 2014), el núcleo esencial de la tutela judicial efectiva, se ha entendido como la oportunidad reconocida a toda persona en igualdad de condiciones,

de ser oída para obtener una decisión favorable, que se extiende a todas las etapas procesales de cualquier actuación sea judicial o administrativa (Carvajal, 2010) (Canda, 2012).

En ese sentido, el derecho a ser oído se fundamenta en el derecho de participación (Rodríguez & Muñoz) y lleva implícita la prerrogativa de hacer valer sus propias razones o argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en su contra y de solicitar la práctica y evacuación de aquellas que estime favorables; proceso que debe surtirse bajo las formalidades establecidas de manera previa en el ordenamiento jurídico que, en todo caso, disponga de etapas procesales idóneas tendientes a garantizar posibilidades reales de actuación (C-025, 2009) (C-980, 2010) (T-295, 2018).

Para Maurer (2011) la decisión de la administración debe ser de fondo; por lo tanto, debe “apoyarse en aquellas circunstancias sobre las cuales los interesados han tenido la ocasión de manifestarse (...) El órgano administrativo está obligado a tomar en consideración las alegaciones efectuadas y a incluirlas en sus razonamientos, los que por regla general deben hacerse constar en la motivación” (pág. 488).

La activa participación o representación de quien pueda ser afectado por las decisiones que se adopten en el contexto judicial o administrativo sancionatorio, además de aspirar a una resolución favorable, cumple el propósito de contribuir a la consecución de la verdad, que debe ser reconstruida en la decisión –judicial o administrativa–, a partir de los alegatos

de las partes y las pruebas que estas hayan tenido la oportunidad de aportar y controvertir (Ivanega, 2012) (Garro, 2013).

En vista de lo anterior, se vulnera el derecho a ser oído cuando la ausencia de una etapa procesal o de alguna formalidad, desconoce las garantías reales de participación, ya sea porque impide la controversia probatoria, o porque anula la facultad de intervenir en defensa de los intereses (C-370, 2012).

[En] todo proceso judicial o administrativo es constitucionalmente imperioso que la persona contra la cual se dirige un cargo o acusación pueda hacer frente a los reproches formulados en su contra y que los argumentos que presente se consideren en la respectiva actuación judicial o administrativa, pues esto no sólo sirve al interés individual del mismo, sino también al esclarecimiento de la verdad (T-436, 1992).

Por ello, entre más completo sea el material probatorio y más amplias las condiciones reales de participación del infractor, se incrementa la probabilidad de acierto en la función estatal de dispensar justicia al dirimir los conflictos (Cifuentes E., 1999). Así las cosas, el derecho a la tutela judicial efectiva garantiza que las decisiones administrativas y judiciales se adopten sobre premisas fáctica y jurídicamente plausibles (C-248, 2013).

Comoquiera que la tutela judicial efectiva, al igual que la presunción de inocencia, es de naturaleza *ius fundamental*, tiene cláusulas que lo hacen exigible de manera inmediata, ante las autoridades del Estado y acarrea los

correlativos deberes para éste, de protegerlo, respetarlo y garantizarlo, mediante mecanismos que tiendan a su optimización (Ramirez, 2007).

Estos deberes fueron identificados en la sentencia C-331 de 2012, en la cual se dijo:

(i) El acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados. Todas estas garantías se encuentran encaminadas a garantizar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos, con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho. Igualmente, esta Corporación ha sostenido que estas garantías inherentes al debido proceso administrativo constituyen un contrapeso al poder del Estado en las actuaciones que desarrolle frente a los particulares (...)

Desde la perspectiva de los asociados, de este derecho se desprenden las garantías de (i) conocer las actuaciones de la administración; (ii) pedir y controvertir las pruebas; (iii) ejercer con plenitud su derecho de defensa; (iv) impugnar los actos administrativos, y (v) gozar de las demás garantías establecidas en su beneficio. En lo que respecta a la administración, todas las manifestaciones del ejercicio de la función pública administrativa se

encuentran cobijadas por el debido proceso, tales como (i) la formación y ejecución de actos administrativos; (ii) las peticiones presentadas por los particulares; y (iii) los procesos que se adelanten contra la administración por los ciudadanos en ejercicio legítimo de su derecho de defensa. (C-331, 2012)

Habiendo establecido el peso constitucional de la presunción de inocencia (como norma de *ius cogens*, principio constitucional, derecho fundamental) y de la tutela judicial efectiva, que involucra las garantías de defensa y contradicción (como derecho de naturaleza *ius fundamental*), se pasa a determinar si las medidas adoptadas por el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental contenidas en la Ley 1333 de 2009, son razonables a la luz de una interpretación sistemática, que integre las previsiones del derecho nacional e internacional, en relación con el valor superior, que el ordenamiento jurídico colombiano otorga al entorno ecológico.

**2.2.3. ¿Las limitaciones a los derechos fundamentales en el procedimiento sancionatorio ambiental de la Ley 1333 de 2009 son razonables?** Para determinar si las medidas adoptadas en el procedimiento sancionatorio ambiental, son razonables a la luz de otros valores, principios y garantías contenidos en la norma fundamental (como la presunción de inocencia y la tutela judicial efectiva), es necesario hacer un estudio sobre el principio de proporcionalidad.

El principio de proporcionalidad nace en el contractualismo europeo; según la tesis de John Locke la libertad representa un valor inherente del ser

humano, bajo el cual, decide entrar a una sociedad, sin que exista la posibilidad de que le sea anulada (Bernal, 2014); sin embargo, puede darse una intervención estatal en la esfera de la libertad del ser humano, siempre que sea necesario para proteger los derechos de los otros asociados.

En estos escenarios se plantea una dicotomía entre el pleno disfrute de la libertad que el Estado debe garantizar como regla general y la posibilidad de limitarla, cuando resulte ineludible y necesaria (Jellinek, 2012). A partir de este presupuesto, se empieza a exigir del Estado que toda interferencia que vaya a hacer en los derechos de los administrados sea proporcional. En el ámbito penal, Cesare Beccaria, al revelar los excesos del sistema punitivo medieval, plantea la necesidad de aplicar penas proporcionales que atiendan a la gravedad del daño ocasionado con el delito (Cesare, 2015) y en el Reino de Prusia, en el seno de su derecho policial se empezaron a implementar los subprincipios de necesidad y proporcionalidad estricta, y en el marco de su jurisprudencia, el subprincipio de idoneidad (Fernández J. , 2008).

Tales lineamientos repercutieron, tanto en los argumentos de las decisiones que el posterior Estado alemán adoptó, como en el derecho público europeo, con especial énfasis en el derecho administrativo alemán, francés e italiano (Bernal, 2014).

Así pues, en Alemania, el principio de proporcionalidad obedeció a la necesidad de imponer límites claros a los poderes del Estado en el marco de la jurisdicción administrativa (Rodríguez C., 2017), pero luego tomó fuerza dentro del derecho constitucional, donde adquirió una dimensión especial al

utilizarse como parámetro clave para decidir la constitucionalidad de actos de los poderes públicos que generaran interferencia en los derechos de los ciudadanos (Vidal, 2009).

En este contexto, los adelantos jurisprudenciales que el derecho constitucional alemán fijó en relación con el principio de proporcionalidad, como criterio delimitador del alcance de los derechos, fueron complementados por un ejercicio paralelo que tuvo lugar en la actividad judicial española del siglo XX, la cual no solo requirió que los actos de las entidades públicas contemplaran parámetros de proporcionalidad, sino que sometió a la satisfacción de los subprincipios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad estricta, la adopción de cualquier medida que pudiera interferir en los derechos de los particulares (Perelló, 1997).

De este modo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español estableció que, a la luz del principio de igualdad, la proporcionalidad constituía un límite y control a los poderes públicos (Bernal, 2014), distinción fundamental en la utilización de esta técnica, como estructura de ponderación de principios y como examen de restricción al derecho a la igualdad.

Ahora bien, el principio de proporcionalidad fue acogido en Colombia como principio implícito, esto es, que no está reconocido explícitamente dentro de compendio normativo alguno, como la Constitución Política de 1991 o los tratados internacionales sobre derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad, pero que ha sido trasplantado al ordenamiento por la Corte

Constitucional, como desarrollo de tribunales constitucionales extranjeros (Quinche, 2015) (Rodríguez C. , 2017).

En efecto, el principio de proporcionalidad en el ordenamiento jurídico colombiano se erige como una técnica que permite evaluar y ponderar si la interferencia derivada de un mandato legal en un derecho fundamental está justificada, es legítima y, por ende, es constitucional; asimismo conduce a establecer cuál es el peso predominante que resulta de un examen de ponderación de una colisión entre derechos fundamentales, elevados a la categoría de principios (Granada & Merino, 2017) (Armenta, 2018).

Sin embargo, un estudio acertado sobre este axioma no puede emprenderse sin partir de la sujeción a la dignidad humana que, como criterio fundacional del Estado colombiano, irradia sobre todos los principios, reglas y valores que permiten la construcción de disposiciones normativas y la resolución de tensiones y casos dentro de un marco jurídico (Alexy, 2015).

De este modo, es necesario recurrir al estudio de las concepciones de dignidad humana que Alexy (2015) trae a consideración, para establecer el papel de la proporcionalidad cuando se trata de una concepción absoluta y de una relativa, para luego verificar, cuál ha sido reconocida y aplicada en Colombia y cómo repercute en la aplicación del principio de proporcionalidad efectuada sobre otros principios y medidas legislativas.

En primera medida, considerar la dignidad humana en sentido absoluto implica proscribir cualquier interferencia interpretativa, que surja de aquella, ya sea en cualquiera de sus tres dimensiones, es decir, como valor, principio o

derecho fundamental, en tanto la misma precede a cualquier ejercicio hermenéutico, por considerarse de antemano injustificada cualquier injerencia. Esta postura puede verificarse en temprana jurisprudencia de la Corte Constitucional como la sentencia C-414 de 1992 en la que se determinó:

La dignidad humana es un principio fundante del Estado colombiano, tiene un valor absoluto en nuestro ordenamiento jurídico, a diferencia de otros sistemas constitucionales, de manera que no puede ser limitado como otros derechos relativos bajo ningún argumento, en ninguna circunstancia, con base en la aplicación de doctrina jurídica o filosófica alguna, como la denominada "*doctrina del mal menor*", o a partir de ninguna aplicación exceptiva, como si lo pueden ser en forma contraria otros principios o derechos fundamentales que para su aplicación concreta pueden ser limitados a partir de un ejercicio de razonabilidad o de proporcionalidad, esto es, de ponderación con otros principios, cuando entren en colisión con ellos, puesto que no ostentan un carácter absoluto como la dignidad humana, sino relativo, y pueden ser objeto de restricciones. Por tanto, el respeto de la dignidad humana es una norma jurídica de carácter vinculante para todas las autoridades sin excepción, además, es la razón de ser, el principio y el fin último del Estado constitucional y democrático de Derecho y de su organización, tal y como lo ha indicado la jurisprudencia de este Alto Tribunal. (C-414, 1992)

No obstante, esta consideración repercute en la comprensión de los demás derechos fundamentales elevados a la categoría de principios, cuya estrecha vinculación con la dignidad humana, impediría la ponderación, a partir

de un criterio hermético, del que no procede interpretación alguna, con lo que las colisiones serían insuperables; de este modo, la dignidad humana no puede constituirse un mandato definitivo, sino un principio y, como tal, debe no solo irradiar sobre los demás, por su significación dentro del ordenamiento, sino que debe ser sujeta a ponderación cuando así resulte imperativo (Alexy, 2015).

Por otro lado, la concepción relativa supone la posibilidad de que existan interferencias que deben ser analizadas, para determinar su justificada o injustificada aplicación, con lo que resulta posible entrar a hacer un estudio de ponderación entre las garantías que se pretenden resaltar, a pesar del detrimento que puedan ocasionar en la dignidad humana o, en otras palabras, verificar los beneficios que trae la disminución o afectación que sufre la dignidad humana y la necesidad de acudir a ellos, así como el peso que resulta de confrontar los postulados de principios que se encuentren en pugna (Alexy, 2015).

En la jurisprudencia constitucional, hoy en día, domina la tesis relativa de la dignidad, a partir de la cual, ha tenido lugar la aplicación del test de proporcionalidad, sin que se olvide que opera como un “elemento articulador de toda la ingeniería constitucional” (Bechara, 2017). Es menester señalar que el principio de proporcionalidad es una estructura que, para ser aplicada, depende de un derecho que deba ser ponderado, y que, para ello, debe entenderse como mandato material de optimización en términos de eficacia,

lo que hace necesario elevar los derechos fundamentales a la categoría de principios (Quinche, 2015).

Para efectos de la presente investigación, importan las categorías bajo las cuales se construye el test de proporcionalidad, para determinar si una medida legislativa está justificada y es legítima, de cara a todo el entramado constitucional. A estas categorías, se les ha dado en llamar subprincipios que al ser revisados y agotados, constituyen el mencionado test de proporcionalidad; estos son: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto (Alexy, 1993).

En primer lugar, el subprincipio de idoneidad busca determinar si las medidas legislativas que afectan, interfieren o limitan derechos fundamentales (principios), persiguen fines constitucionalmente legítimos (C-392, 2002); esto es, que los beneficios que buscan a pesar de la disminución o limitación de otros derechos, estén ajustados a mandatos constitucionales (Alexy, 1993). Esta categoría requiere que la medida sujeta a examen sea, además, idónea y adecuada para alcanzar tal fin (Bernal, 2014). Frente a este subprincipio ha establecido la Corte Constitucional que:

La idoneidad o adecuación de la medida, la cual hace relación a que la intervención o la injerencia que el Estado pueda generar en la efectividad de un derecho fundamental resulte lo “suficientemente apta o adecuada para lograr el fin que se pretende conseguir”. Finalidad que debe propender por un objetivo constitucionalmente legítimo o deseable y el cual debe evidenciarse como de imperiosa consecución. (C-144, 2015)

El segundo subprincipio es el de necesidad; en éste se examina que la medida legislativa, sea la más benigna y la que afecte en menor grado el derecho fundamental limitado, en comparación con otras medidas que puedan ser idóneas, pero no indispensables (Alexy, 1993).

Según el *principio de necesidad*, la medida ordenada debe corresponder a la alternativa menos gravosa para el logro del fin buscado dentro del abanico de opciones con un nivel de efectividad probable semejante. (C-822, 2005)

Como último paso del test de proporcionalidad se aborda la proporcionalidad en sentido estricto, que exige un juicio de ponderación entre los beneficios que se derivan de una medida que, habiendo superado los parámetros de idoneidad y necesidad, deba ser confrontada con las desventajas que ocasiona en el derecho que resulte restringido, para que pueda evidenciarse el peso de cada uno y la justificación que resulta de la medida a evaluar (Quinche, 2015).

Bajo el principio de proporcionalidad en sentido estricto, es imperativo, tener en cuenta, que las injerencias que operan en un derecho fundamental como consecuencia de una medida, no pueden afectar de forma alguna su núcleo mínimo o esencial, so pena de no superar este subprincipio (C-046, 2018). Sobre la proporcionalidad en sentido estricto, ha expresado la Corte Constitucional, que:

Ahora bien, si aún en gracia de discusión se aceptara que la medida es idónea y necesaria, ella de ninguna manera supera el examen de

ponderación o de proporcionalidad en sentido estricto. En lo que concierne a este examen, compete a esta Sala evaluar si los intereses que se persiguen con la medida estudiada tienen, en el caso concreto, mayor peso (o valor constitucional) que aquellos que se sacrifican al ponerla en práctica. En otras palabras, se deberá determinar si las ventajas que se pretenden obtener con la intervención estatal, compensan los sacrificios que se derivan para los titulares de los derechos fundamentales afectados. (T-595, 2017)

De acuerdo a la descripción del marco teórico, sobre la técnica de la proporcionalidad, es menester pasar a decantar estas categorías, en el tema objeto de estudio, para establecer si las medidas establecidas en la Ley 1333 de 2009, son legítimas, a pesar de constituir interferencias en la presunción de inocencia y en la tutela jurisdiccional efectiva, lo que depara el examen de los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto en el análisis del procedimiento sancionatorio ambiental.

**2.2.4. Análisis de la razonabilidad de las limitaciones a derechos fundamentales en el proceso administrativo sancionador ambiental.** La Ley 1333 de 2009, que establece el procedimiento sancionatorio en materia ambiental, ha sido objeto de diversas críticas desde la academia, por trastocar las garantías esenciales del debido proceso, entre ellas, la presunción de inocencia y la tutela judicial efectiva (Álvarez, 2010) (Garro, 2013) (Osorio, 2019) (Briceño, 2010) (Guzmán & Ubajoa, 2019). En este acápite se hará el

análisis respectivo por cada garantía de manera independiente, a fin de evidenciar las tensiones encontradas.

**2.2.4.1. Análisis de la razonabilidad de las limitaciones a la presunción de inocencia en el proceso administrativo sancionador ambiental.** La Ley 1333 de 2009 fue declarada exequible por la Corte Constitucional en providencia C-595 de 2010, en lo que atañe a la presunción de dolo o culpa del infractor y a la inversión de la carga de la prueba, atendiendo a la necesidad del Estado Colombiano de proteger el interés superior del ambiente (C-595, 2010).

Para arribar a la declaratoria de constitucionalidad, el Supremo Tribunal de Justicia Constitucional consideró que las garantías de la presunción de inocencia y, en general, las del debido proceso, si bien se aplicaban al procedimiento sancionatorio ambiental, su traspaso no se hacía con las mismas exigencias y alcances que las predicables de un proceso penal; por lo tanto, en el ámbito de las potestades de castigo con las que cuenta el Ejecutivo, las mismas resultaban ser más flexibles, teniendo en cuenta que la sanción en el procedimiento administrativo sancionador, no involucra la privación de la libertad personal (C-595, 2010).

Sin embargo, y pese a que el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado al respecto, en tal análisis no agotó adecuadamente la técnica de la ponderación, para efectos de determinar si las medidas adoptadas en la Ley 1333 de 2009, eran legítimas a la luz del entramado constitucional, por lo que

se hace necesario examinar si, bajo los subprincipios del test de proporcionalidad, la legitimidad se sostiene.

La primera medida legislativa a examinar a la luz del test de proporcionalidad, es la presunción de culpa o dolo del infractor ambiental, consagrada en el párrafo único, del artículo 1 de la Ley 1333 de 2009, el cual establece:

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.

Esta medida legislativa, también se encuentra prevista en el párrafo 1 del artículo 5, de la ley en mención, la cual reitera que “en las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla”. La constitucionalidad del articulado estudiado tuvo en cuenta los siguientes argumentos:

(i) La potestad sancionatoria ambiental, hace parte del *ius puniendi*; por tanto, debe observar los **elementos mínimos o esenciales** del debido proceso, dentro de los cuales, se encuentran la presunción de inocencia y el derecho a la defensa; no obstante (C-595, 2010);

(ii) el alcance de estos derechos en el procedimiento sancionatorio ambiental, no es el mismo o no puede ser idéntico al que se exige para el

derecho penal, comoquiera que las dos áreas cumplen propósitos o finalidades distintas, y en esta última está en juego la libertad personal (C-595, 2010);

(iii) la Ley 1333 de 2009 conserva un régimen de responsabilidad subjetiva, porque “los elementos de la culpa y el dolo continúan vigentes por disposición expresa del legislador” (C-595, 2010); significa lo anterior que,

(iv) la medida legislativa consiste en establecer una presunción sobre el dolo y la culpa que admite prueba en contrario (*iuris tantum*), es decir, que invierte la carga de la prueba: “el presunto infractor podrá desvirtuar la presunción utilizando todos los medios probatorios legales” (C-595, 2010); sin embargo,

(v) dicha presunción “no excluye a la administración de la obligación de probar la existencia de la infracción ambiental” “los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales”; por eso, en ejercicio de la potestad sancionatoria, las autoridades “han de realizar todas aquellas actuaciones que estimen necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios” (C-595, 2010); por lo tanto,

(vi) la presunción no gira en torno a la responsabilidad, sino sólo respecto de sus elementos subjetivos (C-595, 2010).

A primera vista, la manera cómo la Corte Constitucional sostuvo la declaratoria de exequibilidad de la presunción de dolo y culpa, en relación con la infracción ambiental, en el marco del procedimiento estatuido en la Ley 1333 de 2009, es acorde con los subprincipios de idoneidad, necesidad y

proporcionalidad en sentido estricto, porque acepta que esta tipología de procedimientos de corte sancionatoria, al surtirse en ejercicio del *ius puniendi* y en aplicación directa del artículo 29 constitucional, deben ser respetuosos del núcleo esencial o mínimo de la presunción de inocencia.

Ese contenido mínimo o núcleo esencial de la presunción de inocencia exige del Estado que demuestre la responsabilidad, en este caso, por violación a la normatividad ambiental o por daño ambiental, de manera que, de lo único que se exime al Estado, es de la prueba sobre el elemento subjetivo; empero, los demás presupuestos deben ser probados: las autoridades ambientales deben determinar, con certeza, los hechos constitutivos de la infracción ambiental.

No obstante lo planteado, surgen dudas, cuando más adelante en las elucubraciones de la Corte Constitucional, se lee: “La presunción legal puede recaer sobre la violación de las normas ambientales y el daño al medio ambiente” (C-595, 2010, párr. 7.10). De la citada jurisprudencia cabe cuestionarse si la presunción de dolo o culpa realmente implica la presunción de todos los elementos de la responsabilidad o puede desligarse de ellos, como criterios autónomos que subsisten por separado de la infracción ambiental, pues de arribarse a éste hallazgo, la medida legislativa anularía el contenido esencial de la presunción de inocencia que le exige al Estado, así sea un mínimo de carga probatoria, en relación con las acciones y omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales.

Sobre el particular, Gómez & Rodríguez (2018) al hacer un análisis del daño ambiental, como una de las variables de la infracción, a la luz del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, llegan a la conclusión de que la mentada ley posee un régimen de responsabilidad “objetivizada” (pág. 92), en el cual, se termina presumiendo la mayor parte de los elementos de la responsabilidad “el daño, el factor de atribución o imputación, la relación de causalidad y la culpa o dolo, siendo pues un régimen sumamente impositivo y poco garantista” (Gómez & Rodríguez, 2018, pág. 93).

Los autores mencionados llegan a esta conclusión a partir de las siguientes premisas:

(i) El legislador, al presumir la culpa y el dolo, está dejando por sentado el conocimiento del sujeto; pues precisamente es éste quien debe probar que obró con diligencia o pericia (Gómez & Rodríguez, 2018).

(ii) Si hay certeza del sujeto y se presume la culpa, ésta indefectiblemente se encuentra atada a una acción o una omisión; en palabras de Gómez & Rodríguez (2018):

[P]or la presunción de la culpa supongo la existencia de un sujeto que al realizar una acción genera un daño. Si la culpa fuese probada y no presunta, debo utilizar medios probatorios para conocerla de manera certera y a su vez (previamente) probar quien realizó la acción. Pero como presumo la culpa (no la debo probar), también lo hago con el sujeto y con el nexo causal (pág. 104).

Aunque Gómez & Rodríguez (2018) indiquen que el daño es el único elemento de la responsabilidad que a la luz de la Ley 1333 de 2009, debe ser probado por el Estado –en los eventos de infracción ambiental por daño–, se considera que tal y como la Corte Constitucional argumentó la exequibilidad de la presunción de culpa o dolo en la sentencia C-595 de 2010, la misma también “puede recaer sobre la violación de las normas ambientales y el daño al medio ambiente” (C-595, 2010, párr. 7.10), porque así fue como precisamente lo dejó sentado el Alto Tribunal Constitucional en la sentencia C-595 de 2010.

De acuerdo a lo anterior, se considera que, la presunción *iuris tantum* de dolo o culpa en el procedimiento sancionatorio ambiental, en efecto, implica presumir todos los elementos de la responsabilidad y es, sobre este hallazgo que se hará el análisis de los subprincipios de adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, para, en un primer momento, arribar a la ilegitimidad de la medida y, finalmente, elevar las propuestas para solucionar las tensiones planteadas.

De acuerdo al primer subprincipio, debe analizarse si la presunción de culpa o dolo del infractor ambiental y la inversión de la carga de la prueba, es **idónea**, lo que supone determinar, si esta medida legislativa que interfiere la presunción de inocencia, persigue fines constitucionalmente legítimos, es decir, si los beneficios que busca a pesar de la disminución o limitación de este derecho fundamental, están ajustados a mandatos constitucionales. Además,

esta categoría requiere verificar que la medida sujeta a examen también sea idónea y adecuada para alcanzar tal fin.

Al analizar este subprincipio en el caso concreto, puede evidenciarse que el procedimiento sancionatorio ambiental, sí persigue fines constitucionalmente válidos que, interpretados a la luz de los instrumentos internacionales de protección del ambiente, le imponen al Estado el deber de establecer responsabilidades y sancionar a todo aquel que cause daño al entorno natural, bajo el principio del que contamina paga y de la necesidad de garantizar el cumplimiento de la normatividad de protección ambiental, erigida para prevenir esos daños y actuar antes de que los mismos se produzcan, aun cuando no exista certeza científica y ante la mera probabilidad de su ocurrencia (Restrepo, 2013) (García M. , 2019) (Osorio, 2019).

Sin embargo, esta categoría busca que la medida adoptada sea idónea y adecuada para alcanzar tales fines, lo que empieza a generar dudas, frente al deber de preservar el ecosistema, ya que los principios del derecho ambiental, están encaminados con más ahínco, en el escenario de la prevención, que exige del Estado, la activación de mecanismos preventivos más que coactivos, pues bajo los primeros, el daño al ambiente aún no se ha producido, mientras que en los segundos, difícilmente va a poder restaurarse el ecosistema perdido, alterado o dañado. Sobre el particular, cabría preguntarse si, realmente, un procedimiento administrativo de corte sancionatoria puede restablecer el daño generado a un bien que difícilmente

puede restaurarse, debido a los impactos negativos, irreversibles e irrecuperables.

Se infiere, entonces, que el valor del ambiente como principio constitucional, derecho fundamental, servicio público y bien especialmente protegido en escenarios de conflicto armado, sin duda, impone al Estado obligaciones especialmente calificadas, en relación con su preservación, protección, garantía y restablecimiento. Empero, la materialización de ese valor superior del ambiente en el entramado constitucional, difícilmente se logra con un procedimiento que tiene por objetivo sancionar –y no necesariamente prevenir– las conductas que ya han generado un daño, que es cierto y por regla general, irreparable.

Sin embargo, un sector de la doctrina considera que las medidas represivas cumplen el papel fundamental en la garantía del cumplimiento de las normas y medidas de protección ambiental:

[...] hasta el punto de que podemos afirmar que cumplen también una destacada función preventiva, que la doctrina penalista expresa en los siguientes términos: función de prevención general, al disuadir a los que, intencionada o negligentemente, estén próximos a la infracción, y función de prevención especial, consistente en que el sujeto infractor al que se le aplica la sanción, no vuelva a infringir de nuevo la norma”.

(Lago & López, 2014, pág. 712)

Empero, estos postulados desconocen que los fines de la prevención general y de la prevención especial, son, justamente, fines de la pena, de los

cuales, únicamente puede hablarse, cuando se ha acreditado la culpabilidad del infractor y a ésta, sólo se llega en virtud de un proceso, que ha sido respetuoso de las garantías del debido proceso, dentro de las cuales, se encuentran, la presunción de inocencia y el derecho a la defensa, con toda su extensión.

Dicho de otro modo, los fines de la pena únicamente tienen cabida, cuando se dan los presupuestos para imponer una pena, que por su naturaleza afflictiva y dolorosa, exige la comprobación de que el autor ha obrado con intencionalidad o negligencia, pues sólo a partir de la certeza de dicha culpabilidad, es que la pena puede cumplir los fines de la prevención especial, que conducen a que un sujeto que ya se ha tenido como responsable, no vuelva a infringir de nuevo la norma.

Otra cosa distinta es que el establecimiento de un procedimiento sancionatorio ambiental, puede coadyuvar al cumplimiento de las normas, con fundamento en la función de motivación que cumple el derecho sancionador, de no ejecutar una conducta proscrita por el ordenamiento jurídico (Rebollo, 2013). Podría decirse que frente a ese fin constitucional, el procedimiento sancionatorio ambiental es adecuado, lo que nos permite pasar al examen del segundo subprincipio relacionado con el criterio de necesidad.

El subprincipio de **necesidad**; se refiere a la obligación de que la medida legislativa, sea la más benigna y la que afecte en menor grado el derecho fundamental limitado, en comparación con otras que puedan ser idóneas, pero no indispensables.

Con respecto a esta categoría se advierte que el procedimiento sancionatorio ambiental, desde el diseño legislativo, contaba con dos posibilidades: la primera, que se surtiera con el respeto irrestricto de la presunción de inocencia y la tutela jurisdiccional efectiva y la segunda, tal como quedó diseñado, con la presunción de dolo y culpa, así como, con la inversión de la carga de la prueba que supone en la práctica, la presunción de todos los elementos de la responsabilidad.

La adopción de una u otra vía, no modifica de ninguna manera el deber de protección y preservación del ambiente; sin embargo, una de ellas, sí impacta, en mayor grado, en la efectividad de los principios y valores constitucionales, así como en la exigibilidad de los derechos fundamentales, que fundamentan el modelo del Estado Social de Derecho.

Significa lo anterior, que el legislador pudo haber adoptado un procedimiento sancionatorio ambiental, respetuoso de la presunción de inocencia y de la tutela jurisdiccional efectiva y tal solución, de ninguna manera, hubiera variado, menguado o subvalorado la protección del ambiente, aun bajo los principios ambientales, como los de precaución, el que contamina paga y el de *pro natura*.

Sin embargo, el procedimiento sancionatorio ambiental, escogió una medida que siendo idónea, no supera el subprincipio de necesidad, comoquiera que es la salida más grave, en relación con la presunción de inocencia, si se entiende que la presunción de dolo o culpa, implica *de facto* dar por cierto, todos los demás elementos de la responsabilidad por daño

ambiental, dada la ambigüedad de la sentencia C-595 de 2010, cuando indicó que dicha presunción también podría cobijar los hechos constitutivos de la infracción a la normatividad ambiental o del daño ambiental.

Por lo tanto, sí existía un mecanismo menos gravoso, que de manera idónea hubiese conducido al cumplimiento de deberes calificados de protección ambiental. Este análisis, le hubiera permitido al legislador, adoptar un procedimiento coercitivo, que se adelantara con la carga de la prueba en cabeza del Estado de todos los elementos de la infracción ambiental –en cualquiera de sus acepciones, según el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009–, aun cuando fuere con contenidos mínimos, respecto del elemento subjetivo y no con todas las exigencias establecidas en el proceso penal.

Dicho de otro modo, el Estado debe desplegar un máximo de actividad probatoria para demostrar el hecho constitutivo de la infracción ambiental y un mínimo en relación con el dolo o culpa del infractor, pues en todo caso, en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, no se exige el grado de certeza o el estándar probatorio de “certeza” “íntima convicción” o “convencimiento más allá de toda duda razonable” requeridos en el proceso penal; en el escenario procedimental que se estudia, basta con acreditar la infracción ambiental, en alguna de las acepciones decantadas en el artículo 5 mencionado.

Como último paso del test de proporcionalidad o, más precisamente, como último subprincipio, la **proporcionalidad en sentido estricto**, exige un juicio de ponderación entre los beneficios que se derivan de una medida que,

habiendo superado los parámetros de idoneidad y necesidad, deba ser confrontada con las desventajas que ocasiona en el derecho que resulte restringido, para que pueda evidenciarse el peso de cada uno y la justificación que resulta de la medida a evaluar.

Es imperativo, tener en cuenta que las interferencias que operan en un derecho fundamental, como consecuencia de una medida no pueden afectar de forma alguna su núcleo mínimo so pena de no superar este subprincipio. Para el tema objeto de investigación, puede observarse que la presunción del dolo y culpa en el procedimiento administrativo sancionador y, con esta, la inversión de la carga de la prueba, afectan el núcleo esencial de la presunción de inocencia, el cual fue identificado como regla probatoria y regla de tratamiento.

En tal sentido, la medida adoptada por la Ley 1333 de 2009, presume el dolo y la culpa, esto es la calificación de la conducta, lo que en últimas puede ser interpretado por el funcionario fallador como una presunción de la culpabilidad del individuo debido a la ambigüedad de la jurisprudencia constitucional como se vio líneas atrás; en todo caso, lo que hace, es tratar el comportamiento del individuo, antes de ser sometido al procedimiento, como responsable, es decir, principia el ritual administrativo, partiendo de la presunción de culpabilidad; además, al invertir la carga de la prueba, exonera al Estado del *onus probandi* de la pretensión sancionatoria, pues deja en manos de la defensa la obligación de demostrar la ausencia de

responsabilidad, ya sea que esté referida a la no consumación del daño ambiental o a la probanza de la inexistencia de dolo o culpa.

Si bien es cierto, en el análisis de exequibilidad de la medida estudiada, la Corte Constitucional determinó que no se podían traspasar de manera automática las garantías del proceso penal al procedimiento administrativo sancionador, teniendo en cuenta que en aquél y no en éste, la conclusión del fallo termina con la privación de la libertad del infractor, no se puede desconocer que con la presunción del dolo o culpa en el procedimiento administrativo sancionador, se anula por completo el núcleo esencial de la presunción de inocencia, pues se pasa por alto la regla de tratamiento y la regla probatoria enunciadas. Frente a ello cabe preguntar, entonces ¿Cuál es el núcleo esencial de la presunción de inocencia que debe respetarse en el procedimiento administrativo sancionador?

Si la Corte Constitucional tuviera que resolver el interrogante encontraría que se vacía de contenido la presunción de inocencia y no quedaría nada que garantizar en este procedimiento. Por ello, la medida adoptada en la Ley 1333 de 2019, no supera el test estricto de proporcionalidad, porque ni siquiera garantiza el núcleo esencial o mínimo de los derechos colisionados, máxime si en la providencia C-595 de 2010 se dijo que dicha presunción podía gravitar sobre los presupuestos fácticos de la infracción ambiental.

**2.2.4.2. Análisis de la razonabilidad de las limitaciones a la tutela judicial efectiva en el proceso administrativo sancionador ambiental.** En lo que

atañe al derecho a la tutela judicial efectiva, habría que recordar que el procedimiento instituido en la Ley 1333 de 2009, no contempla la posibilidad, para el presunto infractor, de controvertir las pruebas allegadas en su contra, ni de presentar alegatos de conclusión; aspecto que no fue abordado en la sentencia C-595 de 2010 y que, sin embargo, fortalece los hallazgos de esta investigación, en lo que atañe a la demostración de las tensiones que genera frente a derechos fundamentales cuya primacía predica el Estado Social de Derecho.

En tal sentido, la inexistencia de una etapa procesal para controvertir las pruebas y alegar de conclusión va en contravía del precedente constitucional que, desde 1992 ha determinado que en todo procedimiento administrativo en el que se vaya a imponer sanciones, las personas deben contar con la posibilidad de controvertir el material probatorio y presentar alegatos y argumentaciones, porque esto no sólo sirve al interés individual, sino también al esclarecimiento de la verdad, como criterio de corrección de la actuación de las decisiones sancionatorias de la administración (T-436, 1992).

Sin embargo, de manera posterior se promulgó la Ley 1437 de 2011 que contiene el Código Procesal Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual, dispone su aplicación en aspectos no regulados por la normatividad especial. En efecto, el artículo 47 de la norma citada establece:

Procedimiento administrativo sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las

disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes”. (art. 47, Ley 1437, 2011)

De esta manera, la norma general complementa la especial, en el sentido de permitirle al investigado controvertir las pruebas y presentar alegatos de conclusión; aspecto sustancial que deberá observarse en el procedimiento sancionatorio ambiental, so pena de ser una medida ilegítima a la luz del test de proporcionalidad. Lo anterior en razón a que el núcleo esencial del derecho a la tutela judicial efectiva involucra la potestad para el presunto infractor de obtener una decisión de fondo, esto es, cimentada en los alegatos de los interesados, en una aproximación cercana a la verdad y en una seria controversia probatoria. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional al establecer que se vulnera el derecho a ser oído cuando la ausencia de una etapa procesal o de alguna formalidad, desconoce las garantías reales de participación, ya sea porque impide la controversia probatoria, o porque anula la facultad de intervenir en defensa de los intereses (C-107-2004) (C-370, 2012).

[...] En este contexto, sobre la base de las pruebas incorporadas al proceso, los alegatos de conclusión juegan un destacado papel en orden al mejor entendimiento de los hechos, de los intereses en conflicto, de la forma en que cada extremo asume los motivos de hecho y de derecho -a favor y en contra-, y por tanto, en lo concerniente a la mejor comprensión del universo jurídico y

probatorio que ampara los intereses en conflicto. Por consiguiente, de una parte, la dinámica de los alegatos de conclusión tiene la virtualidad de facilitarle a los interesados o contendientes la oportunidad para esgrimir sus argumentos culminantes en procura de sus propios derechos e intereses; y de otra, tal dinámica se ofrece a los ojos de la autoridad administrativa o del juez correspondiente como un conjunto de razonamientos que a manera de referente interpretativo les permite examinar retrospectivamente todas y cada una de las actuaciones surtidas. Lo cual, sin duda alguna, se constituye un hito procesal de significativa importancia para la salvaguarda de la postulación y la excepción, al propio tiempo que se atiende a la depuración de la certeza jurídica que requiere el fallador para decir el derecho [...].”

En vista de la importancia que para el ejercicio del derecho de defensa revisten los alegatos de conclusión en cualquier tipo de proceso, la CVS no puede pretender que se siga en forma irreflexiva “[...] el principio de legalidad en materia de procedimiento sancionatorio [...]”, para dejar de aplicar una disposición legal protectora de garantías integrantes del debido proceso administrativo, como lo son, en este caso:

“[...] (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico [...] (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción [...]”. (C-107-2004)

Con fundamento en la jurisprudencia constitucional, el Consejo de Estado ya solucionó el tema por vía jurisprudencial y dispuso aplicar la figura de los alegatos de conclusión prevista en el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011 al procedimiento sancionatorio ambiental de la Ley 1333 de 2009. Este entendimiento pone en evidencia las tensiones del procedimiento sancionatorio ambiental con los derechos fundamentales estudiados, como uno de los pilares del Estado Social de Derecho. En el radicado 23001 23 33 000 2014-00188 01, el Consejo de Estado señaló:

[P]ese a que la Ley 1333 no reguló esta etapa [refiriéndose a la de alegatos de conclusión] dentro del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, en virtud del artículo 47 del CPACA, resultaba aplicable el artículo 48 del citado estatuto, que indica que vencido el periodo probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos (...).

(...) Para el análisis de este cargo formulado por el apelante, la sala estima pertinente referirse a la importancia de los alegatos de conclusión dentro del trámite de procesos judiciales y de procedimientos administrativos [...]:

La Sala resalta que las garantías integrantes del debido proceso administrativo imponen, ante el vacío que existe en la Ley 1333 frente a la etapa de alegatos de conclusión, la aplicación del artículo 47 del CPACA que al tenor indica que “[...] ART. 47 - procedimiento administrativo sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código

Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta parte primera del código. Los preceptos de este código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes [...]", haciendo a su vez aplicable el artículo 48 del CPACA que contempla la etapa de alegatos de conclusión (...).

El vacío legal expuesto ya ha sido estudiado por la doctrina, la cual es partidaria de la aplicación del artículo 48 del CPACA, en la siguiente forma:

"[...] Una enorme falencia de la Ley 1333 de 2009 es el silencio guardado en relación con la etapa de alegatos de conclusión, una etapa que se considera fundamental en este tipo de procesos, pues allí se permite a las partes hacer una valoración de todo lo actuado, antes de que la autoridad proceda a tomar una determinación sobre el particular. Aun así, se entiende que dicha omisión ha sido suplida por la norma general, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, pues en su artículo 48, aplicable a falta de mandato especial, se establece que una vez vencido el periodo probatorio es obligación de la autoridad dar traslado al investigado por el término de diez días para que presente los alegatos respectivos [...]. (Radicado 23001 23 33 000 2014-00188 01, 2017)

De lo anterior se concluye que, si bien el tema de los alegatos de conclusión ya fue resuelto por el Consejo de Estado y los fundamentos de la jurisprudencia constitucional, ello pone en evidencia que la Ley 1333 de 2009 en el afán de proteger el ambiente bajo los principios ambientales de precaución, el de que contamina paga y el pro natura, generó serias

limitaciones al derecho a la tutela jurisdiccional efectiva que involucra la defensa y la contradicción, porque anuló su contenido esencial.

Como conclusión de este capítulo debe decirse que la ley estudiada como el criterio de la Corte Constitucional respecto de la presunción del dolo o culpa del infractor ambiental, adolecen de un problema de racionalidad teleológica, porque no cumplen con los fines que se disponían cumplir en el ordenamiento jurídico, ya que (i) anula derechos subjetivos individuales de entidad constitucional –presunción de inocencia y derecho a la tutela jurisdiccional efectiva– y (ii) se duda de su carácter efectivo, en torno a la materialización del interés supremo del ambiente, debido a que el castigo, no cumple con los fines de retribución, prevención general y prevención especial, por lo que se hace necesario entrar a estudiar las formas de resolver las tensiones que han emergido en el ámbito de la investigación académica.

### 3. FORMAS DE RESOLVER LAS TENSIONES.

Teniendo en cuenta que en el capítulo precedente se demostró que no se justifican las tensiones existentes entre el régimen sancionatorio ambiental y las garantías del debido proceso y con ello se dio respuesta al problema de investigación planteado, es necesario poner de presente las formas o vías para solucionar las colisiones objeto de hallazgo y análisis, en el contexto del Estado Social de Derecho.

La Ley 1333 de 2009, en su artículo 5, define la infracción ambiental en dos sentidos (i) la violación de las normas ambientales del ordenamiento jurídico<sup>22</sup> y (ii) la comisión de un daño al medio ambiente “con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual” (Ley 1333, 2009, art. 5).

Como puede advertirse, el procedimiento sancionatorio ambiental, a la luz del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009 presenta una simbiosis en el concepto de infracción, que conjuga la responsabilidad típicamente administrativa y aquella predicable de los escenarios de la responsabilidad civil extracontractual; las dos pueden tramitarse “en una misma línea procesal – proceso administrativo sancionatorio–” (Carabaly, 2018), “ambas pueden ser concomitantes” (Guzmán & Ubajoa, 2019, pág. 425).

---

<sup>22</sup> “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”.

En efecto, el procedimiento administrativo sancionatorio contenido en la Ley 1333 de 2009 condensa los aspectos sustanciales de la responsabilidad civil en los eventos en los cuales, el deber de reparar surge de la acreditación del daño ambiental, del hecho generador y del nexo causal, aspecto sobre el cual es necesario generar algunas reflexiones; asimismo, contiene los aspectos procesales administrativos, cuando la sanción se desprende de la violación a las normas ambientales.

De acuerdo a lo anterior, se ve que el derecho ambiental no constituye una rama independiente dentro del ordenamiento jurídico (Garro, 2013), pues en cualquiera de los dos escenarios, la sanción se impone en ejercicio de la potestad sancionatoria de la administración, porque es ésta a quien le corresponde “hacer cumplir las leyes, administrar los bienes del Estado, planificar la economía, preservar el orden público, defender el territorio nacional y garantizar la correcta prestación de los servicios públicos” (Páez & Rodríguez, 2013, pág. 21).

Dichas funciones las cumple, la Administración, en ejercicio del *ius puniendi* (Calle, 2006) (Güiza, 2008) (Carabaly, 2018) (Guzmán & Ubajoa, 2019), lo que significa que, si bien no se pueden traspasar las garantías de un juicio justo, predicables del proceso penal, las mismas tampoco pueden ser anuladas, porque no se trata de trasladarlas de un proceso a otro, con matices o flexibilizaciones, sino, simplemente, aplicarlas como el trasunto o el trasfondo de mandatos constitucionales aplicables a la función administrativa (Rebollo, 2013).

Es en torno, a estas disquisiciones que se erigen las propuestas para resolver las tensiones existentes entre el valor del ambiente como principio constitucional, derecho colectivo y derecho fundamental, la aplicación de los principios ambientales como el interés superior, el de precaución y el de “quien contamina paga”, en contraste con las garantías del debido proceso, particularmente, la presunción de inocencia y la tutela jurisdiccional efectiva. Previo a exponer las posturas que conducen a resolver las pugnas halladas, es necesario hacer unas reflexiones sobre el daño ambiental y las falacias que deparan los principios ambientales en la estructuración del instituto de la responsabilidad.

### **3.1. REFLEXIONES SOBRE EL DAÑO AMBIENTAL Y SU RELACIÓN CON LOS PRINCIPIOS DE PRECAUCIÓN Y “EL QUE CONTAMINA PAGA”.**

El daño es un elemento central de la responsabilidad; sin daño no emerge el deber de reparar. Cuando ese daño recae sobre el ambiente, el instituto jurídico de la responsabilidad debe, necesariamente, reflexionar sobre la transformación de la naturaleza y el desarrollo económico, esto es, “los logros de la modernidad” (Macías, 2017, p. 127) o los avances del progreso (Henao, 2000, p. 130).

Lo anterior, debido a que la Agenda 2020 de la ONU reconoce que cualquier aproximación a la protección jurídica de los recursos naturales, aun por la vía de la responsabilidad, no puede desatender las afujías económicas de las personas, de las comunidades y de las naciones. Ello es apenas natural, si se parte de un entendimiento del ser humano como parte integrante del

medio que lo rodea y no como un sujeto aislado, de manera que su preservación, así como la conservación de generaciones futuras, indefectiblemente, depende del uso y aprovechamiento de la riqueza natural en términos racionales.

El avance científico, económico y tecnológico del cual se ha beneficiado la humanidad es, sin embargo, un foco de preocupación. El agotamiento de los recursos naturales se muestra como una realidad insoslayable (Amaya, 2000), que requiere atención, aunque no bajo una visión apocalíptica, vengativa o de militancia que desconozca la inteligencia y capacidad racional del ser humano para morigerar los efectos adversos de su intervención en el medio natural (Macías, 2017).

Y es en este contexto, en el que es posible advertir dos posiciones extrapolares que se avizoran como contradictorias e irreconciliables, desde dos aristas: la ética y la jurídica y que reafirman la tensión existente entre la protección del ambiente y las garantías del Estado Social de Derecho como parte del problema central que resuelve el presente documento.

Por un lado, quienes luchan por el reconocimiento de la naturaleza como un sujeto autónomo de derechos para que pueda ser protegida y garantizada con independencia de la utilidad que puede representar para el ser humano como individualidad y como especie; posturas que se consideran desde la ética como ecocéntricas.

Por el otro, aquellos que se enraízan en mantener teorías que, si bien pudieron tener cabida cuando recién se empezó a gestar la revolución

industrial, hoy en día, deben analizarse con mayor lente y minucia, comoquiera que se mueven del lado de la protección única y excluyente del ser humano, de su patrimonio, de sus necesidades y de su riqueza; se está haciendo referencia al antropocentrismo.

El derecho no es, ni puede ser, ajeno a la manera en la cual la naturaleza se está transformando y a las necesidades de desarrollo económico, científico y tecnológico. Si se parte del concepto de derecho como instrumento para la solución de controversias debe, entonces, tenerse en cuenta aquellos de índole ecológica, pero también los de corte antropológica.

Es importante, para quienes se dedican a las ciencias jurídicas, buscar a través de instituciones legales la permanencia del entorno, innovando los fenómenos jurídicos que formalizan nuestros deseos, y en especial nuestra inquietud, que debe reflejarse en una política o en una legislación cuyo objetivo sea garantizar la supervivencia de las condiciones naturales de vida y del patrimonio ambiental. (Amaya, 2000, p. 18)

El instituto de la responsabilidad por daño ambiental, como uno de los despliegues del derecho, debe estar en capacidad de reflexionar sobre estas vicisitudes, para no caer en lo que el profesor Macías (2017) denomina “falacias” que, en todo caso, pueden llevar a socavar, de una parte, la seguridad jurídica y el Estado Social de Derecho y, de otra, los recursos naturales, dependiendo de la postura extrapolar en la que se ubique el argumento.

No se trata de hacer un estudio sobre la eficacia del derecho en torno a la protección ambiental, porque ello desbordaría, en mucho, la delimitación propuesta. Empero, sí es viable advertir que las alteraciones al ambiente corren a pasos agigantados, varias de ellas producen daños irreversibles e irremediables y, mientras ello ocurre, los juristas, el legislador y el gobierno, apenas discuten el diseño de un instituto de responsabilidad que flexibilice los criterios de la teoría tradicional del derecho de daños, para ajustar una figura jurídica a un problema global.

A pesar de ello, surge un ineludible interrogante que campea cuando se escribe sobre estos temas e indaga acerca de la idoneidad de los procesos de responsabilidad (Henaó, 2000); esto es ¿Un sistema fuerte de responsabilidades es una herramienta apta de preservación ambiental? O ¿Es posible que nos hayan convencido sobre dicha idoneidad condenándonos a una suerte de conformismo para sacarle sus más altos rendimientos, incluso desconociendo los cimientos del Estado Social de Derecho y la seguridad jurídica? Lo anterior a pesar de que corramos el riesgo como humanidad de llegar a un orden jurídico tiránico con pocas garantías de defensa e incluso con un ambiente poco conservado porque, tal vez, la solución no eran las normas jurídicas.

Ya bien dice el adagio popular “ni tanto que queme al santo, ni tan poco que no lo alumbre”. Cualquier postura extrapolar conduce al autoritarismo y a la tiranía con perjuicio de intereses que, a la luz del modelo constitucional, son perfectamente válidos y legítimos, lo que amerita su debida protección,

justamente, para contener los conflictos que pueden tener lugar en el tejido social y en el escenario natural en el cual, aquél se desarrolla.

Como diría Macías (2017): “la aparición del derecho ambiental genera una serie de rupturas de paradigmas a las cuales las garantías del Estado social de derecho deben hacer frente para mantener un equilibrio entre la protección del ambiente y el respeto al orden jurídico” (p. 128).

Dentro de tales falacias, el autor menciona el principio del que contamina paga y, agregaríamos, el principio de precaución, que si bien son cánones rectores de protección ambiental, también reafirman la tensión que se ha puesto en evidencia en este documento, entre la salvaguarda del ambiente y las garantías del Estado Social de Derecho, comoquiera que con fundamento en ellos, algunos doctrinantes han pretendido construir la figura de la responsabilidad por daño ambiental, al margen de los entendimientos de la teoría tradicional del derecho de daños, como se pasa a ver a continuación.

El principio del que contamina paga, del cual se ha hecho amplia referencia en esta obra y que acude a los instrumentos económicos del derecho, ha sido el caballito de batalla de muchos ambientalistas para exigir el pago –léase deber de reparar– por cualquier acto de contaminación, incluso para instituir un régimen de responsabilidad objetiva. Al respecto, Henao (2000) indica:

(...) la enunciación del conocido principio del derecho ambiental según el cual “el que contamina paga” hace pensar si se produce o no una derogatoria, en este campo, de la naturaleza mixta de la

responsabilidad, para que se convierta exclusivamente en objetiva. Es decir, en virtud del mismo bastaría contaminar y en general dañar el medio ambiente para ser obligado a la indemnización, lo cual ha permitido que casi de manera unánime la doctrina y aun la normatividad prediquen que la responsabilidad objetiva, esto es, sin culpa, es la que se aplica en la materia (...) (p. 166).

Esta situación plantea dos aspectos centrales: el primero es que no todo acto de contaminación genera daño, y el segundo, es que bajo esta perspectiva pareciera que se estuviera legitimando todo acto contaminación, para que sólo quienes tienen dinero puedan internalizar los costos que dicha intervención humana produce (Macías, 2017).

En el primer escenario, es menester indicar que el derecho es el encargado de establecer el nivel de contaminación requerido para sancionar, ya que no cualquier acción u omisión contaminante, sería suficiente para atribuir responsabilidad. En este contexto, es necesario señalar que la responsabilidad surge de una fuente y ésta hace referencia a la contaminación intolerable, sustantiva, verdaderamente lesiva; esto es, que genere perjuicios; de manera que los daños permitidos se costean con licencias ambientales (De Jouvenel, 1970) (Cabanillas, 1996) (González V. , 2012)<sup>23</sup>.

En este orden de análisis, es importante mencionar que según la doctrina, el daño ambiental es “todo menoscabo material que sufre el ambiente

---

<sup>23</sup> En contrario, opina Güiza (2008) para quien el daño ambiental “es el efecto negativo de cualquier acción antrópica, que repercute, sin importar su grado, en los derechos colectivos de carácter ambiental” (pág. 315).

y/o sus procesos naturales, causado contraviniendo una disposición jurídica y que genera efectos negativos actuales o potenciales” (Jaquenod, 1991, pág. 222).

Por ello, no todo daño al ambiente está censurado o es reprochable, ya que existen mermas lícitas que son aquellas que se producen inevitablemente dentro de los límites normativos, evento en el cual, el daño se paga con las tasas ambientales. Por su parte, el daño ilícito antijurídico es el que excede las permisiones ambientales y causa menoscabos considerables; por lo tanto, da lugar a la activación de procesos de responsabilidad civil, administrativa y penal (González, 2006).

En este sentido, es el ordenamiento jurídico, el que determina cuando un daño ambiental es ilícito y abre la puerta al escenario de la responsabilidad. En efecto, “el cumplimiento de los mandatos, prohibiciones y condicionamientos que establece nuestro ordenamiento jurídico para la protección del ambiente, determina la aplicación al sujeto infractor de medidas de carácter represivo, tanto penales como administrativas, así como la obligación de restituir, reparar o, en su caso, indemnizar los perjuicios derivados del ilícito” (Lago & López, 2014, pág. 713).

De acuerdo a lo anterior, hay daño ambiental como fuente de donde emerge el deber de reparar, cuando es grave, intolerable, sustantivo, verdaderamente lesivo; esto es, que genere perjuicios puros como consecuencia de una contravención de las permisiones establecidas en el sistema normativo, por lo que el principio del que contamina paga no es el

fundamento del instituto de la responsabilidad en la teoría tradicional del derecho de daños.

Ahora bien, en líneas precedentes se veía como la Ley 1333 de 2009, erige el procedimiento sancionatorio ambiental frente a la infracción ambiental, la cual se encuentra definida en su artículo 5, en dos sentidos (i) la violación de las normas ambientales del ordenamiento jurídico y (ii) la comisión de un daño al ambiente “con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual” (Ley 1333, 2009, art. 5). Es decir, es un escenario en el cual, se impone sanciones a todo aquel que cause un daño ambiental o infrinja la normatividad ambiental (Güiza, 2008) (Gómez & Rodríguez, 2018) (Amador & Carabaly, 2019).

Gómez & Rodríguez (2018) llaman la atención acerca de la fuente de la responsabilidad en el procedimiento sancionatorio ambiental, según la segunda parte del artículo 5 *eiusdem*. En efecto, plantean que la norma hace referencia a “reunir” los elementos de la responsabilidad, más no a pretender que la autoridad ambiental “condene” esta responsabilidad” (p. 90), pues en este evento se le estaría pidiendo a la autoridad administrativa que entre a decidir en la órbita competencial del juez, lo que sin duda, vulnera la garantía del juez natural como componente del debido proceso contemplado en el artículo 29 de la Constitución Política de 1991.

Sin embargo, esa segunda parte es decir “la comisión de un daño al ambiente “con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual” plantea la necesidad de hacer unas reflexiones sobre el

daño en el ámbito de estudio de la teoría tradicional del derecho de daños, porque como afirma Amaya (2000) “el tema del daño no puede pensarse en una forma distinta porque se trate de un daño al medio ambiente” (p. 20).

Así las cosas, debe decirse que los daños ambientales, como problemática global, son trascendentes y expansivos; en el presente pueden no ser graves o representativos, pero que la suma de cada acto de contaminación, puede llevar a consolidar perjuicios irreversibles; incluso puede suceder que la intervención humana *per se* no sea la fuente desencadenante del daño sino la concurrencia de ésta, con actividades industriales o, incluso, con factores ambientales, por lo que por ejemplo, frente a la imputación, en muchos países, se ha optado por acudir a la teoría de la causa probable (Vásquez, 1993) (Gomis, 1998) (Henoa, 2000) (Cafferatta, 2009).

Como fuere, la ciencia, aún, no está en la capacidad de descifrar las causas y circunstancias en las cuales se produce un daño ambiental; pese a ello, en la segunda hipótesis del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009 se alude al daño ambiental como fuente de donde emerge el instituto de la responsabilidad en el ámbito del derecho administrativo sancionatorio ambiental.

El daño es la razón de ser de la responsabilidad y por ello es básica la reflexión que su determinación en sí (...) ha de ocupar el primer lugar, en términos lógicos y cronológicos, en la labor de las partes y el juez en el proceso. Si no hay daño o no se puede determinar o no se puede evaluar,

hasta allí habrá de llegarse; todo esfuerzo adicional, relativo a la autoría y a la calificación moral de la conducta del autor, resultará necio e inútil. (Amaya, 2000, p. 20)

Por ello, el daño al ambiente debe cumplir con los elementos que configuran la responsabilidad civil extracontractual, según las voces de los artículos 2341 al 2360 del Código Civil, esto es, que el daño sea causado por una conducta dolosa o culposa del infractor<sup>24</sup>, ya sea por acción u omisión, que el perjuicio se encuentre probado y que se demuestre la relación o nexo de causalidad, entre el daño y la conducta (Tamayo, 2007).

Con fundamento en las normas señaladas del Código Civil, la doctrina tradicional del derecho de daños –a la que se debe acudir en la segunda hipótesis del art. 5 *supra*– ha puesto de presente que, para poder atribuir responsabilidad y por tanto, imponer el deber de reparar, se exige que el demandante acredite la certeza, el carácter personal y real del daño (Tamayo, 2007).

---

<sup>24</sup> En contrario opina Amaya (2000) para quien respecto a la responsabilidad por daño ambiental, se debería exigir un sistema de responsabilidad objetiva “según la cual basta demostrar la acción u omisión y su relación de causalidad con el daño causado” (p. 28) “consideramos de suma importancia establecer la responsabilidad objetiva por daños al medio ambiente. Implementar la responsabilidad subjetiva nacida de la culpa o la negligencia haría inaplicable la responsabilidad extracontractual por daño ambiental, lo que precisamente se busca evitar con el fin de preservar los sistemas ambientales y regular de manera estricta el comportamiento que socialmente se lleva a cabo frente al entorno y donde reside la posibilidad de supervivencia” (p. 29). Sobre el particular Henao (2000) explica: “Si bien en una época a la luz de la responsabilidad civil la culpa era la única forma de justificar el porqué una persona debía reparar un daño causado (...) en breve se pasó a una concepción según la cual, la responsabilidad civil no se justificaba sólo porque el autor del daño hubiese cometido culpa. Teorías de vieja data, como la del riesgo o aun la de la responsabilidad por perturbación del vecindario justificaron también que, por fuera de la culpa, una persona tuviera la obligación de reparar. La culpa dejó así de ser uno de los pilares inmanentes de la responsabilidad civil y por ello desapareció la forma tradicional de concebir la responsabilidad exclusivamente bajo su égida (p. 134).

En relación con la certeza, se requiere que el daño exista; es decir, que cause perjuicios consolidados o futuros que estén debidamente demostrados en el plenario; es decir, que obre una evidencia de que se ha producido o se va a producir un perjuicio (Tamayo, 2007), porque “el daño es el primer elemento de la responsabilidad, y de no estar presente torna inoficioso el estudio de la misma” (Amaya, 2000, p. 20).

Este juicio de valor, en la práctica, resulta en extremo difícil, porque existen bienes cuyo valor es incuantificable, como es el caso de los ecosistemas, respecto de los cuales su repercusión es tan variada y tan amplia que toda valoración se traslada al plano subjetivo. (Amaya, 2000, p. 30)

En materia ambiental, se evidencian posturas que, desde la academia, se ubican en la posición extrapolar ecocéntrica; frente a la acreditación del daño han acudido al principio de precaución en virtud del cual, el instituto de la responsabilidad debe emerger respecto del mero riesgo, puesto que frente a la falta de certeza científica y ante la duda respecto de la producción de un daño (Parellada, 2000), nace la obligación de adoptar acciones para evitarlo; presupuestos que, para algunos autores, serían suficientes para declarar la responsabilidad *ex ante*, esto, es sin necesidad de acreditar que existe un perjuicio (consolidado) e incluso sin demostrar que el perjuicio se va a producir en el futuro (no consolidado) (Vásquez, 1993) (Besaluparkinson, 2001) (Cafferatta, 2009).

En cambio, otros autores, de manera divergente a los anteriores, ubican el argumento en la teoría tradicional del derecho de daños; de esta manera, argumentan que el principio de precaución no ordena responsabilizar frente al mero riesgo, ya que ello equivaldría a una condena por un daño que no se ha causado ni se sabe que se va a causar; simplemente, impone obligaciones al Estado en el marco de la prevención, no de la represión (Henao, 2000) (González, 2006).

La probabilidad de daños altamente destructivos que generan temor al ser humano, y aun de daños reiterados que sin generar catástrofes sí preocupan por ser irreparables, ha llevado a que su prevención sea uno de los objetivos del derecho ambiental. (Henao, 2000, p. 129)

Riechmann & Tickner (2002) explican el principio de precaución con absoluta claridad, como una herramienta para la toma de decisiones en condiciones de ignorancia e incertidumbre. Luego de hacer un recorrido por los instrumentos internacionales que de manera expresa o tácita abordan el principio mencionado, los autores señalan que su incorporación al derecho ambiental ha obedecido a la necesidad de evitar “daños catastróficos e irreversibles para los seres vivos y los ecosistemas” (p. 9). De esta manera, el principio de precaución se creó y se ha ido consolidando con el propósito de evitar la consumación de perjuicios ambientales no para generar correcciones o responsabilidades cuando esos daños ya se han producido. En razón a lo anterior, concluyen que “la reparación de los daños o compensación por los mismos deja de tener sentido” (p. 9).

Cuando ya se produce el daño a la salud humana o a los ecosistemas- siendo el daño la condición *sine qua non* del instituto de la responsabilidad-, añaden los autores, la decisión se da “en condiciones de certidumbre” (Riechmann & Tickner, 2002) empero, el principio de precaución no opera en ese escenario, sino en circunstancias de incertidumbre o ignorancia, por ello, tampoco puede tomarse como un criterio para el despliegue del instituto de la responsabilidad.

De otro lado, en lo que atañe al carácter personal del daño, se ha dicho por la doctrina tradicional, que el daño debe causar la aminoración o detrimento al patrimonio de la víctima, entendiendo por este último, aquel que abarca los bienes materiales e inmateriales, tanto en la esfera individual como en la social (De Cupis, 1975) (Henao, 2000).

En el tema ambiental, esto es particularmente problemático, porque bajo esta concepción, sólo se castigarían los daños ecológicos impuros, esto es, aquellos que generan una afectación al patrimonio individual del ser humano, como consecuencia de un acto de contaminación intolerable, sustantiva o verdaderamente lesiva (Henao, 2000) (Cafferatta, 2009).

Esto es así, a pesar de la precisión que hace Henao (2000) al establecer que tratándose de daños ambientales, los atentados aminoran los bienes colectivos del patrimonio de la víctima y no necesariamente generan indemnización a sus bienes exclusivamente individuales (p. 140), lo que significa que cualquier persona estaría legitimada para iniciar un proceso de responsabilidad por daño ambiental en razón a la afrenta a su derecho

colectivo, del cual es su titular. Sin embargo, se desconocen los escasos rendimientos prácticos de este entendimiento: nadie va a activar un sistema de responsabilidad si no va a obtener una indemnización, más aun si debe acarrear los gastos que depara cualquier proceso.

Dicha precisión que entiende al ser humano como un sujeto socializado y que rechaza la consideración del ambiente como sujeto de derechos, conduciría a que cualquier persona tenga la legitimación por activa en los procesos de responsabilidad por daño ambiental. Empero, en la jurisprudencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia el entendimiento ha sido otro: se ha considerado que el daño es la afectación o merma del patrimonio individual del accionante; de esta manera, hasta tanto no demuestre un perjuicio en tal sentido, la declaración de responsabilidad no tiene cabida.

En la providencia del 16 de mayo de 2011, MP. Namén Vargas William, dentro del radicado 52835-3103-001-2000-00005-01, la mencionada Corporación determinó que ante la ausencia de un daño patrimonial concreto, resultaba imposible erigir el deber de reparar.

Las pruebas valoradas de manera armónica, racional, conjunta, sistemática e integral dentro de la discreta autonomía del juzgador, demuestran, a no dudarlo, a plenitud el grave daño ambiental causado con el derrame de hidrocarburos al ecosistema, el mar, la fauna y especie marina, las acciones emprendidas por Ecopetrol para controlar, mitigar y recuperar la zona afectada, sus efectos nocivos y el impacto ambiental,

como en efecto hizo, pero carecen de la suficiencia probativa del daño patrimonial concreto, singular e individual pretendido por los pescadores afiliados a las asociaciones demandantes, masa importante de las poblaciones afectadas, y también de la indefectible relación entre el daño ambiental y el consecuencial daño patrimonial pretendido, pues en verdad, no suministran la certidumbre necesaria para su reparación.(CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA DE CASACIÓN CIVIL, MP. William Namén Vargas, Rad. 52835-3103-001-2000-00005-01 (16, mayo, 2011)

Si se analiza la providencia anterior a la luz de la propuesta realizada por el profesor Henao (2000) se diría que el grave daño ambiental ocasionado con el derrame de hidrocarburos, esto es, los perjuicios puros estuvieron demostrados en el plenario. En el mismo sentido, podría afirmarse que la legitimación por activa estuvo acreditada debido a que los accionantes actuaron como seres humanos socializados, es decir, en virtud de su derecho a gozar de un ambiente sano, como uno de sus bienes que componen su patrimonio. No obstante, el Alto Tribunal de la Justicia Ordinaria exigió un daño patrimonial concreto, diríamos individual y en razón a ello, comoquiera que el mismo no fue demostrado no se generó “la certidumbre necesaria para su reparación”. Dicho en otras palabras: si no se prueba un perjuicio impuro no tiene lugar la declaración de responsabilidad y por tanto, no emerge el deber de reparar: una reparación aplicada directamente a la restauración ecosistémica.

De esta manera, quedan por fuera del instituto de la responsabilidad civil extracontractual los daños ambientales puros, esto es, las graves afectaciones al ecosistema que no tienen repercusión en un patrimonio individual, que son los que importan a una teoría de la responsabilidad por daños ambientales (Goldenberg & Cafferatta, 2001) (Lozano, Lago, & López, 2014). Lo anterior, muy a pesar de que Henao concluye:

En efecto, la persona tiene la posibilidad de accionar en su nombre para pedir una indemnización propia (*daño ambiental consecutivo*), como de accionar en nombre de una colectividad para pedir una indemnización de la cual no se puede apropiarse pero de la cual sí puede gozar, que es realmente la que constituye la reparación del daño ambiental en su estado puro. (Henao, 2000, p. 144)

Empero, como se ha visto el instituto de la responsabilidad civil extracontractual, según la posición de la Corte Suprema de Justicia, no tiene cabida para quienes no demuestran un daño particular, individual y concreto, es decir, para los daños ecológicos puros. Tal vez, por eso, el mismo profesor Henao (2000) parece concluir que la vía adecuada no es la activación de la responsabilidad civil extracontractual, sino la acción popular que el autor entiende desde su arista preventiva, pero además, reparadora:

Puede ocurrir que, a pesar de que el propietario individual no quiera iniciar acción para restablecer su terreno, se pueda reparar el medio ambiente mediante una acción popular. Es decir, prevalece la posibilidad de proteger el derecho colectivo en la hipótesis en comento, esto es, cuando

quien tiene una disposición directa sobre tal derecho no tenga interés de buscar la reparación [individual]. (p. 160)

De lo dicho, puede advertirse que la segunda parte del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009 cuando hace referencia a la comisión de un daño al ambiente “con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual” como fuente de la responsabilidad en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental plantea las siguientes problemáticas que debe entrar a resolver el legislador:

(i) Debe aclararse que el daño ambiental debe ser consolidado o no consolidado; en todo caso, debe existir prueba de su producción en tiempo real o en tiempo futuro; esto es, que va a ocurrir y se representa como un hecho cierto.

(ii) La falta de certeza científica sobre la producción del daño, presupuesto en el cual se fundamenta el principio de precaución, no debe ser utilizado por la administración, para fundamentar la responsabilidad en el procedimiento sancionatorio ambiental ya que, como se ha dicho, si se requiere de un daño al ambiente “con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual”, es ineludible concluir que se exige la demostración del perjuicio ya sea consolidado o futuro. De esta manera, el mero riesgo de su producción no debe ser la fuente del deber de reparar.

(iii) El carácter personal como elemento del daño implica que quien demande demuestre que el hecho dañoso le ha generado un menoscabo a

sus intereses lícitos, sean patrimoniales o extrapatrimoniales. Este asunto, como se vio, debe entrar a ser regulado por el legislador porque en relación con el daño ambiental, de importancia para el derecho de daños, existen dos posturas. La primera, considera que sólo entraría dentro del amparo del Estado, en el ámbito de la responsabilidad civil extracontractual, los daños ecológicos impuros, esto es, aquellos que generan una afectación al patrimonio individual, como consecuencia de un acto de daño ambiental (Henao, 2000) (Cafferatta, 2009), que es la postura sostenida por la Corte Suprema de Justicia. De esta manera, si el demandante no logra acreditar que su patrimonio sufrió una mengua, carece de legitimación por activa para accionar y obtener una reparación *in natura* aplicable directamente a la naturaleza.

Bajo ese entendimiento, quedan por fuera los daños ambientales puros, esto es, las graves afectaciones al ecosistema que no tienen repercusión en un patrimonio individual, que son los que importan a una teoría de la responsabilidad por daños ambientales (Goldenberg & Cafferatta, 2001) (Lozano, Lago, & López, 2014). En este evento, el derecho que ostentan todas las personas a gozar de un ambiente sano, debería permitirles acudir a la administración de justicia para que una vez, acreditados los demás elementos del daño, puedan obtener una decisión de responsabilidad. Sin embargo, en este evento la reparación debería aplicarse directamente a la restauración ecosistémica.

Habiendo decantado las principales reflexiones que ha suscitado la doctrina en relación con el daño, como el principal elemento de la responsabilidad, se pasa a la puesta en escena de las distintas vías que pueden existir para la solución de las tensiones que fueron encontradas entre el régimen sancionatorio ambiental y las garantías del debido proceso, siendo esto el tema central del problema de investigación.

### **3.2. PROPUESTAS QUE TIENDEN A LA MAXIMIZACIÓN DE LOS PRINCIPIOS AMBIENTALES Y DEL INTERÉS SUPERIOR DEL AMBIENTE.**

Un sector de la doctrina entiende que las medidas que se adoptan en el ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental, materializan el principio del interés superior, que el ambiente ostenta en el ordenamiento constitucional, en aplicación de los principios ambientales de precaución, pro natura y el de que quien contamina paga; por ello, cuando éste colisiona con garantías individuales erigidas en beneficio de los administrados, como las que llenan de contenido el debido proceso, las mismas deben ceder para salvaguardar la protección ambiental.

En este sentido, Mosquera (2018) y Páez & Rodríguez (2013), aludiendo a las medidas preventivas que se dictan bajo la Ley 1333 de 2009, indica que las mismas, materializan los principios de precaución y prevención, necesarios para impedir o neutralizar el daño ambiental, aún ante la incertidumbre científica de su ocurrencia.

De esta manera, el derecho a gozar de un ambiente sano inclina la balanza a su favor ante la tensión que genera frente a los derechos

subjetivos de las personas afectadas con las medidas preventivas. Y es que no se puede pasar por alto que, si bien es cierto que los derechos fundamentales y subjetivos del individuo gozan de una importancia inusitada en la Constitución Política de Colombia, también lo es que el derecho a gozar de un ambiente sano se refleja con gran preponderancia en la Carta Política, la cual es reconocida como una Constitución Ecológica. (Mosquera, 2018, pág. 78)

Sin embargo, Mosquera (2018) reconoce que la expedición del acto administrativo que impone una medida preventiva, debe surtirse con el respeto de los cánones constitucionales, dentro de los cuales se encuentran la defensa y la contradicción (que convergen en la tutela judicial efectiva) y en la misma línea Páez & Rodríguez (2013) afirman que las medidas preventivas, a pesar de que no pretenden juzgar a la persona por la infracción a la normatividad ambiental, si adelantan un juicio de valor sobre las circunstancias fácticas que, de continuar, generarían un daño, por lo que, las mismas deben adelantarse con el respeto al debido proceso.

Para Mosquera (2018) el acto administrativo goza de presunción de legalidad; por ello, frente a cualquier violación a las garantías del debido proceso, propone su controversia ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, haciendo claridad que desde el momento en que es comunicado, adquiere fuerza ejecutoria, lo que implica que debe ser cumplido por el hallado responsable.

En esa misma línea, Restrepo (2013) considera que atendiendo a la finalidad de salvaguardar el interés supremo ambiental, bajo el principio de precaución, la presunción de culpa o dolo debe mantenerse, pues la misma se erige en beneficio del ambiente:

[...] bajo esta presunción no será necesario que el denunciante o la autoridad ambiental soporten la carga de la prueba para dar inicio al proceso sancionatorio o adoptar una medida preventiva. Sin duda la inversión de la carga de la prueba obra en consonancia con el Principio de Precaución. (pág. 203)

La autora referenciada va incluso, más allá, al proponer un sistema de responsabilidad objetiva, que prescinda de la culpabilidad del sujeto, haya o no culpa de su parte; aquí no sería necesario probar el nexo causal entre la actividad que genera el riesgo y el daño efectivamente causado, pues lo relevante es la situación de riesgo la que conduce a la adopción de una sanción en este escenario.

La incorporación de la responsabilidad objetiva busca favorecer la consecución de los objetivos de protección ambiental atendiendo las dificultades que representan para los demandantes probar la culpabilidad de la parte demandada en los juicios de responsabilidad ambiental (Restrepo, 2013, pág. 204).

Esta postura es seguida por Calle (2006) para quien el Estado, en el procedimiento sancionatorio ambiental, debe prescindir de la prueba de los elementos subjetivos de la responsabilidad:

Las sanciones impuestas mediante un procedimiento administrativo sancionatorio excluyen la prueba de factores subjetivos propios de las conductas delictivas, como son la culpa y el dolo. Ha sido clara la jurisprudencia constitucional en sostener que no puede confundirse el procedimiento administrativo sancionatorio (como manifestación de las funciones de policía de la administración) con el régimen penal.

Por esto, se admite la no pertinencia de los elementos subjetivos de la conducta tipificada previamente como sancionable, como son la intencionalidad, la culpabilidad e incluso la imputabilidad. Además, esta distinción entre uno y otros ámbitos de la responsabilidad por la conducta sancionable no solo se funda en razones que atienden a la distinta naturaleza de los bienes jurídicos que se persiguen directamente por estos tipos de ordenamientos normativos, sino también por otros altos cometidos de orden constitucional, contenidos en principios, fines y valores consagrados en la Carta, como son la justicia, el bienestar colectivo, el desarrollo y el orden económico, social y fiscal. (pág. 303)

La imposibilidad de equiparar el modelo de culpabilidad exigido en el sistema de responsabilidad civil extracontractual al procedimiento sancionatorio ambiental, es explicado por Rojas & Mojica (2015), en relación a las medidas que se imponen en este último escenario, que buscan la prevención, la corrección y la compensación del daño ambiental y no propiamente resarcitorias o indemnizatorias; por lo tanto, aquellas no tienen entidad de sanciones que se desprendan de la fuente de la responsabilidad.

Analizando detenidamente el procedimiento sancionatorio ambiental, se diferencian tres dimensiones: 1) la 'sanción' como una consecuencia jurídica que busca el cambio de la conducta encaminada a modificar las actuaciones del responsable por haber infringido el ordenamiento jurídico y que puede contener diferentes obligaciones, incluyendo las de carácter pecuniario, por ejemplo, las multas a favor del Estado como castigo por haber incurrido en un acto indebido; diferente de 2) las medidas restaurativas y compensatorias que considere la autoridad ambiental dentro del procedimiento sancionatorio; distinto también de 3) la responsabilidad indemnizatoria y resarcitoria frente a los daños ocasionados a terceros en materia civil (daño ambiental impuro), en la cual se deberá incluir la compensación consistente en el pago por daños financieramente evaluables, debiendo incluir las pérdidas de los beneficios en el grado en que sean establecidos. Lo anterior ha sido aclarado precisamente por la jurisprudencia constitucional, de acuerdo con lo cual "las sanciones y las medidas preventivas en materia ambiental tienen finalidades de prevención, correctivas y compensatorias, pero no resarcitorias o indemnizatorias. De ahí que el fundamento jurídico de la responsabilidad civil es diferente a la administrativa ambiental, no siendo posible equiparar el modelo de culpabilidad exigida. (Rojas & Mojica, 2015, pág. 116)

Como puede advertirse, estos autores propenden por la maximización de la protección ambiental, aún por encima de las garantías esenciales del debido proceso, con lo que desconocen que el procedimiento sancionatorio

ambiental, se adelanta en el ejercicio de *ius puniendi*, y en ese sentido, constituye una facultad reglada, que se supedita a los principios que regulan la actuación administrativa, lo que indefectiblemente obliga a las autoridades ambientales a una observancia estricta de la Constitución Política de 1991, por lo que se hace necesario pasar a las propuestas que concilian los principios colisionados y que, en todo caso, materializan los principios ambientales, sin necesidad de limitar los derechos fundamentales individuales injustificadamente.

### **3.3. PROPUESTAS QUE CONCILIAN LOS PRINCIPIOS COLISIONADOS.**

El proceso sancionatorio ambiental contenido en la Ley 1333 de 2009 “es una actuación administrativa que requiere la observancia de los principios de la función pública” (Guzmán & Ubajoa, 2019, pág. 425), dentro de los cuales se encuentran el debido proceso y la presunción de inocencia (Ramírez, 2007).

Con el fin de no violar el derecho al debido proceso del investigado, en los procesos en los cuales, se trate de un infracción ambiental por violación normativa, Garro (2013) propone la integración de la Ley 1333 de 2009 y la Ley 1437 de 2011, como un marco de referencia único que deberán observar las autoridades ambientales, “aplicable a partir del 2 de julio de 2012” (pág. 447), conforme al artículo 308 de esta última normatividad.

Teniendo en cuenta que el Título III, Capítulo III, de la Ley 1437 de 2011 regula el procedimiento sancionatorio general y su ámbito de aplicación está dado para eventos no regulados por leyes especiales, Garro (2013) determina que la posibilidad de integración en el proceso sancionatorio ambiental, estaría

dado para aquellos eventos en los cuales, sea necesario llenar lagunas o vacíos; esto es, asuntos no regulados de manera suficiente en la Ley 1333 de 2009, según lo normado en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011.

La insuficiente regulación de la Ley 1333 de 2009, está referida a que “no regula las etapas mínimas que deben surtirse con el fin de respetar la garantía del debido proceso” (Garro, 2013, pág. 450). Comoquiera que dichas etapas sí se encuentran establecidas en la Ley 1437 de 2011, la integración que propone el autor, operaría de la siguiente manera:

(i) La indagación preliminar del artículo 17 de la Ley 1333 de 2009 debe ordenarse mediante acto administrativo y en él deben señalarse las pruebas que se decreten; el mismo debe ser notificado al presunto infractor, para que ejerza el derecho a la defensa y a la contradicción, en aplicación del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, con lo cual, además, coadyuva al esclarecimiento de los hechos (Garro, 2013).

(ii) Terminada la etapa de la indagación preliminar, la autoridad ambiental debe enviar una comunicación al interesado y a los terceros que puedan resultar afectados, sobre el mérito que existe para adelantar el procedimiento sancionatorio ambiental, de acuerdo a lo ordenado en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 (Garro, 2013).

(iii) El procedimiento sancionatorio inicia de acuerdo al artículo 18 de la Ley 1333 de 2009; sin embargo, es factible que ahí mismo se formulen cargos, mediante acto administrativo, a la luz del mentado artículo 47 (Garro, 2013).

(iv) Al contenido del acto administrativo de formulación de cargos, según el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009, se debe agregar la indicación de las sanciones que se impondrían en caso de que el presunto infractor sea hallado responsable, unificando los requerimientos decantados en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 (Garro, 2013).

(v) Los descargos y la práctica de las pruebas, se regulan en los artículos 25 y 26 de la Ley 1333 de 2009, respectivamente. El procedimiento sancionatorio ambiental debe incluir una nueva etapa procesal de traslado para alegar, regulada en el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011 y conforme al numeral 8, del artículo 5, de la misma normatividad, la cual tendría lugar, después de que se hubieran practicado las pruebas, pues le permiten al presunto infractor “hacer un análisis de las pruebas, valorarlas y exponer ante la autoridad ambiental las conclusiones de los hechos probados (o dejados de probar, dado que el Estado deberá demostrar la ocurrencia del hecho) y las consecuencias jurídicas que le atribuye (...)” (Garro, 2013, pág. 462).

(vi) Para determinar la responsabilidad, la autoridad ambiental deberá valorar los alegatos presentados por el presunto infractor (Garro, 2013). Para efectos de dosificar la sanción, deberán observarse las reglas establecidas en el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011.

Esta propuesta de unificar el procedimiento sancionatorio ambiental de la Ley 1333 de 2009 con las prescripciones de la Ley 1437 de 2011, es compartida por Lesmes (2019), quien indica que los principios ambientales contenidos en la Ley 99 de 1993 no pueden aplicarse a este proceso “en la

fase de investigación y formulación de cargos, y menos en el acto administrativo para declarar o no la responsabilidad del investigado” (pág. 47); tampoco podrían tener cabida los principios aplicables del derecho penal, teniendo en cuenta que aquél es un procedimiento autónomo y, en razón a ello, le son aplicables únicamente, los principios formales establecidos en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 y el debido proceso administrativo del artículo 29 de la Constitución Política de 1991.

De acuerdo a lo anterior, para Lesmes (2019) en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, deben cumplirse las siguientes garantías:

(i) La autoridad ambiental debe cumplir la carga procesal de investigar y probar los fundamentos fácticos de la infracción ambiental; debe demostrar “técnicamente el hecho, la realización de la actividad, o la situación que esté ocurriendo o por ocurrir por el desarrollo o existencia de una obra, proyecto o actividad” (Lesmes, 2019, pág. 197).

En tal sentido, el Estado debe practicar pruebas tanto favorables como desfavorables, escuchar al investigado, recibir su testimonio, valorar las pruebas aportadas por éste, escuchar las peticiones hechas por la defensa, tener en cuenta todo lo anterior en la decisión y comunicarla oportunamente (Lesmes, 2019).

(ii) La administración debe determinar con certeza los hechos constitutivos de la infracción, mediante cualquier elemento material probatorio, bajo los principios que rigen el decreto y la práctica de las pruebas, según las

previsiones del Código General del Proceso, esto es, conducencia, pertinencia, utilidad y legalidad. Para ello, deben realizar diligencias administrativas, visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y lo que se considere necesario para demostrar la ocurrencia de la infracción ambiental (Lesmes, 2019).

(iii) La presunción de dolo o culpa, no exime a la administración del deber de probar los demás elementos de la infracción: “la tipicidad, el nexo causal y la antijuridicidad material, con suficiente grado de certeza por exigirlo así el legislador para poder formular cargos y sancionar” (Lesmes, 2019, pág. 198).

(iv) El investigado debe contar con la facultad de controvertir, objetar y tachar las pruebas practicadas por la autoridad, así como, pedir aclaraciones de los fundamentos técnicos, dentro del término del traslado de los cargos formulados (Lesmes, 2019).

[U]na decisión está falsamente motivada cuando se fundamenta en argumentos técnicos elaborados sin explicar ni aplicar un método de investigación, análisis, constatación y demostración fáctica de las conclusiones y recomendaciones dadas.

Del mismo modo, se configura la violación del debido proceso cuando las decisiones se fundan en pruebas inexistentes, apelando a principios generales de derecho ambiental, sin método de interpretación y aplicación, acudiendo irregularmente al simple ejercicio de autoridad ambiental o, en algunas ocasiones, fundamentando la

decisión en argumentos abusivos de reproche de la racionalidad y pruebas expuestas por el investigado, pero sobre todo suponiendo que por la invocación de los principios ambientales se tienen por ciertos los hechos que motivan la sanción. (Lesmes, 2019, pág. 48)

A las mismas conclusiones arriban López (2005) Santofimio (2017) y Guzmán (2019), quienes confluyen en establecer que el procedimiento sancionatorio ambiental debe garantizar el derecho a ser oído, de manera que se le brinde al administrado la facultad de ofrecer pruebas y controvertir las allegadas en su contra, así como presentar alegatos, un vez concluido el respectivo período probatorio.

Asimismo, para estos autores el debido proceso involucra el derecho para el administrado de obtener una decisión de fondo, verdaderamente motivada, que se aproxime de alguna manera a la verdad de los sucesos; por ello, la administración debe llevar a cabo todas las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos y establecer una seria conexidad entre la decisión, lo probado y alegado. Por ello Guzmán & Ubajoa (2019) agregan:

Figuras procesales que son centrales para ejercer el derecho de defensa como los alegatos de conclusión hoy no existen en el régimen especial. Los alegatos son la concreción de dos principios procesales: el de participación efectiva dentro del proceso y el de contradicción material tanto en la relación fáctica de los cargos y su confrontación con las devenidas del período probatorio como con la argumentación. (pág. 438)

Laverde (2013) también establece que, en relación con la participación de las personas en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, debe acudirse, por vía de integración, a las reglas previstas en la Ley 1437 de 2011. El artículo 3 de la ley enunciada establece que en materia administrativa sancionatoria se observarán, entre otros, los principios de defensa, contradicción y presunción de inocencia; por ello, la Ley 1333 de 2009 debe presumir la inocencia del investigado.

En consecuencia, en las infracciones administrativas cometidas por personas naturales, la demostración de la culpabilidad ocupará, a partir de la vigencia del CPACA, un papel principal. Quiere ello decir que, por regla general, se establece un límite a la responsabilidad objetiva en materia administrativa sancionatoria para las personas naturales. (Laverde, 2013, pág. s.i.)

Como puede advertirse, estos autores supeditan la solución de las tensiones, a la sujeción de los principios que rigen la función administrativa, haciendo un análisis integrador con las previsiones de la Ley 1437 de 2011, para así garantizar el contenido esencial de la presunción de inocencia y el derecho a la tutela judicial efectiva, particularmente, en relación con el derecho a ser oído en los alegatos de conclusión y en la controversia probatoria, lo que de ninguna manera lleva a violar los principios de protección ambiental.

### **3.4. TOMA DE POSTURA A PARTIR DE UNA PROPUESTA AMBIENTAL.**

El modelo constitucional, actual, propugna por la primacía de los derechos inalienables e inherentes de los individuos (Const., 1991, art.5), dentro de los cuales se encuentran, las garantías esenciales de un debido proceso, como la presunción de inocencia, la tutela judicial efectiva y el derecho a gozar de un ambiente sano.

En este contexto, sin embargo, se ha reconocido un plus constitucional al ambiente; esto es, un interés superior en relación con su protección, preservación y conservación. En el marco de la filosofía antropocéntrica, biocéntrica y ecocéntrica, el ambiente tiene un valor trascendental en el ordenamiento jurídico, como principio constitucional, derecho colectivo y derecho fundamental, servicio público y patrimonio de toda la humanidad que, en principio, conllevaría a la primacía del interés general sobre el particular, lo que indefectiblemente exige la aplicación de los principios decantados en el escenario internacional, como el de precaución, el de que contamina paga y el *pro natura*.

Estos principios surgen y han sido desarrollados en los instrumentos internacionales sobre la protección del ambiente, de diversa naturaleza y variedad: La Declaración de Estocolmo de 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, el Tratado de Montreal de 1987, la Declaración de Río de 1992, la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático de 1992, el Protocolo de Kyoto de 1997, la Declaración de Johannesburgo

sobre el Desarrollo Sostenible de 2002, el Acuerdo de París de 2015 comprometen a los Estados a la aceptación y cumplimiento de deberes relacionados con el respeto, protección y garantía del ambiente (Orellana, 2014) (Ortuzar, 2020).

Por lo anterior, se deben mencionar los instrumentos internacionales, de naturaleza convencional y consuetudinaria<sup>25</sup>, que –expresa o implícitamente– obligan a los Estados, a adelantar procesos de responsabilidad para quienes, individual o colectivamente, ejecuten conductas que atentan contra el ambiente y en los cuales se apliquen los principios enunciados.

Así pues, la Declaración de Estocolmo, para la Preservación y Mejoramiento del Medio Humano de la Conferencia de las Naciones Unidas de 1972, centra la atención en la degradación ambiental y la contaminación transfronteriza. En este contexto, insta a los Estados a que adopten diversas medidas y reconoce que la utilización errónea o imprudente del ambiente puede causar daños incalculables e irreparables en la existencia de la raza humana (numeral 3); por ello, la defensa y el mejoramiento del medio ambiente humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad (numeral 6); en un escenario en el cual, los

---

<sup>25</sup> Según Herdegen (2005) los instrumentos de naturaleza convencional son los tratados internacionales; es decir, documentos que, para su entrada en vigencia, requieren de la ratificación de una determinada cantidad de Estados; entre tanto, cuando se hace referencia a los instrumentos del derecho consuetudinario se está aludiendo a la costumbre internacional que se forma por la práctica constante de los Estados y la convicción de su obligatoriedad y que, si bien no es escrita, su prueba puede estar contenida en resoluciones, informes, declaraciones y conceptos de organismos internacionales.

ciudadanos, comunidades, empresas e instituciones, deben responder por los daños causados (numeral 7) (Organización de las Naciones Unidas, 1972).

En virtud de la regulación anterior, el Estado debe establecer normas y aplicar medidas a “gran escala” sobre el ambiente, en las tareas de planificación, administración y control en la utilización de los recursos ambientales (principio 17) (Organización de las Naciones Unidas, 1972). Como parte de esta obligación, los Estados deben desarrollar sistemas de responsabilidad y de indemnización a favor de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales (principio 22) (Organización de las Naciones Unidas, 1972).

Por su parte, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 reconoce que los beneficios duraderos de la naturaleza dependen de la protección corresponsable de los procesos ecológicos y de los sistemas esenciales para la supervivencia y la diversidad de las formas de vida. Por ello, centra su atención en mecanismos de conservación, planificación, prevención, limitación, control y evaluación a cargo de las autoridades públicas, las organizaciones internacionales, los particulares, las asociaciones y las empresas (numerales 9, 10, 11 y 21) (Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 1982). En el ámbito de la responsabilidad, este instrumento internacional determina que el hombre debe guiarse por un código de acción moral, por ello, en los eventos en los cuales, el ambiente sea objeto de daño o deterioro “podrá ejercer los recursos necesarios para obtener una

indemnización” (numeral 23) (Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 1982).

En efecto, la importancia de la Carta Mundial de la Naturaleza radica en que, por primera vez, se reconoció en un instrumento internacional, que todas las formas de vida tenían el mismo valor y se avanzó en otorgar al ambiente la calidad de sujeto autónomo de derechos. Bajo esta concepción, fijó directrices relevantes para el instituto de la responsabilidad, al decir que, todo aquel que deseara llevar a cabo conductas que entrañaran graves perjuicios para la naturaleza debía demostrar (antes de ejecutar la actividad) que los beneficios que se iban a lograr eran superiores a los daños que se fueran a generar, no sólo en términos individuales de desarrollo, sino también en clave ambiental, de manera que si no se tenía certeza sobre los perjuicios, dicha actividad no se podía adelantar. Ahora bien, en el evento en que se pudiera acreditar la certeza científica acerca de que los beneficios fueran superiores a los efectos nocivos, la norma señala el deber de hacer una debida planificación para que estos últimos se reduzcan al mínimo (numeral 11, sub numerales 1, 2 y 3). Por último, el instrumento referenciado, impone la obligación de rehabilitar las áreas que, en todo caso, terminen siendo afectadas teniendo en cuenta su capacidad de restauración y las poblaciones que las habiten (numeral 11, sub numeral 5).

Asimismo, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas de 1992 reconoce el valor del ambiente en su relación con el individuo y el desarrollo de las naciones (principio 1). Para lograr los

finés de la conservación ambiental, instituye en la titularidad de los Estados el deber de velar porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción no causen daños al ambiente (principio 2) en el marco de los procesos de ordenación, conservación, protección y restablecimiento de la salud y la integridad del ecosistema (principio 7) (Organización de las Naciones Unidas, 1992).

Este instrumento internacional establece, sin dubitación, a diferencia de las otras normas internacionales en las cuales dicho aspecto es implícito, una cláusula expresa sobre el deber de desarrollar una legislación relativa a la responsabilidad por los daños que se causen al medio ambiente y la indemnización, a que haya lugar, para las víctimas de dichos desastres (principio 13). En este contexto, precisa sobre el derecho a la participación (de acceso efectivo) de todas las personas en los procedimientos judiciales y administrativos, en los que se disponga el resarcimiento de los daños (principio 10), bajo el criterio de que “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” (principio 15) y que, en todo caso, “el que contamina debe” (principio 16) (Organización de las Naciones Unidas, 1992).

De los principios enunciados, llama la atención la manera cómo la Declaración de Río abordó el de precaución y el de quien contamina paga; éste último cimentado en los instrumentos económicos del derecho. Frente al

primero –precaución–, el instrumento internacional exhortó a los Estados a aplicarlo “ampliamente” “conforme a sus capacidades”; así pues “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” (principio 15).

A su vez, en relación con el segundo –quien contamina paga– se dijo que “las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización<sup>26</sup> de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos” para que, quien contamina, cargue con los costos de dicha contaminación, teniendo en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio o las inversiones.

Finalmente, la Cumbre de Johannesburgo, sobre el desarrollo sostenible de 2002, destaca que para el equilibrio ecológico es fundamental contar con el buen gobierno dentro de cada país; deben existir políticas ambientales, sociales y económicas sanas; instituciones democráticas que respondan a las necesidades de los pueblos; el Estado de Derecho y se adopten medidas contra la corrupción (Organización de las Naciones Unidas, 2002).

---

<sup>26</sup> Internalizar un costo ambiental significa que quien genere un daño ambiental debe repararlo, esto es, pagar para compensar dicho daño (Mendoza, 2017) y que debería ser aplicado directamente a la restauración ecosistémica (Ibarra, 2009).

Estas producciones normativas hacen parte del *corpus iuris* del derecho internacional ambiental, conformado por un conjunto de instrumentos que, tradicionalmente, se han catalogado como normas de *soft law* (Huerta, 2006) y que, sin embargo, en el tema que se estudia esclarecen muchos de los consensos de la comunidad de los Estados y, por tanto, en un mundo cada vez más interdependiente y globalizado (Bermúdez, 2004), generan expectativas de comportamiento frente a cómo deben cumplirse las obligaciones de respeto, conservación y preservación del ambiente (Foy, 2008) (Nava, 2016). Por ello, las normas enunciadas contienen -y son prueba de- la existencia de una regla de costumbre internacional, de obligatorio cumplimiento para los Estados (Herdegen, 2005).

En esta misma línea, el precedente del Alto Tribunal Constitucional ha reconocido que estos instrumentos, comoquiera que exponen el interés universal por la protección de un ambiente sano, deben ser utilizados como parámetro de control constitucional y no se duda de su fuerza normativa porque conforman una unidad de sentido con la protección que, del ambiente, hace la Constitución Ecológica (C-528, 1994) (C-293, 2002) (T-325, 2017) (C-048, 2017).

Como puede advertirse, en este marco normativo los principios de precaución, el que contamina paga y el pro natura tienden a la protección del ecosistema y merecen ser abordados, para efectos de analizar el procedimiento sancionatorio ambiental y que, como se verá, si bien se han utilizado como parte de las tensiones entre éste y las garantías del debido

proceso, en realidad, pueden generar una salida viable que equilibre los intereses encontrados.

Así pues, el principio de “el que contamina paga”, que acude a los instrumentos económicos del derecho, impone la obligación de asumir los costos que se requieren para ejecutar las medidas que aseguren el ambiente en un estado aceptable, para todo aquel que haya generado daño (Cordato, 2001) o diríamos, vaya a generar dicho daño. En este punto es relevante la invitación que hace la Declaración de Río, respecto de acudir a los instrumentos de derecho económico para internalizar y no externalizar los costos que genera la contaminación de manera *ex ante*, esto es antes de ejecutar la conducta humana con la cual se pretende incidir en el ambiente.

El análisis económico del derecho es un instrumento que, en materia ambiental, señala que los daños al ecosistema se producen, porque los bienes ambientales son de uso público: no existe un precio que se deba pagar por ellos. De esta manera, los costos derivados de su deterioro no los asume quien, directamente, los aprovecha, sino que son trasladados a la sociedad en su conjunto, bajo el concepto de “costos sociales o externalidades” (Ruda, 2005, p. 50).

Conforme a ésta disciplina, los ordenamientos jurídicos deben reducir las externalidades; para ello, deben imponer, a quienes hacen uso de los recursos naturales, que asuman o internalicen los costos del deterioro ambiental, lo que significa que cobren por ellos de manera proporcional al

grado de afectación que se vaya a producir, para que esos pagos sean aplicados directamente a la restauración ecosistémica (Miceli, 2004).

Estos pagos cubrirían *ex ante* el deber de rehabilitar el daño que se vaya a producir, sin necesidad de generar un proceso de responsabilidad *a posteriori*, esto es, cuando ya se haya producido un daño o infracción a la normatividad ambiental. Esta propuesta, sin embargo, pone en evidencia la tensión existente entre la protección ambiental (objetivo central del régimen sancionatorio ambiental) y las garantías del debido proceso ya que, tal como se vio en el acápite 3.1, no distingue los niveles de contaminación y ubica la discusión en el poder adquisitivo del contaminador.

Ahora bien, puede llegar a existir incertidumbre científica acerca de cuáles serán esos daños que tendrán lugar con la ejecución de la actividad humana o empresarial. Aquí cobra relevancia el principio de precaución conforme al cual, se debe interpretar el principio del que contamina paga, en la medida en que la falta de certeza científica, no debe ser óbice para postergar las medidas que se deben aplicar, pues el cobro por la utilización de recursos naturales, puede estimarse con fundamento en los elementos de conocimiento existentes o bajo un cálculo de probabilidades (Briceño, 2017).

Justamente, el principio de precaución (Morris, 2002) reconoce la posibilidad de la ocurrencia de un riesgo, sobre el que no se tiene certeza científica, como consecuencia de actividades que interfieren o vayan a incidir en el ambiente y la necesidad de tomar medidas que puedan evitar la configuración de un menoscabo (Lora, 2012). Dicho de otro modo, frente al

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**”. (Organización de las Naciones Unidas, 1992) (Subrayado no original).

Véase cómo el propósito del principio de precaución se centra en el ámbito de la prevención y no de la represión, pues exige la adopción de medidas eficaces “para impedir la degradación del ambiente”, no para lograr su restablecimiento cuando esa degradación se ha producido, por lo que, como se afirmó en el acápite 3.1, no puede ser tenido en cuenta en la aplicación del régimen sancionatorio ambiental.

Este principio de precaución ha sido utilizado por la Corte Constitucional y por varios estudios académicos, para justificar la inversión de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador, en aquellos eventos en los que se deseen efectuar acciones sobre el entorno ecológico; una persona que pretenda la explotación o intervención en el ambiente, por medio de modalidades que puedan implicar un riesgo desconocido, deben probar que el mismo no tiene una connotación grave o irreversible (Arcila, 2009) (Agudelo, 2011). Sin embargo, este principio debe ser interpretado a la luz del principio “el que contamina paga”, para efectos de establecer el valor de la internalización de los costos ambientales, antes de efectuar la interferencia al ambiente, con las salvedades hechas en líneas precedentes respecto de las problemáticas que suscitan los instrumentos económicos del derecho frente a

la tensión entre el valor del ambiente y las garantías del debido proceso, en el marco del Estado Social de Derecho.

Esto no significa, sin embargo, que el procedimiento sancionatorio ambiental, que tiene por finalidad demostrar la responsabilidad del infractor, sobre un daño efectivamente causado o una infracción consolidada de las normas ambientales, deba también invertir la carga de la prueba sobre el dolo o culpa o erigir un régimen de imputación objetiva, a partir de los instrumentos económicos del derecho.

Lo anterior en razón a que, es la misma norma fundamental, que se cimienta en el Estado Social de Derecho, la que en el artículo 29 establece las garantías del debido proceso, aplicables no solo a los procesos judiciales, sino también a los procesos administrativos –y ello es así, no porque se pretenda equiparar el procedimiento sancionatorio ambiental al proceso penal–; derecho reforzado en su contenido y alcance, por normas convencionales y consuetudinarias del derecho internacional de los derechos humanos, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Declaración Americana de Derechos Humanos, que bajo una filosofía que, si bien, es personalista y antropocéntrica, obliga a las autoridades del Estado a observar contenidos mínimos esenciales de un procedimiento justo, como materialización inescindible de la dignidad humana, que para el caso colombiano, se constituye en el principio y fin del sistema jurídico (Rodríguez V. , 1998). Significa lo anterior que el debido proceso, si bien no es absoluto y

admite limitaciones, las mismas no pueden implicar una supresión o anulación de su contenido esencial; “no se le puede restar todo el alcance” (Carvajal, 2010).

Por ello, el concepto de Constitución Ecológica y el del principio del interés superior del ambiente (pro natura), imponen deberes especiales calificados al Estado Colombiano, que tiendan a su realización efectiva. Dentro de tales obligaciones y en el marco de la incorporación del derecho internacional en el ámbito doméstico, corresponde al poder público establecer y ejecutar sistemas de responsabilidad, para sancionar los atentados contra el ambiente, aun en escenarios de conflicto armado, aunque la conservación del ambiente no se reduzca a ellos.

En este escenario, la Ley 1333 de 2009 hace parte de ese escenario de responsabilidad, al establecer el procedimiento sancionatorio ambiental, con unas cláusulas que presumen el dolo o culpa del infractor, invierten la carga de la prueba e imposibilitan un ejercicio adecuado de la defensa. Esto último se evidencia, porque no contempla la garantía de una representación técnica, no viabiliza la impugnación del acto administrativo en todos los casos y adolece de una fase procedimental, en la cual se puedan hacer alegatos de conclusión y controvertir las pruebas, como quedó demostrado en el capítulo 2.

Al contrastar las garantías esenciales del ambiente con el núcleo esencial del debido proceso, refulgen como evidentes las tensiones del

procedimiento administrativo sancionador, con los mandatos de optimización de la presunción de inocencia y del derecho a la defensa, como una de las garantías de la tutela jurisdiccional efectiva, aspecto central del problema de investigación planteado.

La órbita básica de la presunción de inocencia condensa una regla de tratamiento del investigado y una de índole probatoria. La primera, referida a la obligación de todas las autoridades del Estado de tratar como no culpable a quien ha caído en el escenario sancionatorio; obligación que corresponde al legislador en el ámbito de producción normativa, así como a los funcionarios de la administración y del poder judicial.

De esta manera, se prohíbe que pueda existir algún tipo de preconcepción o presunción de alguno de los elementos de la culpabilidad, antes de iniciar cualquier proceso de responsabilidad. La segunda, atañe al *onus probandi*; esto es, a la obligación del Estado de demostrar la responsabilidad del sujeto pasivo de la acción sancionatoria y a la prohibición de invertir la carga de prueba, en relación con los elementos objetivos y subjetivos de dicha responsabilidad.

Las anteriores exigencias, impiden que en Colombia pueda existir un régimen de responsabilidad objetivo que únicamente fundamente el castigo en la producción del daño o en la creación del riesgo, al margen de la demostración del dolo o culpa del infractor y se extiende a cualquier campo del derecho sancionatorio.

Sobre el particular, la Ley 1333 de 2009, al presumir el dolo y la culpa del infractor ambiental y al invertir la carga de la prueba, vulnera el núcleo esencial de la presunción de inocencia, desde el plano legislativo y del ejecutivo, porque parte de una presunción de la calificación de la conducta, en aquellos eventos en los cuales, el individuo no pueda definir su ausencia de responsabilidad.

Ello es así, en tanto la presunción del dolo o la culpa conlleva la presunción de los demás elementos de la responsabilidad, esto es, del nexo causal y de la identificación del causante del daño (Gómez, Rodríguez & Vargas, 2015). Si el legislador presume el dolo o la culpa, anticipa quién puede ser el infractor ambiental, pues justamente, lo señala para exigirle que pruebe el haber obrado con diligencia, pericia y cuidado. De la misma manera, dicha presunción da por sentada la existencia del nexo causal o factor de imputación, pues el dolo y la culpa son los aspectos psicológicos con los cuales obra el autor de la infracción a la normatividad ambiental o del daño y como tales, subsisten si es posible predicar un vínculo entre la psiquis del autor y un evento reprochable. Dicho de otro modo, la existencia del dolo y la culpa, que da por demostrada el legislador, no se puede desligar del hecho que origina la infracción.

Esta aseveración tiene cabida, en el incierto planteamiento que la Corte Constitucional hiciera en la sentencia C-595 de 2010, donde indicó que la presunción de dolo o culpa, “puede recaer sobre la violación de las normas

ambientales y el daño al medio ambiente” y se soporta, además, en la circunstancia funesta de que la Ley 1333 de 2009 no haya establecido como eximente de responsabilidad, la prueba de la diligencia, la pericia, el cuidado o la ausencia de intencionalidad.

En el escenario planteado, una autoridad ambiental puede prescindir de demostrar el hecho en el que se origina la infracción ambiental; puede dejar de practicar pruebas suficientes para imponer una sanción, llegando hasta el punto de entender que la presunción del elemento subjetivo de la responsabilidad, lo exime del deber de demostrar, de probar, todos los elementos necesarios para imponer una sanción; incluso, justificando un fallo sancionatorio en argumentos ambientales, como el de precaución o el de prevención, el del que contamina paga, o en los instrumentos económicos del derecho, sin ningún piso probatorio, sin ningún asidero fundado en la verdad. Esto, sin duda, socavaría las bases o cimientos del modelo constitucional de 1991, esto es, del Estado Social de Derecho pero que, pueden surgir, dadas las dudas que dejó engendradas la Ley 1333 de 2009 y el pronunciamiento que, sobre ésta, hizo la Corte Constitucional.

Ahora bien, en relación con el derecho de defensa (como componente de la tutela judicial efectiva), su contenido intocable, se centra en la oportunidad con la que cuenta toda persona, de ser oído por las autoridades estatales, no solo frente a una acusación de carácter penal, sino, en general, frente a la determinación de sus derechos de cualquier índole; de ahí, que sus efectos se extiendan al procedimiento sancionatorio.

La optimización de este derecho que, como la presunción de inocencia, es de naturaleza *ius fundamental*, exige que el ordenamiento jurídico disponga de fases procesales razonables, en las cuales el interesado pueda plantear sus argumentos y controvertir las pruebas, que se han allegado en su contra. En este ámbito, la garantía del derecho a la defensa implica la materialización de la participación en el escenario judicial y en el administrativo, en vista de la necesidad de dotar a las decisiones del Estado, de altos estándares de objetividad y razonabilidad, en la constante búsqueda de la verdad, a partir de la cual, el poder coercitivo del Estado se justifica y legitima, porque siempre el ciudadano debe obtener una decisión de fondo.

En contraste, la Ley 1333 de 2009 no cuenta con una fase procesal, en la cual se puedan plantear los alegatos de conclusión, pese a que el Consejo de Estado ya ha considerado aplicable el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011 al procedimiento sancionatorio ambiental. Esa circunstancia no quita el hecho, que la Ley 1333 de 2009 al eliminar tan importante fase procesal redujo las posibilidades de defensa y contradicción, lo que puede generar inseguridad jurídica para la Administración que, en casos concretos, los lleve a desestimar los alegatos de conclusión o los ejercicios de controversia probatoria, simplemente, porque la Ley 1333 de 2009 no la reglamentó; una decisión de este talante, impediría la reconstrucción de la verdad sobre los atentados contra el ambiente e impediría la identificación, caso a caso, de las medidas idóneas de reparación aplicadas directamente a la restauración ecosistémica.

A esto debe sumarse, como ejemplos adicionales de las tensiones estudiadas que, en el marco de la Ley 1333 de 2009, no es obligatoria la representación de un abogado titulado. Entonces, la mínima posibilidad de intervención debe hacerse por quien se presume culpable, sin que esté acompañado de una defensa técnica y con opciones limitadas de intervención. Puede suceder que el infractor ambiental, no cuente con los recursos económicos, que deparan la aportación de la prueba; en estos eventos el escenario empeora: ¡Indefectiblemente va a ser sancionado! ¡No ha podido derruir su presunción de culpabilidad!

Estas vicisitudes conllevan a una aplicación desigual de la ley del Estado; quien cuente con los recursos económicos para contratar un abogado de confianza y hacer aportes probatorios encaminados a demostrar la inocencia, como por ejemplo, las grandes empresas contaminantes, pueden obtener un acto administrativo favorable. Empero, aquél que no posea los recursos físicos y económicos, como el ciudadano común, no podrá estar asistido de un abogado defensor y le será imposible acarrear con los costos propios de la práctica de la prueba.

Igualmente, otro de los ejemplos de las tensiones, además de los estudiados, es la procedencia del recurso de apelación que a la luz de la Ley 1333 de 2009 genera un trato desigual para los sujetos pasivos de la acción sancionatoria. Habrá eventos en los cuales, unos destinatarios de la ley cuenten con las posibilidades de impugnar el acto administrativo, que declare

la responsabilidad y existirán quienes no puedan contar con tales facultades. De ahí que, lo que era por esencia un derecho, se termina convirtiendo en una prerrogativa, es decir, beneficiosa solo para algunos.

Estas limitaciones extremas a las garantías del debido proceso, no se encuentran justificadas, ni son razonables, en el modelo constitucional actual, ni siquiera en el entendimiento de la Constitución Ecológica (con su visión antropocéntrica, biocéntrica y ecocéntrica) y bajo la vivificación del interés supremo del ambiente; aceptar lo contrario, sería reducir el modelo constitucional a la regla del “todo vale”; esto es, instrumentalizar al individuo, anularlo y tomarlo como medio, para lograr fines ajenos a sí mismo.

Dicho de otro modo, partiendo de la premisa de que la Ley 1333 de 2009 es un mecanismo efectivo para la conservación y preservación del medio ambiente y que contrarresta de manera efectiva los intolerables atentados contra el entorno natural –asunto que también fue discutido–, no puede aplicarse con desconocimiento de la dignidad humana, que en su contenido esencial, impide que el ser humano sea tomado, como mecanismo para lograr fines ajenos a él, hasta el punto de reducirlo, anularlo o sojuzgarlo.

En este escenario, la propuesta que se erige va encaminada a exigir del procedimiento administrativo sancionatorio, el respeto por la presunción de inocencia y en tal sentido, el funcionario fallador deberá demostrar, así sea, con un mínimo de prueba todos y cada uno de los elementos de la responsabilidad, incluidos el dolo o la culpa. Igualmente, frente a la tutela

judicial efectiva debe brindar posibilidades reales de participación y para ello utilizar el precedente del Consejo de Estado del año 2017 que conduce a la aplicación de la etapa prevista en el artículo 48 de la Ley 1437 al ritual de la Ley 1333 de 2009. Esta propuesta se genera, teniendo en cuenta que, como se vio, los principios del que contamina paga, de precaución y el de pro natura, pueden ser aplicados bajo los aportes del análisis económico del derecho en el ámbito de las políticas públicas o en contextos de prevención y no en el ejercicio de la potestad sancionatoria, pues la esencia de ésta última es absolutamente correctiva.

Ahora bien si el análisis se limita al procedimiento sancionatorio ambiental, es necesario indicar que la garantía del contenido esencial y mínimo de la presunción de inocencia y del derecho a la tutela judicial efectiva, de ninguna manera ponen en tela de juicio o limitan el valor tan alto que el modelo constitucional le otorga al ambiente, como principio constitucional, derecho colectivo, derecho fundamental y servicio público. Pues en los eventos en los que el procedimiento sancionatorio ambiental respete dichas garantías, en todo caso, el Estado está cumpliendo con su obligación de castigar los daños ambientales, cuando éstos ya han tenido ocurrencia o existe certeza consolidada o futura de la producción de perjuicios.

De lo dicho resulta, entonces, que la limitación de la presunción de culpabilidad y la interferencia al derecho a ser oído, se tornan innecesarias y desproporcionadas en relación con los fines que pretendían cumplir en el

ordenamiento jurídico; esto es, la conservación, preservación y respeto irrestricto de la conservación ambiental. A contrario sensu, estos fines que establece la Constitución Verde, pueden ser vivificados, garantizando el tratamiento del sujeto pasivo de la acción sancionatoria, como inocente y brindándole posibilidades reales de participación o través de la internalización de los costos ambientales *ex ante*, e incluso en el ámbito de las acciones populares, pero no en un procedimiento de naturaleza sancionatoria que, por esencia, acude al ejercicio del *ius puniendi*.

En efecto, el común denominador de los instrumentos internacionales radica en el reconocimiento expreso y continuo del valor y trascendencia del ambiente como un bien social, dignísimo de protección. En este escenario se insta a los Estados, a garantizar su conservación por todos los medios posibles, siendo relevantes los ámbitos de prevención, administración y gestión de los recursos naturales, en el escenario de las políticas públicas. También prevén cláusulas de responsabilidad para quienes, individual o colectivamente, han generado daños sustantivos a la naturaleza y la obligación de indemnizar a las víctimas, de lo que se infiere que muchos conflictos ambientales, pueden ser resueltos con el mecanismo judicial constitucional de la acción popular, que tiene una finalidad preventiva aplicada directamente a la restauración ecosistémica y que protege al ambiente de los perjuicios ecológicos puros.

Se evidencia que el sistema de responsabilidades es, apenas, un medio para la conservación del ambiente, que si bien es necesario, no es suficiente, porque cae en el contexto de la represión, más no en el de la prevención. Significa lo anterior, que un sistema fuerte o débil de responsabilidades, no es un criterio determinante del nivel de garantía de un ambiente sano, como sí lo son los actos previos relativos al uso, manejo, aprovechamiento de los recursos naturales y que los mecanismos de control y gestión sean idóneos para que la utilización se lleve a cabo en condiciones óptimas.

En todo caso, es importante dejar planteado que si bien el procedimiento sancionatorio ambiental se adelanta en ejercicio de las funciones atribuidas a la Administración, para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, en un contexto en el que la responsabilidad podría contribuir a hacerlos eficaces, no constituyen la panacea ni acciones salvadoras *per se*, y tampoco debe acudir a él como primera opción (Güiza, 2010), pues como lo afirma Monroy (2008):

Los otros instrumentos de política ambiental en el marco de una estrategia de control y prevención de la contaminación, como la educación, la participación, el enfoque transversal, los instrumentos económicos, la producción limpia y la misma prensa, son sin duda complementarios de los instrumentos de comando y control. Las leyes son importantes, por supuesto, pero en un contexto de instrumentos de política complementarios. Las sanciones son, entonces, la excepción. (Monroy, 2008, pág. 78)

En esa misma línea Villa (2012) determina que las medidas conciliatorias deben agotarse con carácter previo a la imposición de medidas coercitivas y sancionatorias, porque el poder sancionador del Estado se activa cuando esos mecanismos preventivos o conciliatorios han fallado y es necesario el castigo de los infractores.

Es importante reconocer que la conciliación como mecanismo alternativo de resolución de conflictos logra establecer un equilibrio entre la víctima fáctica de la situación y el presunto actor de la falta, toda vez que permite el respeto de los derechos humanos, permeando así derechos que en ocasiones se ven afectados y que de alguna manera se pueden llegar a garantizar, como el debido proceso. A través de este se escucha a cada una de las partes y habiéndose entendido la situación en la que se encuentran, se puede llegar a un acuerdo satisfactorio que permita reparar el daño causado y proponer una solución para evitar que se siga presentando el conflicto. En el marco de este proceso se evidencia que la participación supone un esfuerzo conjunto de la sociedad y de las instituciones para llevar a cabo acciones capaces de conducir a una mejor calidad de vida de los ciudadanos, una mayor fortaleza y legitimidad de las instituciones y un equilibrio entre los diversos actores que conforman la dinámica social e institucional. Estos tres aspectos son la base para construir una sociedad capaz de resolver sus conflictos por medios no violentos y que se garantice el respeto de todos los derechos de las comunidades, incluido el ambiente sano. (Villa, 2012, pág. 28)

La propuesta de un procedimiento sancionatorio ambiental respetuoso de la presunción de inocencia y de la tutela jurisdiccional efectiva, en sus contenidos mínimos o esenciales, cuenta con varios fundamentos de orden legal que reglan la actividad de la administración. La Ley 1333 de 2009, que instituye el procedimiento sancionatorio ambiental, se desarrolla en ejercicio del *ius puniendi* del Estado, bajo los cauces del derecho administrativo; por ello, el respeto y observancia estricta de las garantías básicas o mínimas del debido proceso, deben darse como cumplimiento de los principios que rigen la actuación administrativa, que al tenor del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, son: el debido proceso, la igualdad, la imparcialidad, la buena fe, la moralidad, la participación, la responsabilidad, la transparencia, la publicidad, la coordinación, la eficacia, la economía, la celeridad, la legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, la no *reformatio in pejus* y el *non bis in idem*.

No se trata, por tanto, de trasladar las garantías del proceso penal, al proceso administrativo sancionador, ni en su máximo, ni en su reducido alcance. Lo que se propone, es lo que de suyo, ya es evidente: la potestad sancionatoria ambiental es reglada, por ello, debe respetar los mínimos esenciales del debido proceso, ya sea porque se integren las reglas contenidas en la Ley 1437 de 2011, a la luz del artículo 47 de la misma normatividad, o porque el ejercicio de integración se haga bajo el cumplimiento directo y estricto del artículo 29 de la Constitución Política de 1991.

En este punto, es necesario recordar que la Asamblea Nacional Constituyente erigió el principio de supremacía constitucional (Const., 1991, art. 4), bajo el cual, la Constitución es norma de normas y como tal, irradia la aplicación de las previsiones jurídicas de inferior jerarquía. En este escenario, estableció la responsabilidad de los servidores públicos por infracción a la norma fundamental (Const., 1991, art. 6), entendida ésta, en sentido material, es decir, como un compendio sustancial, que conjuga el respeto por la dignidad humana (Const., 1991, art.1), la prevalencia de los derechos inherentes del individuo (Const., 1991, art.5), la efectividad de los principios, derechos y deberes (Const., 1991, art.2), así como la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, advirtiendo que éste, debe entenderse como el ritual, mediante el cual, se determinan de fondo los derechos de las personas.

Significa lo anterior, que la autoridad ambiental al surtir el procedimiento sancionatorio ambiental, debe materializar los principios de las actuaciones administrativas contenidos en la Ley 1437 de 2011 y a su vez, cumplir los mandatos constitucionales que rigen las funciones del Estado, para concluir que debe garantizar la presunción de inocencia y la tutela judicial efectiva. Lo anterior, teniendo en cuenta la cláusula de remisión contenida en el artículo 3 de la Ley 1333 de 2009, a la luz del cual: “Son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas”.

Respecto a lo que se debe respetar, proteger y materializar de estas garantías, en el procedimiento sancionatorio ambiental, se afirma que dichas obligaciones están supeditadas al **núcleo esencial o contenido mínimo** de cada una de ellas. En lo que atañe a la presunción de inocencia, como principio regulador de la actuación administrativa, el Estado debe demostrar el hecho materia de reproche, que a la luz del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, puede consistir en una infracción a la normatividad ambiental o en un daño ambiental. Los presupuestos objetivos de la infracción, deben ser plenamente probados por el Estado, de conformidad con el artículo 13 de la Ley 1333 de 2009 que señala: “Una vez conocido el hecho, de oficio o a petición de parte, la autoridad ambiental competente **procederá a comprobarlo (...)**”.

De esta manera cobra sentido, el hecho de que el legislador haya instituido la indagación preliminar, como fase para que la autoridad administrativa pueda determinar “si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio” tal como lo trae expreso el artículo 17 de la Ley 1333 de 2009, el cual agrega que: “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**”.

Significa lo anterior, que a la luz de la ley en mención, la autoridad ambiental no sólo debe probar la existencia del hecho, sino también “la ocurrencia de la conducta”, esto es, la acción o la omisión, de la cual emerge

la producción del hecho reprochable, pues al hacer alusión a una “conducta”, inmediatamente se piensa en el factor de imputación o de atribución de un hecho a un comportamiento de una persona natural o de una jurídica.

A su turno, el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009 indica que la finalidad del procedimiento sancionatorio ambiental, consiste en “**verificar** los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales”, lo cual corrobora lo planteado en el sentido, de que la autoridad ambiental no sólo debe acreditar la existencia del hecho ilícito, sino además, las acciones y omisiones que lo originan, al punto que debe remitir “copia de los documentos pertinentes” a las autoridades competentes si se llega a advertir que tales hallazgos son constitutivos de delito, falta disciplinaria o de otro tipo de infracción administrativa; de lo que se deduce que la autoridad que adelanta el procedimiento sancionatorio ambiental debe indefectiblemente investigar y en el marco de esa investigación recoger pruebas, que no sólo conduzcan a la demostración de la existencia del hecho, sino también de un mínimo de atribución o imputación, donde se pueda establecer quién es el autor de la infracción ambiental, cuál es su comportamiento (activo u omisivo) y respecto de qué hechos se adelanta la investigación.

Para tal efecto, el artículo 22 de la Ley 1333 de 2009, prescribe que la autoridad ambiental puede “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”.

Significa lo anterior, que la ley en mención establece un estándar probatorio para que el Estado pueda imponer una sanción; dicho estándar o grado de conocimiento es el de “certeza”; empero, esta certeza, se exige únicamente en relación con “los hechos constitutivos de la infracción ambiental”; por lo que, frente a la demostración de la “conducta” o la probanza de “la acción u omisión” o del factor de imputación o atribución, bastaría con un mínimo de prueba, que en todo caso, no puede ser ni pretermitido, ni soslayado, pues además, de la claridad de las normas que han sido referenciadas, el artículo 26 de la ley en cita, faculta a la administración para “ordenar pruebas de oficio”.

El análisis expuesto, impone aseverar, que si bien, el legislador presume la culpa y el dolo en el procedimiento sancionatorio ambiental, tal presunción no debe entenderse como una exención al Estado, del deber de probar todos los elementos constitutivos de la infracción a la normatividad ambiental o del daño, en las condiciones para configurar la responsabilidad civil extracontractual, ya que, como viene de verse, el Estado debe probar “los hechos constitutivos de la infracción ambiental” en el grado de certeza (arts.13 y 22); las acciones u omisiones generadoras de tales hechos (art. 18), la ocurrencia de la conducta, esto es, un factor mínimo de imputación o atribución y la exclusión de causales eximentes de responsabilidad (art. 17).

Esta propuesta interpretativa es acorde con la cláusula de remisión prevista en el artículo 3 de la Ley 1333 de 2009, con la aplicación directa del artículo 29 de la Constitución Política de 1991, procedente a la luz del principio de supremacía constitucional y, además, guarda unidad de entendimiento, con los principios de las actuaciones administrativas, decantados en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

Igualmente, otorga sentido a un régimen de responsabilidad subjetiva y permite legitimar la jurisprudencia de la Corte Constitucional, cuando alude a que la presunción de dolo o culpa, es restrictiva, no implica una presunción de responsabilidad y sólo puede tener cabida cuando el Estado ha adelantado una investigación integral, a partir de la cual, es posible fundar el elemento subjetivo mediante un razonamiento lógico, bajo las reglas de la experiencia y la sana crítica, que emerge del análisis del material probatorio recaudado por la administración que, se insiste, debe girar en torno al hecho, a la identificación del autor, a la conducta (acción u omisión generadora de la infracción) y a la exclusión de eximentes de responsabilidad.

Ahora bien, en lo que atañe a la tutela judicial efectiva, el procedimiento sancionatorio ambiental, debe garantizar y hacer real el ejercicio del derecho a la defensa y a la contradicción, en fases procesales en las cuales, se puedan impugnar los actos de la administración y plantear alegatos de conclusión, como ya lo ha dejado planteado el Consejo de Estado.

Es importante precisar que, la Constitución Política de 1991 acoge la democracia como un valor constitucional, que más allá de garantizar la representatividad, se erige en beneficio de la participación, la cual, no sólo opera mediante el ejercicio del sufragio, sino además como forma de control a las actividades del poder público. Por ello, la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho a la participación abarca la posibilidad de ser escuchado en toda clase de procedimientos, incluidos los administrativos, pues materializa uno de los fines esenciales del Estado consistentes en facilitar la participación de las personas en las decisiones que los afectan.

En el contexto de los procedimientos sancionatorios adelantados por el Estado, ese derecho a la participación conlleva a la materialización de una verdadera tutela judicial efectiva, que involucra el derecho a ser oído y a que la administración resuelva de fondo las pretensiones que se lleguen a invocar por parte del interesado.

No es fortuito que el artículo 3 de la Ley 1333 de 2009 haya establecido como principios rectores del procedimiento sancionatorio ambiental los “principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas” y que a la luz del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, esas normas rectoras sean, justamente, “los derechos de representación, defensa y contradicción”.

Comoquiera que la Ley 1333 de 2009 no estableció una etapa procedimental, para el ejercicio de la controversia probatoria, ni para presentar

alegatos de conclusión, se considera viable la propuesta del Consejo de Estado y de Garro (2013), en el sentido de integrar las previsiones de la Ley 1437 de 2011, como un marco de referencia único que deberán observar las autoridades ambientales, al tenor de lo señalado en el artículo 47 de esta última normatividad.

De acuerdo a lo anterior, el procedimiento sancionatorio ambiental debe incluir la etapa procesal de traslado para alegar, regulada en el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011 y conforme al numeral 8, del artículo 5, de la misma normatividad, la cual tendría lugar, después de que se hubieran practicado las pruebas, pues le permiten al presunto infractor “hacer un análisis de las pruebas, valorarlas y exponer ante la autoridad ambiental las conclusiones de los hechos probados (o dejados de probar, dado que el Estado deberá demostrar la ocurrencia del hecho) y las consecuencias jurídicas que le atribuye (...)” (Garro, 2013, pág. 462).

Asimismo y en vista de que la tutela judicial efectiva lleva aparejado el derecho a obtener de la administración una decisión de fondo, se exige que el acto administrativo que se adopte en el procedimiento sancionatorio ambiental, sea congruente con el caudal probatorio, dé cuenta del análisis de los alegatos de conclusión y sea idóneo para determinar, con objetividad, la infracción ambiental, según los contornos del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009.

Esta propuesta ya ha sido adoptada por algunas autoridades ambientales; por citar un ejemplo, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y

Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante la Resolución 289 del 26 de junio de 2018 otorgó el término de diez días al interesado para presentar alegatos de conclusión, para lo cual, se fundamentó en el artículo 3 de la Ley 1333 de 2009 y en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, que permiten incorporar la fase de alegatos de conclusión previstos en el artículo 48 de esta última normatividad.

En suma, aceptando, en gracia de discusión, que la Ley 1333 de 2009 sí constituye una herramienta idónea de lucha y represión contra los daños ecológicos, y que por esta vía, es un mecanismo efectivo de conservación y preservación del medio ambiente, la presunción de dolo o culpa, entendidas como presunción de responsabilidad o culpabilidad y las limitaciones al derecho a la defensa, sin la fase de controversia probatoria y argumentativa, resultan innecesarias, desproporcionadas e irrazonables en la materialización del principio del interés superior ambiental y no conducen a la reivindicación de los principios ambientales de precaución, pro natura y el que contamina paga, con lo cual se da respuesta al problema de investigación planteado al inicio del documento.

En cambio, si el procedimiento administrativo sancionatorio, se adelanta con el respeto estricto de las garantías del debido proceso y en tal sentido, se cumple con el *onus probandi* y se le brindan al individuo facultades reales de participación e impugnación, se coadyuva, en gran medida, a la reconstrucción de la verdad y se legitima la función coercitiva del Estado. En estos eventos,

los deberes calificados que impone la Constitución Ecológica no se incumplen; por el contrario, el medio ambiente se vivifica, su interés supremo se respalda y el ser humano se respeta.

Finalmente, otra de las propuestas puede centrarse en el derecho penal. Aquí es importante mencionar que los daños en el ambiente son irreparables, la importancia de la sanción radica en los fines de la misma, cuando otros medios no violentos han fallado, a pesar de haber brindado una amplia participación a la comunidad en los mismos (Rodríguez & Muñoz, 2009). Justamente, el derecho sancionatorio tiene efectos represivos y su incidencia preventiva se logra con los efectos de la privación de la libertad en el escenario penal, porque sólo en este, el Estado busca la retribución justa, la resocialización, que el infractor no vuelva a incurrir en la conducta (prevención especial) y que el mensaje enviado a la sociedad, coadyuve a la no realización de la conducta por parte de otros individuos (prevención general).

En las esferas del derecho disciplinario y del derecho administrativo sancionatorio, esos fines preventivos de la sanción no se plantean en el análisis, porque en ellas, no se trata de la privación de la libertad de un individuo. De ahí que la efectividad de estos instrumentos, de cara a la no repetición de la conducta, es incierta.

Si es cierto, como lo ha manifestado la Corte Constitucional, que los daños al ambiente son ilícitos de gran envergadura, que lesionan intereses colectivos en los que se ve involucrada la existencia y preservación de la

especie humana, su castigo debería, indefectible e ineludiblemente, reconducirse al escenario netamente punitivo, en el cual, se respeten las garantías de un juicio justo y por los fines de la pena, se envíe un mensaje a la sociedad para que ésta se prevenga de realizar ataques medioambientales.

### **CONCLUSIONES.**

Esta investigación se ejecutó a partir de un problema de investigación que indagaba sobre si las tensiones entre el régimen sancionatorio ambiental y las garantías del debido proceso se justificaban a la luz del Estado Social de Derecho; frente a ello, se planteó una hipótesis que afirmaba que la Ley 1333 de 2009 genera tensiones innecesarias, ilegítimas e injustificadas entre el valor superior del ambiente, la presunción de inocencia y la tutela jurisdiccional efectiva, porque sojuzga el comportamiento del individuo, en cuanto a la calidad de la conducta, debido al tratamiento que disipa como responsable a partir de la presunción del dolo o la culpa del infractor; en tal sentido, invierte la carga de la prueba dejando en manos del investigado el deber de demostrar su ausencia de responsabilidad.

Asimismo, la Ley 1333 de 2009 no previó una fase para plantear alegatos de conclusión, ni de controversia probatoria y limita las opciones de la segunda instancia. Igualmente, esas interferencias a las garantías

subjetivas enunciadas no se justifican a la luz del modelo constitucional, porque éste se funda en el principio y derecho fundamental de la dignidad humana que prohíbe tomar al individuo como un mecanismo para lograr fines ajenos a sí mismo; por lo tanto avizoran un desconocimiento del Estado Social de Derecho, el cual busca materializar un equilibrio entre los derechos personalísimos que se limitan en los interregnos procesales en los cuales emergen responsabilidades y la protección amplia del ambiente, a fin de generar conciencia de la necesidad de su garantía para las generaciones presentes y futuras y así evitar generar “los enemigos del ambiente”.

La irracionalidad de la medida legislativa, se logró establecer en tanto que la misma, si bien es idónea para garantizar el cumplimiento de las normas que conducen a la protección de la naturaleza, no es necesaria porque constituye el mecanismo más gravoso del cual, puede disponer el Estado para hacer cumplirlas, pues a tal objetivo puede llegarse, sin que sea imprescindible anular el contenido esencial de las garantías del debido proceso, ya sea mediante un procedimiento administrativo sancionador respetuoso de tales prerrogativas o reservando tales propósitos, únicamente, al proceso penal.

Lo anterior teniendo en cuenta que la materialización de los principios ambientales, como el de quien contamina paga, el de precaución y el *pro natura* puede lograrse mediante la remisión a los instrumentos económicos del Derecho, en virtud de los cuales, quien pretenda con su actividad incidir en el ambiente debe internalizar los costos que genere su acto contaminador, esto

es pagar por los recursos naturales aun bajo la incertidumbre científica de la entidad de los perjuicios o de cómo proceder a cuantificarlos; todo ello en el marco de las políticas públicas y en el contexto de la prevención, no así en el de la represión o de la esfera del castigo, porque pretender aplicar esos principios ambientales en la confección del instituto de la responsabilidad genera tensiones con las garantías del debido proceso y atenta contra las bases esenciales del Estado Social de Derecho.

Esta hipótesis fue demostrada con los hallazgos que se lograron al desarrollar el objetivo general, el cual consistió en analizar las controversias que se suscitan en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental de la Ley 1333 de 2009 y las garantías del debido proceso, concretamente, la presunción de inocencia y la tutela judicial efectiva, tema central del problema de investigación.

Los resultados de la investigación se aportaron en los Capítulos I y II; mientras que en el III, se brindaron las vías de solución, luego de hacer algunas reflexiones sobre el daño ambiental. En el Capítulo I se concluyó que la constitucionalización del ambiente en Colombia, viene a darse desde el punto de vista ético, político y jurídico con la norma fundamental de 1991, que concibe a la protección del ambiente bajo un interés superior o prevalente, como un principio constitucional, un derecho colectivo, un derecho de naturaleza ius fundamental, un servicio público a cargo del Estado, un objetivo

de principio y un bien especialmente protegido en escenarios de conflicto armado, por lo que su vulneración permite elevarlo a la categoría de víctima.

De estas acepciones, surge el principio del interés superior del ambiente, el cual, se desprende, además, de importantes instrumentos internacionales, que contienen los mínimos universales de una consciencia que propenden por la conservación de los recursos naturales y de preservación de la humanidad, siendo particularmente relevantes la Declaración de Estocolmo, el Informe del Club de Roma, la Carta Mundial de la Naturaleza y la Declaración de Río de Janeiro.

Del valor concreto del ambiente, en la relación entre el derecho internacional y el derecho interno, se consolidan obligaciones positivas a cargo del Estado, en cuanto a la planificación, conservación, mitigación, prevención del daño ambiental y su restauración en los eventos en los cuales se han generado los perjuicios; de esta manera, la protección del ambiente como derecho colectivo puede ser alcanzada mediante acciones judiciales constitucionales que reivindiquen el interés público y velen por los intereses comunitarios, en las cuales, la legitimación por activa es amplia y no requiere la demostración concreta de un daño o perjuicio individual, que es lo que justamente sucede con la acción popular, la cual tiene una finalidad preventiva y restaurativa o de restablecimiento a favor del colectivo afectado.

Dentro de dichas obligaciones también está la de “punir”, esto es, reprimir y castigar los daños al entorno ecológico, así como las infracciones a

la normatividad ambiental; sin embargo, el cumplimiento de dicho deber es apenas un pequeño componente de las obligaciones que impone la preservación y reivindicación del ecosistema. De esta manera, la Ley 1333 de 2009 es tan solo una parcela de ese propósito y ostenta una finalidad represora más que preventiva, porque en ella, la administración ejerce el *ius puniendi* en el campo administrativo sancionatorio.

En el II Capítulo, se estructuró el contenido, naturaleza y alcance de las garantías procesales de la presunción de inocencia y el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, como principios que regulan las actuaciones administrativas y se adecúan a los principios, valores y derechos contemplados en la Carta Política de 1991, predicables del ejercicio del *ius puniendi*, que deben ser efectivos en el modelo del Estado Social de Derecho, de manera que su inobservancia atenta contra sus bases esenciales.

Ahí se determinó que el núcleo esencial de la presunción de inocencia se extiende al ejercicio de la función administrativa y exige del Estado el deber de tratar como no responsable al sujeto pasivo de la acción sancionatoria y de probar el hecho reprochable, así como los presupuestos mínimos de la responsabilidad, dentro de los cuales se incluye la demostración de la calificación de la conducta, esto es, el dolo o la culpa.

En lo que atañe a la tutela judicial efectiva, se evidenció que ésta involucra la facultad de ser oído (que abarca el derecho a la defensa y a la impugnación), siendo necesario que el Estado disponga de fases procesales,

en las cuales, el interesado, controvierta las pruebas y pueda alegar de conclusión, porque eso permite la corrección de la potestad de la administración, en tanto puede suministrar una decisión de fondo con la cual se reconstruya la verdad; aspecto este relevante para lograr la identificación de la entidad y naturaleza de los daños ambientales, así como la determinación de las medidas idóneas de reparación aplicadas directamente a la restauración ecosistémica.

En efecto, la garantía de la presunción de inocencia y el derecho a la tutela judicial efectiva, convergen en la materialización del derecho a obtener una decisión de fondo; esto es, un acto administrativo fundado en el material probatorio, en las aportaciones de las partes y en una aproximación a la verdad.

Los hallazgos de éste aparte conducen a concluir que la presunción de inocencia, también goza de una jerarquía normativa superior, ya que conforma una norma de *ius cogens*, un principio constitucional y un derecho fundamental; su contenido esencial sirve como regla de tratamiento y regla probatoria, aplicable a cualquier procedimiento sancionatorio.

Según estos alcances, la persona sometida a cualquier investigación, que tenga por propósito imponer una sanción, debe ser tratada como no responsable, por lo que se prohíbe al legislador, la creación de normas que presuman dicha responsabilidad; igualmente, exigen del poder público, el

deber de aportar la carga de la prueba, para demostrar con certeza la existencia del hecho, los criterios de culpabilidad y el nexo causal.

Al plantear el marco teórico sobre el test de proporcionalidad y luego aplicar los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, sobre las medidas adoptadas por la Ley 1333 de 2009, se concluyó que las mismas, no son legítimas frente a los objetivos que pretendían cumplir, bajo una interpretación sistemática en el ordenamiento jurídico colombiano, imbuido por el respeto a la dignidad humana, porque anulan el contenido esencial, tanto de la presunción de inocencia, como de la tutela judicial efectiva, ya que resultan ser los mecanismos más gravosos, para lograr en los asociados, el cumplimiento de las normas de protección ambiental, en vista de que, por un lado, establecen la presunción de dolo o culpa, con la cual estarían dando por sentado los demás elementos de la responsabilidad y, por el otro, no disponen de una fase procesal para controvertir las pruebas y alegar de conclusión.

Con este desarrollo se cumplió la metodología dogmática *lege ferenda* que se caracteriza por una construcción crítico prescriptiva de la norma; está dirigida a criticar la solución normativa vigente y a reivindicar un reemplazo, enmienda, un entendimiento particular, o una “complementación por una norma aún no vigente propuesta por el investigador”.

Lo anterior teniendo en cuenta que la investigación no sólo realizó un análisis crítico de la Ley 1333 de 2009, para concluir con su ilegitimidad frente

a la presunción de inocencia y la tutela judicial efectiva, sino que además se avanzó hacia las formas de solucionar las tensiones encontradas.

Por ello, el documento estructuró dos vías de solución que emergieron del análisis de las investigaciones académicas y fueron desarrolladas en el III Capítulo y que coadyuvan a revolver las tensiones encontradas, mediante (i) el trámite de la responsabilidad ambiental, por la vía exclusiva del proceso penal, en la cual, se materialicen las garantías de un juicio justo y se reivindique el principio del interés superior ambiental o (iii) en el procedimiento sancionatorio ambiental, que respete los derechos subjetivos estudiados, en sus contenidos mínimos o núcleos esenciales.

Aunado a lo anterior, se elevó una propuesta desde los principios ambientales que invitan al uso de instrumentos económicos, a partir de los cuales, se pueda erigir una protección ambiental idónea en el marco de las políticas públicas y, en todo caso, en el contexto de la prevención, no así en el régimen sancionatorio ambiental, porque en este último escenario, los principios ambientales forman parte del problema de investigación, esto es, reafirman las tensiones entre las garantías del debido proceso y el peso constitucional del ambiente, trastocando las bases mismas del Estado Social de Derecho. Ahí se dijo que el análisis económico del derecho es un instrumento que, en materia ambiental, señala que los daños al ecosistema se producen, porque los bienes ambientales son de uso público: no existe un precio que se deba pagar por ellos. De esta manera, los costos derivados de

su deterioro no los asume quien, directamente, los aprovecha, sino que son trasladados a la sociedad en su conjunto, bajo el concepto de “costos sociales o externalidades”.

Conforme a ésta disciplina, los ordenamientos jurídicos deben reducir las externalidades; para ello, deben imponer, a quienes hacen uso de los recursos naturales, que asuman o internalicen los costos del deterioro ambiental, lo que significa que cobren por ellos de manera proporcional al grado de afectación que se vaya a producir, para que esos pagos sean aplicados directamente a la restauración ecosistémica. Estos pagos cubrirían *ex ante* el deber de rehabilitar el daño que se vaya a producir, sin necesidad de generar un proceso de responsabilidad *a posteriori*, esto es, cuando ya se haya producido un daño o infracción a la normatividad ambiental. Sin embargo, esta solución plantea una problemática adicional y es que no toda contaminación está prohibida y ello constituiría un aval para que, quien tenga capacidad adquisitiva, contamine cada vez que quiera.

Ahora bien, puede llegar a existir incertidumbre científica acerca de cuáles serán esos daños que tendrán lugar con la ejecución de la actividad humana o empresarial. Aquí cobra relevancia el principio de precaución conforme al cual, se debe interpretar el principio del que contamina paga, en la medida en que la falta de certeza científica, no debe ser óbice para postergar las medidas que se deben aplicar, pues el cobro por la utilización de recursos naturales, puede estimarse con fundamento en los elementos de conocimiento existentes o bajo un cálculo de probabilidades.

Empero, también se planteó un análisis estrictamente jurídico delimitado por las posibilidades que ofrece la aplicación de la Ley 1333 de 2009, en el sistema jurídico colombiano. En tal sentido, se determinó que si bien, el legislador presume la culpa y el dolo en el procedimiento sancionatorio ambiental, tal presunción no debe entenderse como una exención al Estado, del deber de probar todos los elementos constitutivos de la infracción a la normatividad ambiental o del daño, en las condiciones para configurar la responsabilidad civil extracontractual, ya que, la Administración debe probar “los hechos constitutivos de la infracción ambiental” en el grado de certeza (arts.13 y 22); las acciones u omisiones generadoras de tales hechos (art. 18), la ocurrencia de la conducta, esto es, un factor mínimo de imputación o atribución y la exclusión de causales eximentes de responsabilidad (art. 17).

Esta propuesta interpretativa es acorde con la cláusula de remisión prevista en el artículo 3 de la Ley 1333 de 2009, con la aplicación directa del artículo 29 de la Constitución Política de 1991, procedente a la luz del principio de supremacía constitucional y, además, guarda unidad de entendimiento, con los principios de las actuaciones administrativas, decantados en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

Igualmente, otorga sentido a un régimen de responsabilidad subjetiva y permite legitimar la jurisprudencia de la Corte Constitucional, cuando alude a que la presunción de dolo o culpa, es restrictiva, no implica una presunción de responsabilidad y sólo puede tener cabida cuando el Estado ha adelantado

una investigación integral, a partir de la cual, es posible fundar el elemento subjetivo mediante un razonamiento lógico, bajo las reglas de la experiencia y la sana crítica, que emerge del análisis del material probatorio recaudado por la administración que, se insiste, debe girar en torno al hecho, a la identificación del autor, a la conducta (acción u omisión generadora de la infracción) y a la exclusión de eximentes de responsabilidad.

Finalmente, frente a la tutela judicial efectiva, las autoridades ambientales deben incorporar la fase prevista en el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011, permitiéndole al presunto infractor, presentar alegatos de conclusión y controvertir las pruebas allegadas en su contra, teniendo en cuenta el precedente del Consejo de Estado que en virtud del artículo 47 de la ley enunciada remite a la normatividad general para suplir los vacíos que ostenta la regulación específica.

## REFERENCIAS.

- Agudelo, L. (2011). El principio de precaución ambiental en la sentencia C-595 de 2010. *Verba Iuris*, 123-132.
- Aguilar, G. (2010). Derechos fundamentales- derechos humanos. ¿Una distinción válida en el siglo XXI? *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie*, (43)127, 15-71.
- Alarcón, A. (2017). Una aproximación al estudio de la Constitución Económica colombiana y los servicios públicos domiciliarios. *Criterios. Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional*, 145-187.
- Albarracín, D. (2018). *La imputación subjetiva en el procedimiento sancionatorio ambiental colombiano*. Recuperado de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/12594/2018dairoalbarracin.pdf?sequence=1>
- Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Alexy, R. (2015). *Dignidad humana y proporcionalidad*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario.
- Alexy, R. (2015). La dignidad humana y el juicio de proporcionalidad. *Anuario Parlamento y Constitución*, 9-27.

Almeida, P. (23 de enero de 2013). *A visão ecocêntrica do meio ambiente no mundo jurídico*. Recuperado de <https://paulossalmeidaadv.jusbrasil.com.br/artigos/151203513/a-visao-ecocentrica-do-meio-ambiente-no-mundo-juridicox>

Álvarez, G. (2010). *Infracciones en materia ambiental*. En A. varios, *Nuevo régimen sancionatorio ambiental*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Amador, K., & Carabaly, C. (2019). *El principio de tipicidad y su aplicación en las investigaciones sancionatorias ambientales por violaciones a los instrumentos de comando y control*. En M. García, *Procedimiento sancionatorio ambiental, 10 años de la Ley 1333 de 2009*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Amaya, O. D. (2000). Marco legal en materia de responsabilidad por daños al medio ambiente en Colombia -una propuesta normativa-. *Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente* (pp.15 – 32). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Amaya, Á., & Rodríguez, J. (2004). *El núcleo duro de los derechos humanos: práctica jurídica en Colombia 1991-2004*. Bogotá, Colombia Pontificia Universidad Javeriana.

- Amaya, O. (2002). *La Constitución ecológica de Colombia. Análisis comparativo con el sistema constitucional latinoamericano*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Amaya, O. (2016). *La Constitución ecológica de Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Ancil, P., & Bolívar, J. (2014). Víctimas de contaminación por armas frente a la Ley 1448 de 2011: avances, retos y dificultades. *Revista Temas*, 107-122.
- Antúnez, A. (2011). Generalidades históricas de contemporaneidad en la dimensión social jurídica del medio ambiente. *Derecho y Cambio Social*, 1-60.
- Arango, M. (2004). El bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. *Revista Precedente ICESI*, 79-102.
- Arcila, B. (2009). El Principio de Precaución y su Aplicación Judicial. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Universidad de Medellín*, 335-380.
- Armenta, A. (2018). El test de proporcionalidad: Su uso y aplicación en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana. *Revista Verba Iuris*, 121-133.

- Atienza, M. (1979). Sobre la clasificación de los derechos humanos en la Constitución. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 38-60.
- Azevedo, C. (1999). Conservación de la naturaleza versus desarrollo económico: Cuestiones para el debate a la escala mundial y de Brasil. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 35-55.
- Bautista, L. (2019). *Los procesos sancionatorios ambientales en el derecho colombiano: Garantía jurídica en la preservación del medio ambiente y los recursos naturales*. Socorro, Colombia: Universidad Libre de Colombia.
- Bechara, A. (2017). Jurisprudencia de principios e interpretación de la Constitución: El escenario de la Corte Constitucional colombiana. *Justicia*, 15-37.
- Bellmont, Y. (2012). *El concepto de justicia ambiental: reflexiones en torno a la jurisprudencia constitucional colombiana del siglo XXI*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Bermúdez, J. (2004). Globalización y protección ambiental, amenazas, tendencias y desafíos del derecho internacional del medio ambiente. *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Valparaíso*, 49-63.

- Bernal, C. (2014). *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Bernal, C. (2015). Derechos fundamentales. En J. & Fabra, *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*. México: Universidad Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Besalú, A. (2001). *Daño ambiental: aspectos relevantes de la responsabilidad*. En A. varios, *Obligaciones y contratos en los albores del siglo XXI*. Buenos Aires, Argentina: Abeledo-Perrot.
- Blanco, M. (2015). *El derecho al medio ambiente en el ordenamiento jurídico colombiano: Evolución y comparación en el reconocimiento de su categoría como derecho fundamental*. Recuperado de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2656/1/articulo%20%20MPB%20%281%29.pdf>
- Bobbio, N. (2018). *Teoría general del derecho*. Madrid, España: Olejnik Ediciones.
- Bothe, M., Bruch, C., Diamond, J., & Jensen, D. (2010). El derecho internacional que protege el medio ambiente durante los conflictos armados. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 321-346.

- Brewer, A. (2011). Los aportes de la Revolución Francesa al constitucionalismo moderno y su repercusión en Hispanoamérica a comienzos del Siglo XIX. *Ars Boni Et Aequi*, 111-142.
- Briceño, A. (2004). *Planteamiento de la responsabilidad por Daños Ecológicos*. AA.VV. *Derecho al medio ambiente*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado.
- Briceño, A. (2010). *Aproximación al régimen sancionatorio ambiental y revisión crítica de su reforma con la Ley 1333 de 2009*. En O. Amaya, & M. García, *Nuevo régimen sancionatorio ambiental*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Briceño, A. (2017). *Responsabilidad y protección del ambiente. La obligación positiva del Estado*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Cabanillas, A. (1996). *La responsabilidad civil por daños al medio ambiente*. Navarra, España: Aranzadi.
- Cabrera, J. (2004). *El impacto de las Declaraciones de Río y Estocolmo sobre la legislación y las políticas ambientales en América Latina*. Recuperado de <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:tC0P7dIDHTUJ:https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/download/13406/12668/+&cd=15&hl=es-419&ct=clnk&gl=co>

- Cafferatta, N. (2009). *Régimen legal del daño ambiental*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Camargo, P. (2006). *Las acciones populares y de grupo*. Bogotá, Colombia: Leyer.
- Canda, F. (2012). El derecho a ser oído en el procedimiento administrativo. *El Derecho*, 1-10.
- Carabaly, C. (2018). La disminución del deber de reparar en la sanción por daño en el marco de la Ley 1333 de 2009. En A. Gómez, & G. Rodríguez, *Régimen sancionatorio ambiental en Colombia*. Bogotá, Colombia: Ibáñez.
- Cardona, Á. (2019). Análisis del origen del proceso sancionatorio ambiental por infracción normativa. Propuestas. En M. García, *Procedimiento sancionatorio ambiental 10 años de la Ley 1333 de 2009*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Carpizo, J. (2005). Derecho constitucional latinoamericano y comparado. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 949-989.
- Carvajal, B. (2010). Alcance y limitaciones del debido proceso en el procedimiento administrativo. *Revista digital de derecho administrativo*, 7-21.

- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2018). *Daños: Análisis de los impactos del conflicto armado colombiano*. Bogotá, Colombia: CEP-Banco de la República. Biblioteca Luis Ángel Arango.
- Cesare, B. (2015). *De los delitos y las penas*. Madrid, España: Committee.
- Chamie, A. (2004). *El medio ambiente y su protección a través de las acciones populares*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Cifuentes, E. (1999). Acceso a la justicia y debido proceso en Colombia (síntesis de la doctrina constitucional). *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 271-317.
- Cifuentes, L., Krupnick, A., O'Ryan, R., & Toman, M. (2005). *Urban Air Quality and Human Health in Latin America and the Caribbean*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Coral-Díaz, A., Londoño-Toro, B., & Muñoz-Ávila, L. (2010). El concepto de litigio estratégico en América Latina: 1990-2010. *Revista Vniversitas*. 49-76.
- Cordato, R. (15 de abril de 2001). *The Polluter Pays Principle: A Proper Guide For Environmental Policy*, Institute for Research on the Economics of Taxation. Obtenido de <http://iret.org/pub/SCRE-6.PDF>
- Courtis, C. (2006). El juego de los juristas. En C. Courtis, *Observar la Ley: estudios sobre metodología de la investigación jurídica*. Madrid, España: Trotta.

- Courtis, C. (2009). El juego de los juristas. Ensayo de caracterización de la investigación dogmática. En C. Courtis, *Observar la ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*. Madrid, España: Trotta.
- Cruz, E. (2014). Del derecho ambiental a los derechos de la naturaleza: sobre la necesidad del diálogo intercultural. *Jurídicas*, 95-116.
- Cubides, J., Barreto, P., & Castro, C. (2018). El medioambiente como víctima del conflicto armado interno en Colombia desde la óptica de la acción de cumplimiento. *Jus Público*, 281-309.
- De Cupis, A. (1975). *El daño*. Barcelona, España: Bosch.
- De Jouvenel, B. (1970). Le thème de l'environnement. *Analyse & Prévision*, 500-545.
- De Rojas, F. (1994). Desde la globalización hasta la Conferencia de Estocolmo. *Anales Facultad de Derecho Universidad de Alicante*, 245-272.
- Del Rosario, M. (2011). La supremacía constitucional: naturaleza y alcances. *Revista Dikaion. Universidad de la Sabana*, 97-117.
- Díaz, B. (2015). *La ambientalización del derecho internacional humanitario*. Barcelona, España: Universitat Pompeu Fabra.

- Domínguez, R., León, M., Samaniego, J., & Sunkel, O. (2019). *Recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Escobar, A. (1995). Dinero, desarrollo y ecología. El desarrollo sostenible: Diálogo de discursos. *Ecología Política*, 7-25.
- Esquivel, L. (2006). *Responsabilidad y sostenibilidad ecológica. Una ética para la vida*. Barcelona, España: Universidad Autónoma. Facultad de Filosofía y Letras.
- Fernández, J. (2008). *Principio de proporcionalidad y derechos fundamentales: Una perspectiva desde el Derecho público europeo*. Madrid, España: Dykinson.
- Fernández, M. (2003). La culpa en el régimen de responsabilidad por el hecho ajeno. *Estudios Socio-Jurídicos*, 230-249.
- Ferrajoli, L. (1995). *Teoría del garantismo penal*. Madrid, España: Trotta.
- Ferrajoli, L. (2001). *Derecho y razón*. Madrid, España: Trotta.
- Fioravanti, M. (2001). *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*. Madrid, España: Trotta.
- Foy, P. (2008). Soft Law y derecho internacional ambiental, algunas aplicaciones nacionales. *Iuris Tantum*, 65-84.
- Gadamer, H.-G. (1977). *Verdad y Método*. Salamanca: Sígueme.

- Galvis, L. (2012). *El derecho a un ambiente sano*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- García, A., & Varón, D. (2018). La sentencia del río Atrato: un paso más allá de la Constitución Verde. En A. Varios, *La Corte Ambiental. Expresiones ciudadanas sobre los avances constitucionales*. Bogotá, Colombia: Ediciones Antropos.
- García, J. (1991). Nazismo, Derecho y Filosofía del Derecho. *Anuario de filosofía del derecho*, 341-364.
- García, J. (2017). *Justicia ambiental en Colombia: un estudio sobre el derecho ambiental, el medio ambiente y la relación del hombre con la naturaleza desde las prácticas del buen vivir*. Medellín, Colombia: Universidad EAFIT. Escuela de Derecho.
- García, L. (2003). *Teoría del desarrollo sostenible y legislación ambiental colombiana. Una reflexión cultural*. 198-215: *Revista de Derecho Universidad del Norte*.
- García, M. (2017). *Régimen jurídico de los vertimientos en Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- García, M. (2019). Efectividad de la multa como instrumento sancionatorio ambiental. Análisis del monto máximo imponible y la capacidad económica del infractor como criterios sustanciales. En M. García,

- Procedimiento sancionatorio ambiental, 10 años de la Ley 1333 de 2009*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Garro, Á. (2013). Procedimiento administrativo sancionatorio ambiental a partir de la vigencia de la Ley 1437 de 2011. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 443-470.
- Giraldo, O. (2016). Derecho al medio ambiente sano y su desarrollo normativo en Colombia. *Criterio Libre Jurídico*, 45-50.
- Goldenberg, I., & Cafferatta, N. (2001). *Daño ambiental, problemáticas de la determinación causal*. Buenos Aires, Argentina: Abeledo Perrot.
- González, J. J. (2003). *La responsabilidad por el daño ambiental en América Latina*. México, D.F: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Gómez, A., & Rodríguez, G. (2018). Ley 1333 de 2009: Un régimen de presunciones. En A. Gómez, & G. Rodríguez, *Régimen sancionatorio administrativo ambiental en Colombia*. Bogotá, Colombia: Ibáñez.
- Gómez, A., Rodríguez, G., & Vargas, I. (2015) La facultad a prevención. En G. A. Rodríguez, & I. Vargas-Chaves (Eds.) *Perspectivas de responsabilidad por daños ambientales en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Gómez, C. (2018). *Fundamentos del derecho disciplinario colombiano*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

- Gómez, C. (2017). *El desarrollo sostenible: conceptos básicos, alcance y criterios para su evaluación*. México: Universidad Autónoma de México.
- Gómez, C., Muñoz, J., Natalia, A., & Panesso, H. (2010). *El medio ambiente sano, un derecho de todos*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario.
- Gomis, L. (1998). *Responsabilidad por daño al ambiente*. Pamplona, España: Aranzadi.
- González, J. (2006). *Derecho ambiental colombiano. Parte General. Tomo I*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- González, V. (2012). *Derecho ambiental colombiano*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Granada, L., & Merino, C. (2017). *Aproximación a un modelo teórico de ponderación de derechos fundamentales contemplados en la Constitución Política de Colombia*. Medellín, Colombia: Funlam.
- Guaqueta, L., Manjarrés, K., & Vargas, C. (2014). *Los criterios de la Corte Constitucional en torno al medio ambiente como objeto autónomo de protección de la acción de tutela*. Bogotá, Colombia: Universidad Libre de Colombia.
- Guerrero, O. (2009). *Institutos probatorios del nuevo proceso penal*. Bogotá, Colombia: Ediciones Nueva Jurídica.

- Guerrero, O. (2017). *Fundamentos teórico-constitucionales del nuevo proceso penal*. Bogotá, Colombia: Ediciones Nueva Jurídica.
- Gutiérrez, I. (1996). La responsabilidad por el daño ambiental en Colombia. *La responsabilidad por el daño ambiental. Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente oficina regional para América latina y el Caribe* (pp. 169 – 238). México D.F; Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Güiza, L. (2008). Efectividad de los instrumentos administrativos de sanción y exigencia de la reparación del daño ambiental en Colombia. *Revista Estudios Socio Jurídicos*, 307-335.
- Güiza, L. (2010). La minería de hecho en Colombia. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.
- Güiza, L. (2011). Perspectiva jurídica de los impactos ambientales sobre los recursos hídricos provocados por la minería en Colombia. *Revista Opinión Jurídica*, 123-140.
- Güiza, L., & Gutiérrez, R. (2012). El papel de las autoridades ambientales en la resolución de los conflictos: Un enfoque desde los derechos humanos. En Londoño, B., Güiza, L., & Muñoz, L. (Eds). *Conflictos ambientales en Colombia retos y perspectivas desde el enfoque de DDHH y la participación ciudadana*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario.

- Gutelman, M. (1981). La estructura agraria como sistema de fuerza. En M. Gutelman, *Estructuras y reformas agrarias. Los problemas agrarios y los métodos para su estudio*. Barcelona, España: Fontamara.
- Guzmán, L., & Ubajoa, J. (2019). Garantías procedimentales en el ámbito sancionatorio ambiental. Un análisis de eficacia administrativa. En M. García, *Procedimiento sancionatorio ambiental, 10 años de la Ley 1333 de 2009*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Hassemer, W. (1984). *Fundamentos del derecho penal*. Barcelona, España: Bosch.
- Henao, J. C. (1998). *El Daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en el derecho colombiano y francés*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Henao, J. (2000). *Responsabilidad del Estado colombiano por daño ambiental*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Herdegen, M. (2005). *Derecho internacional público*. México D.F.: Marcial Pons.
- Hongju, H. (2013). ¿Por qué las naciones obedecen al derecho internacional? *THĒMIS-Revista De Derecho*, 11-50.
- Huerta, M. (2006). El fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del derecho internacional. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 513-549.

- Ibarra, A., & Calle, M. (2019). Jurisdicción especial para la paz: fundamentos teóricos y características de la justicia transicional en Colombia. *Análisis Político*, 3-20.
- Ibarra, G. (2009). Ética del medio ambiente. *Elementos: Ciencia y Cultura*, 11-17.
- Iriarte, C. (2009). El derecho al ambiente como derecho humano. *Pensamiento Jurídico*, 227-240.
- Ivanega, M. (2012). *El alcance del principio de verdad material en el procedimiento administrativo*. México: Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México.
- Jaquenod, S. (1991). *El derecho ambiental y sus principios rectores*. Madrid, España: Dykinson.
- Jellinek, G. (2012). *Teoría general del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Jiménez de Parga Maseda, P. (2001). *El Principio de Prevención en el Derecho Internacional del Medio Ambiente*. Madrid: LA LEY-ACTUALIDAD, S.A.
- Kant, I. (2007). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres texto íntegro de la traducción de Manuel García Morente*. San Juan, Puerto Rico: Pedro M. Rosario Barbosa.

- Kerguelén, E. (2016). Antecedentes históricos del Derecho Ambiental Colombiano. *Revista de Derecho y Sociedad*, 1-10.
- Knox, J. (2018). *Principios Marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente*. Recuperado de [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FP\\_ReportSpanish.PDF](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FP_ReportSpanish.PDF)
- Lago, A., & López, L. (2014). *Tratado de Derecho Ambiental*. Madrid, España: Ediciones SEF.
- Laudan, L. (2013). *Verdad, error y proceso penal. Un ensayo sobre epistemología jurídica*. Madrid, España: Marcial Pons.
- Laverde, J. (30 de enero de 2013). El procedimiento administrativo sancionatorio en el CPACA. *Ámbito Jurídico*, pág. s.i.
- Lesmes, R. (2019). La presunción de culpa y otros asuntos relevantes del procedimiento sancionatorio ambiental colombiano. En M. García, *Procedimiento sancionatorio ambiental, 10 años de la Ley 1333 de 2009*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Lesmes, R. (2019). Naturaleza jurídica y principios del proceso sancionatorio ambiental en Colombia. En M. García, *Procedimiento sancionatorio ambiental, 10 años de la Ley 1333 de 2009*. Bogotá, España: Universidad Externado de Colombia.

- Leyva, J. (2010). Concepto y principios del desarrollo ambiental sostenible en la Constitución colombiana. *Revista electrónica Direito e Política*, 22-38.
- Lobo, J. (2014). La protección del medio ambiente en el derecho internacional humanitario. *Revista Política y Estrategia*, 51-70.
- Londoño, B. (1999). Las acciones colectivas en defensa de los derechos de tercera generación. *Revista Estudios Socio Jurídicos*, 103-131.
- Londoño, B., Rodríguez, A., & Herrera, G. (Eds.). (2006). *Perspectivas del Derecho ambiental en Colombia*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario.
- Londoño, B., Rodríguez, A., & Herrera, G. (Eds.). (2006). *Procedimiento administrativo sancionatorio en materia ambiental. Perspectivas del Derecho ambiental en Colombia*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario.
- Lope- Bello, N. (1997). *Derecho ambiental internacional*. Caracas, Venezuela: Eccinoccio. Ediciones de la Universidad Simón Bolívar.
- López, A. (2016). Estándar de la prueba y defensas afirmativas en el proceso penal. Análisis con referencia al caso colombiano y español. *Revista Nuevo Foro Penal*, 151-192.
- López, D. &. (2008). La armonización del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en Colombia. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 317-352.

López, D. (2002). *El derecho de los jueces*. Bogotá, Colombia: Legis-Uniandes.

López, M. (2005). *Los principios del procedimiento administrativo*. En A. Varios, *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruíz. Derecho administrativo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

López, P., & Ferro, A. (2006). *Derecho Ambiental*. México: Iure Editores.

López, S., Hernández, J., & Méndez, C. (2019). Desarrollo jurisprudencial de la protección ambiental en Colombia: aportes desde la perspectiva neoconstitucionalista. *Revista Opera*, 49-65.

Lora, A., Muñoz, L., & Rodríguez. (2008). *Manual de acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia*. Bogotá: Iniciativa de Acceso Colombia.

Lora, K. (2012). El principio de precaución en la legislación ambiental colombiana. *Actualidad Jurídica*, 22-29

Lozano, B., Lago, A., & López, L. (2014). *Tratado de derecho ambiental*. Madrid, España: Editorial Centro de Estudios Financieros.

Macías, L. (1998). *Introducción al Derecho Ambiental*. Bogotá, Colombia: Legis.

- Macías, L. F. (2007). El Daño ambiental, hacía una reflexión conceptual desde la filosofía y el derecho ambiental. *El Daño* (pp. 125 – 151). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Marín, J., & Trujillo, J. (2016). El Estado Social de Derecho: un paradigma aún por consolidar. *Revista Jurídica Derecho*, 53-70.
- Martín, R. (1993). *El hombre: una especie en peligro*. Madrid, España: Campomanes Libros.
- Martín, R. (1995). *Tratado de derecho ambiental*. Madrid, España: Trivium.
- Martínez, G. (2019). *Aplicación del Derecho Internacional por los jueces y tribunales nacionales*. Bogotá, Colombia: Consejo Superior de la Judicatura. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.
- Martínez, J. (2017). Jurisdicción especial para la paz y su relevancia en la convulsa coyuntura política colombiana. *Ratio Juris*, s.i.
- Maurer, H. (2011). *Derecho administrativo. Parte General*. Madrid: Marcial Pons.
- Meadows, D., Meadows, D., Randers, J. (1972). *Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.
- Melzer, N. (2019). *Derecho Internacional Humanitario. Una introducción integral*. Ginebra: CICR.

- Mendoza, I. (2017). *Internalización del costo externo ambiental en la fabricación de bloques de cemento en la ciudad de México*. Ciudad de México, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mesa, G. (2010). *Principios ambientales como reglas de organización para el cuidado, la vida, la conservación y el futuro*. En G. Mesa, *Debates ambientales contemporáneos*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Mesa, G. (2012). *Elementos para una teoría de la Justicia Ambiental*. En G. Mesa, *Elementos para una teoría de la Justicia Ambiental y el Estado Ambiental de Derecho*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales.
- Mesa, L. (2017). El derecho a un ambiente sano como derecho humano sus principios rectores y su constitucionalización. *Ratio Juris*, 83-93.
- Molina, J. (2016). La irrupción del biocentrismo jurídico. Los derechos de la naturaleza en América Latina y sus desafíos. *Revista Ambiente y Sostenibilidad del Doctorado Interinstitucional en Ciencias Ambientales*, 64-79.
- Monroy, G. (2018). *Derecho Internacional Público*. Bogotá, Colombia: Temis.
- Monroy, J. (2008). *Políticas ambientales para los centros urbanos de Colombia*. En Rodríguez, G., Londoño, B., & Herrera, G. (Ed). *Ciudades*

*ambientalmente sostenibles*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario.

Montaño, K. (2018). *Justicia verde constitucional: Parámetros hermenéuticos para la concesión de derechos fundamentales a los ecosistemas del territorio colombiano*. Bucaramanga, Colombia: Universidad Industrial de Santander.

Montero, D. (2013). *Derecho de defensa en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. En D. Montero, *Derecho penal en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Principios fundamentales del Derecho penal reconocidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. San José de Costa Rica, Costa Rica: Isolma.

Morales, G. (2016). La apropiación de la naturaleza como recurso: Una mirada reflexiva. *Revista Gestión y Ambiente*, 141-154.

Morris, J. (2002). *Rethinking risk and the precautionary principle*. Oxford: Butterworth-Heinemann.

Mosquera, G. (2018). La medida preventiva ambiental: un acto administrativo especial visto bajo la luz del derecho a la tutela judicial efectiva. En A. Gómez, & G. Rodríguez, *Régimen sancionatorio administrativo ambiental en Colombia. Aportes para su implementación*. Bogotá, Colombia: Ibáñez.

- Nava, C. (2016). El acuerdo de París. Predominio del soft law en el régimen climático. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 99-135.
- Nieva, J. (2016). La razón de ser de la presunción de inocencia. *InDret Revista para el análisis del derecho*, 1-23.
- Nikken, P. (2010). La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. *Revista IIDH*, (52).
- Orellana, M. (2014). *Tipología de instrumentos de derecho público ambiental internacional*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.
- Ortuzar, F. (30 de marzo de 2020). *El derecho internacional ambiental: historias e hitos*. Recuperado de <https://aida-americas.org/es/blog/el-derecho-internacional-ambiental-historia-e-hitos>
- Osorio, Á. (2019). Principios que gobiernan la potestad sancionatoria ambiental. En M. García (Edi.), *Procedimiento sancionatorio ambiental, 10 años de la Ley 1333 de 2009*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Ost, F. (1996). *Naturaleza y derecho. Para un debate ecológico en profundidad*. Bilbao: Ediciones Mensajero.
- Páez, Á., Lamprea, E., & Vallejo, C. (2017). Medio ambiente y acciones populares en Colombia: Un estudio empírico. *Vniversitas*, 209- 247.

- Páez, I., & Rodríguez G. (2013). Las medidas preventivas ambientales, una aproximación desde el derecho administrativo. *Revista Opinión Jurídica*. Universidad de Medellín, 17-30.
- Parellada, C. (2000). *Los principios de responsabilidad civil por daño ambiental en Argentina*. En A. varios, *Responsabilidad por daños al ambiente*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Patiño, M. (1999). *Derecho ambiental colombiano*. Bogotá, Colombia: Legis.
- Peces-Barba, G. (1997). *Los valores superiores en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Madrid, Colombia: Universidad de Burgos - Dykinson.
- Perelló, I. (1997). El principio de proporcionalidad y la jurisprudencia constitucional. *Jueces para la democracia*, 69-75.
- Pico, J. (1997). *Las garantías constitucionales del proceso*. Barcelona, España: Bosch.
- Pinto, I., Carneiro, P., Da Silva, S., & Fabiano, M. (2017). La naturaleza como sujeto de derechos: análisis bioético de las Constituciones de Ecuador y Bolivia. *Revista Latinoamericana de Bioética*, 17-57.
- Pinzón, M. (2013). Los derechos colectivos y las acciones populares: elementos para la comprensión de un mercado. *Revista de Derecho y Economía*, 59-86.

- Prieto, L. (2007). *Apuntes de Teoría del Derecho*. Madrid, España: Trotta.
- Quinche, M. (2015). *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá, Colombia: Temis.
- Ramírez, M. (2007). La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español. *Revista de Derecho de la División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*, s.i.
- Ramírez, M. (2007). Postura de la Corte Constitucional Colombiana en relación con el poder sancionador de la administración. *Revista de Derecho de la División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*, s.i.
- Rebollo, M. (2013). El concepto de sanción administrativa. En M. García, & Ó. Amaya, *Derecho sancionatorio ambiental*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Restrepo, M. (2013). *El principio de precaución en la responsabilidad administrativa ambiental*. En M. García, & O. Amaya, *Derecho sancionatorio ambiental*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Riechmann, J. (2007). *Introducción al principio de precaución*. Recuperado de <http://istas.net/descargas/Introducci%c3%b3n%20al%20Principio%20de%20Precauci%c3%b3n.%20Jorge%20Riechmann.pdf>

- Riechamann, J & Tickner, J. (Coord.). (2002). *El principio de precaución. En medio ambiente y salud pública: de las definiciones de la práctica*. Barcelona: Icaira editorial S.A.
- Roa, M. (2017). Principio in dubio pro natura o de precaución como base del derecho ambiental. *Nova et Vetera*, s.i.
- Rodríguez, C. (2017). *El principio de proporcionalidad por el legislador*. Santa Marta, Colombia: Editorial Unimagdalena.
- Rodríguez, C. (2017). Origen y tratamiento constitucional del principio de proporcionalidad en Colombia. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 125-148.
- Rodríguez, G. (2012). *La consagración de los derechos ambientales en las Constituciones Políticas de Colombia, Ecuador y Bolivia*. En G. Rodríguez & A. Páez (Eds.), *Temas de Derecho ambiental: una mirada desde lo público*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario.
- Rodríguez, G., & Muñoz, L. (2009). *La participación en la gestión ambiental. Un reto para el nuevo milenio*. Bogotá, Colombia: Editorial del Rosario.
- Rodríguez, G., & Páez, I. (2012). *Temas de derecho ambiental: una mirada desde lo público*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Rodríguez, G., & Vargas, I. (Eds.). (2015). *Perspectivas de responsabilidad por daños ambientales en Colombia*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario.

Rodríguez, G., Londoño, B., & Herrera, G. (Ed.). (2008). *Ciudades ambientalmente sostenibles*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario.

Rodríguez, V. (1998). *El debido proceso legal y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. En A. Varios, *Liber Amicorum Héctor Fix Zamudio*. San José de Costa Rica, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Rojas, S., & Mojica, J. (2015). *De la causalidad adecuada a la imputación objetiva en la responsabilidad civil colombiana Aplicación particular en la responsabilidad civil ambiental*. En Rodríguez, G., & Vargas, I. (Eds.). *Perspectivas de responsabilidad por daños ambientales en Colombia*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario.

Ruda, A. (2005). *El daño ecológico puro. La responsabilidad civil por el deterioro del medio ambiente*. Gerona, España: Universidad de Girona.

Ruiz, C. (1984). *Individualismo posesivo, liberalismo y democracia liberal notas sobre la contribución de C. B. Macpherson a la teoría democrática*.

Recuperado

de

<https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160303/20160303183646/rev1>

[7\\_ruiz.pdf](#)

- San Cristóbal, S. (2020). Contenido de la presunción de inocencia como regla de tratamiento y de juicio en el proceso penal actual. *Revista General de Derecho Procesal*, s.i.
- Sánchez, J., Córdoba, M., Serrano, H., & Castro, A. (2018). Flexibilización probatoria y equidad: Propuestas para la justicia del posconflicto. *Revista Virtual Vía Inveniendi et Iudicandi*, 157-190.
- Sánchez, L. (2012). *El derecho al ambiente sano: esquemas de reconocimiento constitucional y mecanismos judiciales de protección en el derecho comparado*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Santofimio, J. (2017). *Compendio de derecho administrativo*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Sierra, M. &. (2014). Derechos Humanos: Su presencia en las Constituciones Colombianas. Análisis de los textos correspondientes a las Constituciones de 1886 y 1991. *Revista Derecho y Realidad*, 8-21.
- Simón, F. (2012). Medio ambiente y derechos fundamentales. *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Tribunal Constitucional*, s.i.
- Sotillo, A. (2015). La nueva clasificación de los derechos fundamentales en el nuevo constitucionalismo latinoamericano. *Revista Ciencia y Cultura*, 163-183.

- Stone, C. (1972). Should trees have standing? Toward legal rights for natural objects. *Southern California Law*, 450-501.
- Suelt, V. (2016). El bloque de constitucionalidad como mecanismo de interpretación constitucional. Aproximación a los contenidos del bloque en derechos en Colombia. *Revista Vniversitas*, 302-359.
- Sunkel, O. (1990). *El difícil contexto internacional para un desarrollo sustentable. Diálogo con nuestro futuro común: Perspectivas latinoamericanas del Informe Brundtland*. México D.F.: Fundación Friedrich Ebert- Editorial Nueva Sociedad.
- Surasky, J., & Morosi, G. (2013). La relación entre los seres humanos y la naturaleza: construcción, actualidad y proyecciones de un peligro ambiental. *Revista Documentos de Trabajo N° 3*, Instituto de relaciones internacionales. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de la Plata. s.i
- Tamayo, J. (2007). *Tratado de responsabilidad civil*. Bogotá, Colombia: Legis.
- Taruffo, M. (2005). Tres observaciones sobre "Por qué un estándar de prueba subjetivo y ambiguo no es un estándar" de Larry Laudan. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 115-126.
- Taruffo, M. (2009). Consideraciones sobre prueba y motivación. En M. Taruffo, A. Ibáñez, & A. Pérez, *Consideraciones sobre la prueba judicial*. Madrid, España: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.

- Tisnés, J. (2012). Presunción de inocencia: Principio constitucional absoluto. *Revista Ratio Juris*, 53-71.
- Tobasura, I. (2011). El legado ecológico de "El libertador". *Revista Luna Azul. Universidad de Caldas*, 135-145.
- Tobón, M., Murillo, M., Correa, C., & Zárata, C. (2018). El procedimiento sancionatorio ambiental: análisis de una metodología que sigue en construcción. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas UPB*, 245-262.
- Toca, C. (2011). Versiones del desarrollo sostenible. *Revista Sociedade e Cultura. Revista Universidad de Goiás*, 195-204.
- Torres, W. (2017). Los delitos contra el medio ambiente a partir de la problemática ambiental generada en torno a los chircales de la ciudad de Tunja 2010- 2015. *Global Iure*, 211-237.
- Uprimny, R. (2009). *Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y nuevo procedimiento penal*. Bogotá, Colombia: Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.
- Uprimny, R. (2011). Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos. *Revista Pensamiento Penal*, 1-22.
- Uribe, D., & Cárdenas, F. (2010). *Derecho internacional ambiental*. Bogotá, Colombia: Fundación Universidad Jorge Tadeo Lozano.

- Uribe, E. (2005). The Evolution of Colombian Environmental Institutions: 1971-2004. *Documento CEDE 2005-4. Edición Electrónica*, 2-91.
- Valderrama, F. (2016). El personalismo de Emmanuel Mounier y su relación con la Constitución Política de Colombia. *Revista Opinión Jurídica. Universidad de Medellín*, 249-272.
- Valdés, M. (2004). *Naturaleza y valor. Una aproximación a la ética ambiental*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Filosóficas. Fondo de Cultura Económica.
- Valencia, H. (1992). Los derechos humanos en la Constitución del 91. *Revista Dialnet*, 45-61.
- Valladares, P. (2003). *Derecho internacional humanitario y temas de áreas vinculadas*. Buenos Aires, Argentina: Lexis Nexis Abeledo Perrot.
- Vallejo, H., & Cubides, J. (2017). *El conflicto armado interno en Colombia: análisis jurídico de protección a las víctimas y del medio ambiente*. Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Guerra.
- Vásquez, R. (1993). *Responsabilidad por daño (elementos)*. Buenos Aires, Argentina: Depalma.
- Velasco, Y. (2013). La dignidad humana como valor, principio y derecho en la jurisprudencia constitucional colombiana. *Criterios. Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional*, 81-130.

- Velásquez, C. (2004). Ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración en España y Colombia para la protección del medio ambiente y los recursos naturales. *Revista de Derecho de la División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*, 1-64.
- Vera, J. (2018). Las actividades ilegales de los actores armados del conflicto, que han sido fuente de desastres ambientales en Colombia. *Cuaderno Activa*, 69-76.
- Vidal, C. (2009). El principio de proporcionalidad como parámetro de constitucionalidad de la actividad del juez. *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, 427-447.
- Villa, V. (2012). *Conflicto ambiental y social por emisiones atmosféricas: De la intolerancia al acuerdo*. En Londoño, B., Güiza, L., & Muñoz, L. (Ed). *Conflictos ambientales en Colombia retos y perspectivas desde el enfoque de DDHH y la participación ciudadana*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario.
- Weber, A. (2008). El principio de Estado de Derecho como principio constitucional común europeo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 27-59.
- Zagrebelsky, G. (2002). *El derecho dúctil*. Madrid, España: Trotta.

## INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Asamblea General. Organización de las Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado de [<https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>]

Asamblea General. Organización de las Naciones Unidas. (16 de diciembre de 1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Resolución 2200 A (XXI). Recuperado de [<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>]

Asamblea General. Organización de las Naciones Unidas. (16 de junio de 1972). *Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano*. Recuperado de [<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>]

Asamblea General. Organización de las Naciones Unidas. (30 de abril de 1982). *Convención de las Naciones sobre el Derecho del Mar*. Recuperado de [<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201833/volume-1834-A-31363-Spanish.pdf>]

Asamblea General. Organización de las Naciones Unidas. (28 de octubre de 1982). *Carta Mundial de la Naturaleza*. Resolución 37/7. Recuperado de [<https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/C.2/74/L.47/Rev.1>]

Asamblea General. Organización de las Naciones Unidas. (22 de marzo de 1989). *Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los derechos peligrosos y su eliminación*. Recuperado de [https://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/mercurio/Convenio\_Basilea\_Directrices\_tecnicas\_manejo\_ambientalmente\_racional\_de\_desechos\_de\_mercurio\_o\_contaminados\_con\_esto.pdf]

Organización de las Naciones Unidas. (3 al 14 de junio de 1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas*. Río de Janeiro. Recuperado de [https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm]

Asamblea General. Organización de las Naciones Unidas. (2002). *Cumbre de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible*. Johannesburgo. Recuperado de [https://www.un.org/spanish/conferences/wssd/cumbre\_ni.htm]

Comité Internacional de la Cruz Roja. (2005). *Derecho Internacional Humanitario*. Ginebra: CICR.

Organización de Estados Americanos. (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

Organización de Estados Americanos. (7 al 22 de noviembre de 1969).

*Convención Americana sobre derechos humanos*. San José de Costa Rica. Recuperado de

Organización de las Naciones Unidas. (2014). *Justicia Transicional y derechos económicos, sociales y culturales*. Nueva York: ONU.

Organización de las Naciones Unidas. (2016). *Medio ambiente: el gran dividendo de la paz*. Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://nacionesunidas.org.co/blog/2016/03/11/medio-ambiente-el-gran-dividendo-de-la-paz/>.

## **NORMATIVIDAD NACIONAL**

Congreso de Colombia. (17 de enero de 1959). Ley sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de Recursos Naturales Renovables. [Ley 2 de 1959] DO: AÑO XCV. N. 29861

Congreso de Colombia. (19 de diciembre de 1973). Ley Por la cual se expide el Código de Recursos Naturales. [Ley 23 de 1974] DO: 34.001

Congreso de Colombia. (24 de enero de 1979). Ley Por la cual se dictan medidas sanitarias. [Ley 9 de 1979] DO: 35.308

Constitución Política de Colombia. [Const.] (1991) Recuperado de [[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)].

Congreso de Colombia. (22 de diciembre 1993). Ley Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. [Ley 99 de 1993] DO: 41.146

Congreso de Colombia. (21 de julio de 2009). Ley Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. [Ley 1333 de 2009] DO47.417

Congreso de Colombia. (18 de enero de 2011). Ley Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [Ley 1437 de 2011] DO: 47.956

Congreso de Colombia. (6 de junio de 2019). Ley Estatutaria. [Ley 1957 del 2019] DO 50.976

Delegatarios del Estado Colombiano. (4 de agosto de 1886). Constitución Política de 1886. Recuperado de [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1826862>].

Jurisdicción Especial para la Paz. (9 de marzo de 2018). Reglamento General. Acuerdo 001. Bogotá, Colombia: [<https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Sala%20Plena%20Acuerdo%20001%20de%202018%20Reglamento%20general%20JEP.pdf>].

Justicia Especial para la Paz. Unidad de Investigación y Acusación. (5 de junio de 2019). Comunicado 009. Unidad de Investigación y Acusación de la Jep reconoce como víctima silenciosa el medio ambiente. Bogotá, Colombia: <https://www.jep.gov.co/SiteAssets/Paginas/UIA/sala-de-prensa/Comunicado%20UIA%20-%20009.pdf>.

Presidencia de la República de Colombia. (01 de septiembre de 1953). Decreto Por el cual se dictan medidas sobre cuestiones forestales. [Decreto 2278 de 1953] DO: AÑO XC. N. 28294

Presidencia de la República de Colombia. (18 de diciembre de 1974). Decreto Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. [Decreto 2811 de 1974] DO 34.243

Presidencia de la República de Colombia. (4 de agosto de 1978). Decreto Por el cual se reglamentan la parte X del libro II del Decreto Ley 2811 de 1974 que trata de los recursos hidrobiológicos. [Decreto 1681 de 1978] DO 35088

Presidencia de la República de Colombia. (26 de junio de 1984). Decreto Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 09 de 1979. [Decreto1594 de 1984] DO 36.700

## **JURISPRUDENCIA NACIONAL**

Consejo de Estado. (17 de noviembre de 2017). Sala de lo Contencioso Administrativo Rad. 23001 23 33 000 2014-00188 01. [MP. Roberto Augusto Serrato Valdés]

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. (16 de mayo de 2011). Rad. 52835-3103-001-2000-00005-01. [MP. William Namén Vargas]

Corte Constitucional. (7 de enero de 1992) Sentencia C-414. [MP. Ciro Angarita Barón]

Corte Constitucional. (17 de febrero de 1994) Sentencia C-058. [MP. Alejandro Martínez Caballero]

Corte Constitucional. (21 de noviembre de 1994). Sentencia C-519, Expediente No. L.A.T.-036. [MP. Vladimiro Naranjo Mesa]

Corte Constitucional. (24 de noviembre de 1994). Sentencia C-528, Expediente No. D-579 [MP. Fabio Morón Díaz]

Corte Constitucional. (30 de mayo de 1996). Sentencia C-244. [MP. Carlos Gaviria Díaz]

Corte Constitucional. (5 de diciembre de 1996). Sentencia C-689. [MP. José Gregorio Hernández Galindo]

Corte Constitucional. (5 de diciembre de 1996). Sentencia C-690. [MP. Alejandro Martínez Caballero]

Corte Constitucional. (21 de noviembre de 1996). Sentencia C-626. [MP. José Gregorio Hernández Galindo]

Corte Constitucional. (1 de abril de 1998). Sentencia C-126. [MP. Alejandro Martínez Caballero]

Corte Constitucional. (30 de junio de 1998). Sentencia C-320. [MP. Eduardo Cifuentes Muñoz]

Corte Constitucional. (12 de abril de 2000). Sentencia C-431, Expediente D-2589. [MP. Vladimiro Naranjo Mesa]

Corte Constitucional. (12 de diciembre de 2000). Sentencia Unificada SU-1723. [MP. Alejandro Martínez Caballero]

Corte Constitucional. (31 de enero de 2001). Sentencia C-093. [MP. Alejandro Martínez Caballero]

Corte Constitucional. (28 de junio de 2001). Sentencia C-671. [MP. Jaime Araujo Rentería]

Corte Constitucional. (28 de junio de 2001). Sentencia C-673. [MP. Manuel José Cepeda Espinosa]

Corte Constitucional. (25 de julio de 2001). Sentencia C-774. [MP. Rodrigo Escobar Gil]

Corte Constitucional. (23 de abril de 2002). Sentencia C-285. [MP. Jaime Córdoba Triviño]

Corte Constitucional. (23 de abril de 2002). Sentencia C-293. [MP. Alfredo Beltrán Sierra]

Corte Constitucional. (7 de mayo de 2002). Sentencia C-339. [MP. Jaime Araujo Rentería]

Corte Constitucional. (22 de mayo de 2002). Sentencia C-392. [MP. Álvaro Tafur Galvis]

Corte Constitucional. (28 de mayo de 2002). Sentencia C-416. [MP. Clara Inés Vargas Hernández]

Corte Constitucional. (13 de agosto de 2002). Sentencia C-641. [MP. Rodrigo Escobar Gil]

Corte Constitucional. (11 de marzo de 2003). Sentencia C-205. [MP. Clara Inés Vargas Hernández]

Corte Constitucional. (4 de diciembre de 2003). Sentencia C-1156. [MP. Álvaro Tafur Galvis]

Corte Constitucional. (8 de junio de 2004). Sentencia C-576. [MP. Jaime Araujo Rentería]

Corte Constitucional. (10 de agosto de 2005). Sentencia C-822. [MP. Manuel José Cepeda Espinosa]

Corte Constitucional. (27 de enero de 2009). Sentencia C-025. [MP. Rodrigo Escobar Gil]

Corte Constitucional (8 de julio de 2009). Sentencia C-443, Expediente D-7419. [MP. Humberto Antonio Sierra Porto]

Corte Constitucional. (22 de julio de 2009). Sentencia C-486, Expediente D-7589. [MP. María Victoria Calle Correa]

Corte Constitucional. (27 de julio de 2010). Sentencia C-595, Expediente D-7977. [MP. Jorge Iván Palacio Palacio]

Corte Constitucional. (6 de septiembre de 2010). Sentencia C-703. [MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo]

Corte Constitucional. (1 de diciembre de 2010). Sentencia C-980. [MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo]

Corte Constitucional. (10 de agosto de 2011). Sentencia C-598. [MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub]

Corte Constitucional. (24 de agosto de 2011). Sentencia C-632. [MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo]

Corte Constitucional. (22 de febrero de 2012). Sentencia C-121. [MP Luís Ernesto Vargas Silva]

Corte Constitucional. (9 de mayo de 2012). Sentencia C-331. [MP. Luís Ernesto Vargas Silva]

Corte Constitucional. (16 de mayo de 2012). Sentencia C-370. [MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub]

Corte Constitucional. (18 de abril de 2012). Sentencia C-289. [MP. Humberto Antonio Sierra Porto]

Corte Constitucional. (24 de abril de 2013). Sentencia C-248. [MP. Mauricio González Cuervo]

Corte Constitucional. (31 de julio de 2013). Sentencia C-512 [MP. Mauricio González Cuervo]

Corte Constitucional. (29 de enero de 2014). Sentencia C-034. [MP. María Victoria Calle Correa]

Corte Constitucional. (5 de marzo de 2014). Sentencia C- 123. [MP Alberto Rojas Ríos]

Corte Constitucional. (29 de mayo de 2014). Sentencia C-313. [MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo]

Corte Constitucional. (6 de abril de 2015). Sentencia C-144. [MP. Martha Victoria Sáchica Méndez]

Corte Constitucional. (6 de abril de 2015). Sentencia C-143. [MP. Luis Ernesto Vargas Silva]

Corte Constitucional. (16 de julio de 2015). Sentencia C-449, Expediente D-10547. [MP. Jorge Iván Palacio Palacio]

Corte Constitucional. (5 de agosto de 2015). Sentencia C-496. [MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub]

Corte Constitucional. (8 de febrero de 2016). Sentencia C-035. [MP Gloria Stella Ortiz Delgado]

Corte Constitucional. (25 de febrero de 2016). Sentencia C-095. [MP. Alejandro Linares Castillo]

Corte Constitucional. (18 de mayo de 2016). Sentencia C-259. [MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez]

Corte Constitucional. (18 de enero de 2017). Sentencia C-003. [MP. Aquiles Arrieta Gómez]

Corte Constitucional. (2 de febrero de 2017). Sentencia C-048. [MP. Alberto Rojas Ríos]

Corte Constitucional. (15 de febrero de 2017). Sentencia C-091. [MP. María Victoria Calle Correa]

Corte Constitucional. (19 de abril de 2017). Sentencia C-220. [MP. José Antonio Cepeda Amarís]

Corte Constitucional. (19 de abril de 2017). Sentencia C-219. [MP. Iván Humberto Escruce Mayolo]

Corte Constitucional. (20 de abril de 2017). Sentencia C-225. [MP. Alejandro Linares Cantillo]

Corte Constitucional. (24 de mayo de 2017). Sentencia C-342. [MP. Alberto Rojas Ríos]

Corte Constitucional. (25 de septiembre de 2017). Sentencia T-595. [MP. Carlos Bernal Pulido]

Corte Constitucional. (18 de octubre de 2017). Sentencia C-644. [MP. Diana Fajardo Rivera]

Corte Constitucional. (23 de mayo de 2018). Sentencia C-046. [MP. Gloria Stella Ortiz Delgado]

Corte Constitucional. (23 de mayo de 2018). Sentencia C-048. [MP. Cristina Pardo Schlesinger]

Corte Constitucional. (13 de marzo de 2019). Sentencia C-112. [MP. José Fernando Reyes Cuartas]

Corte Constitucional. (9 de mayo de 2019). Sentencia C-189. [MP. Alejandro Linares Cantillo]

Corte Constitucional. (22 de octubre de 2019). Sentencia C-495. [MP. Alejandro Linares Cantillo]

Corte Constitucional. (19 de mayo de 1992). Sentencia T-581 [MP. Ciro Angarita Barón]

Corte Constitucional. (5 de junio de 1992). Sentencia T-406, Expediente T-778. [MP. Ciro Angarita Barón]

Corte Constitucional. (17 de junio de 1992). Sentencia T-411, Expediente N° T-785. [MP. Alejandro Martínez Caballero]

Corte Constitucional. (18 de septiembre de 1992). Sentencia T-528. [MP. Fabio Morón Díaz]

Corte Constitucional. (12 de diciembre de 1992). Sentencia T-436. [MP. Ciro Angarita Barón]

Corte Constitucional. (19 de febrero de 1993). Sentencia T-092, Proceso de Tutela No.5849. [MP. Simón Rodríguez Rodríguez]

Corte Constitucional. (23 de agosto de 1993). Sentencia T-145. [MP Eduardo Cifuentes Muñoz]

Corte Constitucional. (6 de julio de 1999). Sentencia T-470. [MP. José Gregorio Hernández Galindo]

Corte Constitucional. (25 de septiembre de 2007). Sentencia T-760. [MP. Clara Inés Vargas Hernández]

Corte Constitucional. (20 de febrero de 2015). Sentencia T-080. [MP. Jorge Iván Palacio Palacio]

Corte Constitucional. (10 de febrero de 2016). Sentencia T-051. [MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo]

Corte Constitucional. (10 de noviembre de 2016) T-622. [MP. Jorge Iván Palacio Palacio]

Corte Constitucional. (15 de mayo de 2017). Sentencia T-325 [MP. Aquiles Arrieta Gómez]

Corte Constitucional. (24 de julio de 2018). Sentencia T-295. [MP. Gloria Stella  
Ortiz Delgado]