

EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN AMBIENTAL EN LA SENTENCIA C-595 DE 2010 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL*

*Luz Elena Agudelo Sánchez***

RESUMEN

El presente escrito tiene como propósito resaltar la importancia que la Corte Constitucional le dio al principio de precaución ambiental, en la argumentación que condujo a la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones que contienen la presunción de dolo o culpa y la inversión de la carga de la prueba en el procedimiento sancionatorio ambiental. Para tal efecto, se expondrán algunos aspectos de la protección jurídica del ambiente en Colombia, se hará una aproximación al principio de precaución ambiental y se desarrollará la perspectiva de la Ley 1333 de 2009; finalizando con el análisis de la sentencia C-595 de 2002.

PALABRAS CLAVE

Corte Constitucional, Ley 1333 de 2009, sentencia C 595 de 2002, principio de precaución ambiental.

ABSTRACT

This paper has the purpose to highlight the importance that Colombian Constitutional Court gives to the environmental precautionary principle, in the arguments that this Court presented to decide that the regulations referred to presumption willfull misconduct or fault and the reverse proof of responsibility, in the legal procedure for environmental sanctions, agree with Colombian Political Constitution. That`s why some aspects about environment legal protection will be exposed, then an approximation of the environmental precautionary principle, concluding with the Law 1333-2009 and finally the Pronounce Sentence C 595 of 2002 will be analyzed.

KEY WORDS

Constitutional Court, Law 1333 of 2009, Pronounce Sentence C 595 of 2002, environmental precautionary principle.

Fecha de recepción del artículo: 15 de septiembre de 2011.

Fecha de aprobación del artículo: 30 de octubre de 2011.

* El contenido del presente artículo de investigación es producción académica de la investigación “El Principio de Precaución en el Estado Colombiano”, por la cual se obtuvo el título de magíster en Derecho Administrativo en la Universidad Libre de Colombia.

** Abogada de la Universidad Libre, Seccional Pereira; magíster universitario en Derecho Medio Ambiental, de la Universidad Complutense de Madrid, España; especialista en Derecho Urbano, de la Universidad Externado de Colombia; docente de la Universidad Libre, Seccional Bogotá, D.C. Correo electrónico: luzelenaas@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

Mediante la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 el Congreso de la República estableció el procedimiento sancionatorio ambiental, regulación que se echaba de menos en Colombia, no por su inexistencia, sino por su histórica dispersión y flexibilidad, que en parte se empezó a corregir con la Ley 99 de 1993 *“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”*.

Uno de los aspectos más sobresalientes de las disposiciones de la Ley 1333 de 2009 es la presunción de dolo o culpa y la carga de la prueba en cabeza del infractor, hasta tal punto que mereció no solamente la objeción presidencial por inconstitucionalidad, sino el ejercicio de varias acciones de inconstitucionalidad por violación al debido proceso, siendo la que resuelve el asunto de fondo la sentencia C 595 de 2010 de la Corte Constitucional.

El principio de precaución fue fundamental en la argumentación que hizo la Corte Constitucional para declarar la exequibilidad de las disposiciones que en la Ley 1333 de 2009 hacen referencia a la presunción de dolo o culpa y a la carga de la prueba en cabeza del infractor.

Este principio es orientador de la política ambiental nacional y constituye una de las principales herramientas para la protección del ambiente y de la salud, frente a los avances científicos y tecnológicos que traen consigo la incertidumbre de los riesgos que producen, que permite la aplicación de medidas restrictivas o prohibitivas sobre productos o actividades cuando puedan ocasionar un daño grave o irreversible.

No obstante la importancia de este principio y de su obligatoria observancia, en los términos del numeral sexto del artículo primero de la Ley 99 de 1993, su aplicación en Colombia por parte de las autoridades es precaria, por lo que resulta de especial relevancia analizar las consideraciones que tuvo la Corte Constitucional para declarar la exequibilidad de la presunción de dolo o culpa y la

carga de la prueba en cabeza del infractor dentro del procedimiento sancionatorio ambiental, sirviéndose de manera excepcional de este principio, a pesar de la argumentación razonable del demandante en lo referente al desconocimiento del debido proceso por la aplicación de las disposiciones que contienen tal presunción y carga.

Este escrito ha sido elaborado mediante una investigación documental a partir del análisis de la sentencia C-595 de 2010 y del principio de precaución ambiental en la doctrina nacional e internacional.

LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

Colombia es país pionero en la adopción de instrumentos jurídicos dirigidos a la protección del ambiente, especialmente desde la década de 1970 cuando la comunidad internacional hizo sus primeros llamados a los Estados para que dentro de sus ordenamientos internos incorporaran disposiciones que protegieran el ambiente.

El instrumento que más se destaca en la protección jurídica del ambiente es la Constitución Política de 1991, que no solamente constitucionalizó el derecho a gozar de un ambiente sano, sino que incorporó un gran número de disposiciones que contienen la obligación expresa para el Estado de garantizar unas condiciones ambientales óptimas que permitan el logro del desarrollo sostenible, y a los particulares el deber de contribuir con el Estado en la conservación de los recursos naturales y del ambiente.

En palabras de la Corte Constitucional, el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural, temas que, entre otros, han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución Política en muchas normas que establecen claros mecanismos para proteger este derecho y exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo (sentencia T 453 de 1998, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero).

A partir de la Constitución de 1991, denominada también “*Constitución Ecológica*” (Corte Constitucional, sentencia T 411 de 1992, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero), se han producido un sinnúmero de leyes que buscan reglamentar los preceptos constitucionales y adecuar el ordenamiento a las condiciones ambientales actuales, con miras a garantizar que las futuras generaciones puedan beneficiarse también del patrimonio natural que tenemos, entre las que se encuentra la Ley 99 de 1993, conocida como la “*Ley de Medio Ambiente Colombiana*”.

Entre los instrumentos jurídicos que existen en Colombia para la protección del ambiente encontramos el Código Nacional de Recursos Renovables (Decreto Ley 2811 de 1974); el Código Sanitario (Ley 9 de 1979); el Código Penal (Título XI de los delitos contra los recursos naturales y el ambiente); el Código Único Disciplinario (Faltas Gravísimas, Art. 48); el Estatuto Tributario (Exenciones tributarias ambientales, Leyes 223 de 1995 y 788 de 2002); Ley 697 de 2001 (que declaró el uso racional y eficiente de energía como un asunto de interés social público y de conveniencia nacional).

EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN AMBIENTAL

Una de las principales características del Derecho Ambiental es su carácter preventivo, en razón de que por regla general los efectos nocivos de la contaminación no se evidencian de inmediato sino con el paso del tiempo, cuando ya se han producido daños graves e irreversibles, de tal suerte que se deben aplicar medidas con miras a evitar su ocurrencia, dado que una vez acaecidos no pueden ser corregidos y, de poder corregirse, ello resultaría inmensamente costoso y demorado.

A efecto de reforzar dicho carácter preventivo surgió el principio de precaución, que recomienda la aplicación de medidas para impedir la ocurrencia de tales daños a pesar de la incertidumbre de su acaecimiento, lo que constituye una importante herramienta para la protección y conservación de los recursos naturales y el ambiente, y que en consecuencia contribuye a la protección de derechos como el de gozar de un ambiente sano y la salud.

El principio de precaución indica que no debe esperarse a tomar las medidas necesarias para evitar o prevenir un perjuicio grave e irreversible hasta que se disponga de evidencia científica concluyente, ya que para entonces podría ser demasiado tarde (Berberoff, 2005, p. 19).

Este principio aparece por primera vez en la Declaración de Wingspread de 1998 así: “*Cuando una actividad se plantea como una amenaza para la salud humana o el medio ambiente, deben tomarse medidas precautorias aun cuando algunas relaciones de causa y efecto no se hayan establecido de manera científica en su totalidad*”.

La “*Declaración para el Medio Humano*” originada en la Conferencia de Estocolmo de 1972 mencionó el principio de precaución ambiental y fue adoptado como un principio del Derecho internacional ambiental en la *Conferencia de Río de Janeiro para el Medio Ambiente y el Desarrollo* celebrada en 1992, a través de la *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* que lo contempló como el principio 15 de esa declaración, así:

“Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.”

Esta declaración fue incorporada al ordenamiento jurídico colombiano por el artículo primero de la Ley 99 de 1993, en los siguientes términos:

“Artículo 1°. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

“1. “El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre el Medio Ambiente y Desarrollo”.

El contenido de este artículo fue demandado al considerarse que no se había agotado el trámite de

ratificación pertinente, declarando la Corte Constitucional su exequibilidad en la sentencia C-528 de 1994, M.P. doctor Fabio Morón Díaz, con el argumento de que no se trataba de un instrumento internacional con fuerza vinculante abierto a la adhesión de los Estados, sino de una declaración producto de una conferencia de la Organización de las Naciones Unidas.

En particular, el principio de precaución ambiental fue adoptado en el mismo artículo primero de la Ley 99 de 1993, en su numeral sexto, tal como se lee:

“6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”.

Norma cuya exequibilidad y alcance fueron declarados por la Corte Constitucional en la sentencia C 293 de 2002 con ponencia del magistrado Alfredo Beltrán Sierra, aclarando que constituye una herramienta con que cuentan las autoridades ambientales, si no hay la certeza científica absoluta de los daños graves o irreversibles que determinada actividad o producto puedan ocasionar, cuya utilización no puede ser arbitraria o caprichosa, sino que, por el contrario, se tendrá que hacer mediante un acto administrativo excepcional y motivado.

El principio de precaución opera en el marco de las complejas relaciones entre la ciencia y el Derecho, cuando la ciencia alerta sobre la existencia de riesgos que no se contemplan en la regulación jurídica del sector que se trate. En estos casos de incerteza en los que se cierne un riesgo sobre la salud de las personas o la integridad del medio ambiente, el principio de precaución habilita a los poderes públicos para adoptar medidas de excepción que impliquen la suspensión del régimen jurídico que sería aplicable, pero de manera excepcional. (Esteve, 2005, p. 198).

Como se puede observar, aunque el principio de precaución al haber sido materializado formal-

mente como instrumento del Derecho internacional ambiental a través de una declaración que hace parte del denominado *soft law*, es decir, sin carácter vinculante para los Estados, lo cierto es que para las autoridades colombianas tiene plena exigibilidad, en razón de que ha sido incorporado en nuestro ordenamiento jurídico interno como orientador de la política ambiental nacional.

El contenido de la idea de precaución puede entenderse como un enfoque para abordar las cuestiones medioambientales y sanitarias que deben inspirar a los gobiernos y a los legisladores, o bien como un principio de Derecho positivo que permita a un juez resolver (Cortina, 2004, p. 5). De ahí que se pueda afirmar que las medidas que se adopten en virtud de tal principio, no solamente pueden ser de carácter administrativo sino también legislativo y judicial, y evidencia de esto son precisamente las sentencias de la Corte Constitucional.

Sin embargo, existe la tendencia a despreciar su aplicación, por el desconocimiento que del mismo tienen las autoridades, o porque a pesar de conocerlo no existe claridad respecto de las medidas que se pueden adoptar y la manera de adoptarlas, y finalmente, por el argumento de que este principio permite que, con la expectativa de la ocurrencia de daños graves e irreversibles, generalmente en el ambiente y en la salud de las personas, se detenga el desarrollo económico, científico y tecnológico, aun sin la certeza absoluta de su advenimiento.

Tal situación pone en riesgo el alcance del desarrollo sostenible como objetivo de la protección jurídica del ambiente, pues de esperarse el acaecimiento de daños graves o irreversibles para adoptar medidas que seguramente van a ser ineficaces, pone en riesgo la permanencia de los recursos naturales y del ambiente en condiciones óptimas para que las futuras generaciones también puedan aprovecharlos.

LA LEY 1333 DE 2009

La sanción de la Ley 1333 de 2009 *“Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”* no fue pacífica, porque el presidente y el ministro de Minas y Energía objetaron los parágrafos de los artículos 1 y 5 del proyecto de ley que incorporan la presun-

ción de culpa en materia ambiental. A juicio de los funcionarios, esta presunción desconoce el derecho al debido proceso y en especial la presunción de inocencia aplicable tanto a procedimientos judiciales como administrativos (Vanegas, 2010, p. 21).

Por no haber encontrado acuerdo entre el Congreso y el presidente de la República respecto de las objeciones que este último presentó al proyecto de ley, fue remitido a la Corte Constitucional, quien mediante la Sentencia C 196 de 2009 se inhibió para decidir las objeciones presentadas “*por cuanto no fueron presentadas por el Gobierno Nacional, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución*”, toda vez que el ministro de Minas y Energía no era el correspondiente para pronunciarse sobre dicho asunto, sino el de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

En consecuencia, la ley fue expedida con un contenido que puede resumirse así: unas disposiciones generales (Título I), las infracciones en materia ambiental (Título II), el procedimiento para la imposición de medidas preventivas (Título III), el procedimiento sancionatorio (Título IV), las medidas preventivas y sanciones (Título V), la disposición final de especímenes de fauna y flora silvestres restituidos (Título VI), el Ministerio Público Ambiental (Título VII), los portales de información para el control de la normatividad ambiental (Título VIII) y las disposiciones finales (Título XIX).

Respecto a la presunción de dolo o culpa y la carga de la prueba en cabeza del infractor, se presentaron cuatro demandas de inconstitucionalidad, que fueron resueltas mediante las sentencias C 1007 del 9 de diciembre de 2010, magistrado ponente Dr. Humberto Antonio Sierra Porto; C 742 del 15 de septiembre de 2010, magistrado ponente Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C 596 del 27 de julio de 2010, magistrado ponente Dr. Mauricio González Cuervo, que ordenaron estarse a lo resuelto en la sentencia C 595 del 27 de julio de 2010, magistrado ponente Dr. Jorge Iván Palacio Palacio, que decidió de fondo el asunto.

Esta ley, junto con las demás normas existentes en Colombia, está llamada a constituirse en un instrumento fundamental para la conservación y protección del ambiente, pues está dirigida no sólo a

establecer el accionar de las autoridades ante la ocurrencia de infracciones ambientales sino que pone de presente la responsabilidad social y ambiental de las empresas y de todos los asociados (Negrete, 2010, p. 127).

LA SENTENCIA C 595 DE 2010

En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, el ciudadano Juan Gabriel Rojas López solicita a la Corte Constitucional la declaración de inexecutable del parágrafo del artículo 1° y del parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, que señalan:

“TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

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

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

TÍTULO II

LAS INFRACCIONES EN MATERIA AMBIENTAL

ARTÍCULO 5o. INFRACCIONES. *Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-Ley 2811 de 1974, en la*

Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.

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

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

Como argumentos de la demanda se señalan, principalmente, que el procedimiento sancionatorio ambiental es una expresión del *ius puniendi*, entendido como un gran poder que el Estado ejerce sobre las personas, limitándolas; que el ejercicio de la facultad sancionadora exige controles jurídicos para evitar arbitrariedades en su ejercicio; que la presunción de dolo o culpa va en contra de la presunción de inocencia, y la inversión de la carga de la prueba para imponérsela al infractor va en contra del debido proceso, ambos presupuestos de garantía de derechos humanos no solamente en las actuaciones penales sino también en las administrativas; y por la contradicción de la misma ley cuando establece como elementos generadores de responsabilidad “el hecho generador con culpa o dolo”, a la vez que la presunción de dolo o culpa.

Llama la atención que en igual sentido se hayan presentado otras demandas de inconstitucionalidad, tal como se señaló anteriormente, evidenciando el enorme temor que este tipo de disposiciones generan en la comunidad, si se tiene en cuenta que para el logro del respeto al debido proceso y la presunción de inocencia, en el ejercicio de la facultad sancionadora del Estado, se tuvieron que

adelantar grandes luchas, de tal suerte que estas instituciones jurídicas se arraigaran, al punto que hoy se encuentran constitucionalizadas como garantías fundamentales de las personas, no solamente en el caso de las actuaciones judiciales sino también de las administrativas.

Así, se puede leer en el artículo 29 de la Constitución Política:

“ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”.

El derecho fundamental al debido proceso protege las facultades del individuo para participar en los procedimientos del Estado constitucional democrático y el ejercicio dentro del marco de dichos procedimientos de las facultades de hacer argumentaciones, afirmaciones, aportar pruebas, y capacidades de rebatir los argumentos de los demás y de autocriticarse (Bernal, 2005, p. 337).

La presunción de inocencia es un principio integrador del debido proceso; de acuerdo con ésta, el sujeto a quien posiblemente deba imponérsele una sanción se presume inocente a menos que existan pruebas fehacientes que demuestren lo contrario, imponiéndole la carga de la prueba a quien acusa, de tal forma que los órganos estatales deben demostrar

sin ninguna duda que el acusado es responsable del hecho que se le imputa y que, por tanto, se hace merecedor de la sanción prevista en derecho (Bernal, 2005, p. 367).

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que esta presunción no solamente aplica en materia penal, sino también en el procedimiento sancionatorio administrativo, siendo considerado como un derecho fundamental que permite la aplicación del principio *in dubio pro reo*, que establece que toda duda se debe resolver a favor del acusado.

En el trámite de la demanda se presentaron numerosas intervenciones, con criterios divididos en torno a la exequibilidad de las normas demandadas e incluso le solicitan a la Corte Constitucional que se inhiba de pronunciarse por encontrar que el concepto de la violación no fue suficientemente presentado por el demandante.

Los intervinientes Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible -ASOCARS-, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el ciudadano Miguel Efraín Polo Rosero, solicitaron la exequibilidad de las normas invocando la importancia del bien jurídico que se pretende proteger, en este caso el ambiente, y sosteniendo que esta no era la primera vez que se establecía la presunción de dolo o culpa en el procedimiento sancionatorio administrativo, y que además en ningún caso se trataba de responsabilidad objetiva, pues no se está excusando al Estado de la obligación de establecer con certeza la responsabilidad del infractor antes de imponer cualquier sanción.

Los demás intervinientes, Universidad del Rosario, el ex magistrado de la Corte Constitucional Eduardo Montealegre Lynett, la Universidad Nacional de Colombia, la Asociación Nacional de Industriales de Colombia (ANDI) y la Universidad Externado de Colombia, así como el procurador general de la Nación, solicitaron la inexecutable de las normas acusadas, observando que tales disposiciones violaban el derecho de defensa y el debido proceso, que establecían un régimen de responsabilidad objetiva que desconocía importantes preceptos constitucionales. Algunos sostienen que a pesar de

no constituir una responsabilidad objetiva, se exime al Estado de probar la comisión de la infracción, trasladándole toda la carga de recaudo de material probatorio al infractor, de tal forma que la falta de certeza se resuelve en su contra.

El problema jurídico que debe resolver la Corte es “¿El parágrafo del artículo 1° y el parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, vulneran el principio de presunción de inocencia (art. 29 superior), al presumir la culpa o el dolo del infractor e invertir la carga de la prueba en el campo del derecho administrativo sancionador ambiental?”

Para resolver este problema la Corte se refiere al interés superior del medio ambiente sano, los deberes constitucionales y los principios que lo fundamentan; la potestad sancionatoria administrativa y la presunción de inocencia (elemento de la culpabilidad); la responsabilidad subjetiva y objetiva y las presunciones legales en el Derecho administrativo sancionador y la inversión de la carga de la prueba.

En lo que respecta al primer punto, es decir, al ambiente, los deberes constitucionales y los principios que lo fundan, la Corte Constitucional hace énfasis en la *Constitución Ecológica* que reconoce al medio ambiente en una triple dimensión: “de un lado, es un *principio* que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el *derecho* de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y finalmente, de la *Constitución Ecológica* derivan un conjunto de *obligaciones* impuestas a las autoridades y a los particulares.¹ Es más, en varias oportunidades² este Tribunal ha insistido en que la importancia del medio ambiente en la Constitución es de tal magnitud que implica para el Estado “unos deberes calificados de protección”.³

¹ Sentencias T-411 de 1992, C-058 de 1994, C-519 de 1994, C-495 de 1996 y C-535 de 1996. Citadas en la sentencia C-595 de 2010.

² Sentencias C-328 de 1995 y C-535 de 1996, *idem*.

³ Sentencia C-126 de 1998. Además se sostuvo: “La dimensión ecológica de la Carta y la constitucionalización del concepto de desarrollo sostenible no son una muletilla

Reconociendo además la inmensa riqueza natural de nuestro país y la necesidad de su conservación y protección no solamente para nosotros, sino también para el planeta, y en especial, para las futuras generaciones, en consideración a su evidente deterioro y a los compromisos internacionales que en tal sentido ha hecho Colombia.

Dentro de los principios que fundamentan la protección del ambiente, la Corte hace especial énfasis en el de precaución, señalando que *el principio de precaución se encuentra constitucionalizado*, pues se desprende de la internacionalización de las relaciones ecológicas (artículo 266) y de los deberes de protección y prevención (artículos 78, 79 y 80)⁴, trayendo a colación otra serie de pronunciamientos de esa misma corporación, en los que se ha observado la importancia de este principio para contrarrestar el deterioro del ambiente, y de esta manera concluir que el principio de precaución constituye una herramienta constitucional y de

orden internacional de suma relevancia a efectos de determinar la necesidad de intervención de las autoridades frente a peligros potenciales que se ciernen sobre el medio ambiente y la salud pública. La precaución no sólo atiende en su ejercicio a las consecuencias de los actos, sino que principalmente exige una postura activa de anticipación, con un objetivo de previsión de la futura situación medioambiental a efectos de optimizar el entorno de vida natural.⁵

Del mismo modo, la Corte refiere que en los ordenamientos jurídicos de otros países, incluidos los de la Unión Europea, se atienden con especial vigor los principios del Derecho internacional ambiental, resaltando el principio de precaución como un instrumento fundamental para enfrentar los numerosos e importantes problemas ambientales que aquejan al planeta.

Advierte que la superación de las dificultades para la puesta en marcha de tales principios evitaría a tiempo numerosos daños irreversibles al medio ambiente y con las consecuencias propias para la humanidad, resultando imperiosa su aplicación para la supervivencia de la especie humana.

Por otro lado, la Corte Constitucional justifica la existencia de la presunción de culpa o dolo y la inversión de la carga de la prueba en cabeza del infractor en el procedimiento sancionatorio ambiental, mostrando la evolución jurisprudencial de estas figuras en el ejercicio de *ius puniendi* del

retórica ya que tienen consecuencias jurídicas de talla, pues implican que ciertos conceptos jurídicos y procesos sociales, que anteriormente se consideraban aceptables, pierden su legitimidad al desconocer los mandatos ecológicos superiores. La Corte precisó lo anterior en los siguientes términos: 'Es indudable que la dimensión ecológica de la Constitución, como norma de normas que es (CP, art. 4º), confiere un sentido totalmente diverso a todo un conjunto de conceptos jurídicos y económicos. Estos ya 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. Por todo lo anterior, considera la Corte que hoy no tienen ningún respaldo constitucional ciertos procesos y conceptos que anteriormente pudieron ser considerados legítimos, cuando los valores ecológicos no habían adquirido el reconocimiento nacional e internacional que se les ha conferido en la actualidad. Y eso sucede en particular con el concepto de que la colonización puede ser predatoria, puesto que, por las razones empíricas y normativas señaladas anteriormente, estos procesos son inaceptables ya que se efectúan en contradicción con los principios ecológicos establecidos por la Constitución. Hoy en Colombia no es legítima una colonización incompatible con la preservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible.' (Sentencia C-058 de 1994), *idem*.

⁴ Sentencias C-071 de 2003, C-988 de 2004, T-299 de 2008 y T-360 de 2010, *idem*.

⁵ En el caso Gabčíkovo-Nagymaros, entre Eslovaquia y Hungría por el incumplimiento de esta última del tratado firmado por ambos Estados para la construcción de una represa en su zona limítrofe, aduciendo incertidumbre de los efectos que podría tener sobre el medio ambiente, la Corte Internacional de Justicia resolvió que las partes estaban obligadas a tomar todas las medidas indispensables para obtener la protección del medio ambiente, en particular sobre la calidad de las aguas, la naturaleza y la pesca. Se refirió al concepto de estado de necesidad para justificar la terminación del tratado de 1977. (Diego Uribe Vargas y Fabián Augusto Cárdenas, *Derecho Internacional Ambiental*, colaboración de Felipe Cadena García para la primera edición, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, edición 2010, pp. 191, 194, 199 y 200. Se cita Sands, Philippe, *Op. cit.*, supra nota 3, p. 275, *idem*.)

Estado y exponiendo una serie de disposiciones legales que contemplan la presunción de culpa o dolo en actuaciones administrativas. Para concluir que la presunción de inocencia es aplicable procedimiento sancionatorio administrativo, pero no con la misma rigurosidad que en el Derecho penal, en atención a sus naturales diferencias.

Que la presunción de culpa o dolo en el procedimiento sancionatorio ambiental es legal, de tal forma que admite prueba en contrario y que se mantiene una responsabilidad subjetiva, pues la presunción es de culpabilidad y no de responsabilidad, que a pesar de la inversión de la carga de la prueba, le permite al presunto infractor utilizar todos los medios probatorios para demostrar que no actuó con dolo o culpa, como presupuestos de la responsabilidad ambiental.

Señala que las disposiciones demandadas son constitucionales porque atienden a circunstancias acreditadas y a posibilidades fundadas en la experiencia que resultan razonables, dado el bien jurídico constitucional que se protege -medio ambiente sano- para la preservación de las generaciones presentes y futuras.

Señala la Corte que la Ley 1333 de 2009 permite una lectura más renovada de la protección del medio ambiente y los principios que la inspiran en el mundo contemporáneo y analiza el contenido de la misma.

CONCLUSIONES

El principal instrumento jurídico para la protección del ambiente en Colombia es la *Constitución Ecológica* de 1991, que refleja la preponderante posición del ambiente y los recursos naturales dentro de las políticas estatales.

La Ley 1333 de 2009 que establece el procedimiento sancionatorio ambiental, constituye una importante herramienta para el logro de los fines constitucionales en materia ambiental.

La Corte Constitucional reconoció en la sentencia C 595 de 2010 el carácter vinculante del principio de precaución ambiental dentro de nuestro orde-

namiento jurídico y resaltó su importancia para el logro del desarrollo sostenible.

La aplicación del principio de precaución ambiental para decidir la exequibilidad de las disposiciones que refieren a la presunción de dolo o culpa y la inversión de la carga de la prueba en la Ley 1333 de 2009, permitió establecer el *in dubio pro ambiente*.

La presunción de dolo o culpa y la inversión de la carga de la prueba en el procedimiento sancionatorio ambiental no desconocen el debido proceso ni la presunción de inocencia.

Las disposiciones demandadas fortalecen el carácter preventivo que debe tener el Derecho ambiental, en atención al gran deterioro y a los numerosos e importantes problemas ambientales actuales.

Las instituciones jurídicas del debido proceso y la presunción de inocencia están sufriendo transformaciones en su aplicación, en atención a la necesaria adopción de medidas precautorias para la conservación y protección de los recursos naturales y del ambiente.

REFERENCIAS

Berberoff, D. (2005). *Incertidumbre científica y riesgo: cinco ideas-fuerza a propósito del principio de precaución. El principio de precaución y su proyección en el Derecho administrativo español*: Consejo General del Poder Judicial, Madrid, Centro de Documentación Judicial.

Bernal, C. (2005). *El derecho de los derechos. Escritos sobre la aplicación de los derechos fundamentales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Constitución Política de Colombia (1991). Segunda edición corregida, *Gaceta Constitucional* No. 116, consultada el 25 de septiembre de 2011 en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html.

Cortina, A (2004). *Fundamentos filosóficos del principio de precaución. Principio de precaución, biotecnología y Derecho*, Bogotá, Cátedra interuniversitaria, Fundación BBVA - Diputación Foral de Bizkala de derecho y genoma humano. Editorial Comares

Corte Constitucional Colombiana (1992). Sentencia T 411, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional Colombiana (1994). Sentencia C-528, magistrado ponente: Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional Colombiana (1998). Sentencia T 453, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional Colombiana (2002). Sentencia C 293, magistrado ponente: Alfredo Beltrán Sierra.

Corte Constitucional Colombiana (2009). Sentencia C 196, magistrada ponente (E): Clara Elena Reales Gutiérrez.

Corte Constitucional Colombiana (2010). Sentencia C 1007, magistrado ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

Corte Constitucional Colombiana (2010). Sentencia C 742, magistrado ponente: Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional Colombiana (2010, 27 de julio). Sentencia C 596, magistrado ponente: Dr. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional Colombiana (2010). Sentencia C 595, magistrado ponente: Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

Esteve, J. (2005). *La operatividad del principio de precaución en materia ambiental. El principio de precaución y su proyección en el Derecho administrativo español*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, Centro de Documentación Judicial.

Congreso de la República (1993). Ley 99, “*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*”, *Diario Oficial* No. 41.146 de 22 de diciembre.

Congreso de la República (2009). Ley 1333, “*Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones*”, *Diario Oficial* No. 47.417 de 21 de julio.

Vanegas, P. (2010). *Trámite legislativo de la Ley 1333 de 2009. Algunas vicisitudes constitucionales. Nuevo régimen sancionatorio ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.