



Sentencia 401 de 2010 Corte Constitucional

Expediente D-7928

SENTENCIA C-401/10

POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PROCESAL-Alcance/POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PROCESAL-Límites

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-No es absoluta

POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PROCESAL-Criterios de razonabilidad y proporcionalidad como límites constitucionales

Esta Corporación ha puntualizado que el establecimiento de términos que predeterminan el normal trámite de los procesos judiciales o administrativos, es un desarrollo claro de la cláusula general de competencia del Congreso para hacer las leyes y que la Constitución le ha conferido al Legislador un amplio margen de configuración política de los procedimientos, puesto que con ello no sólo pretende otorgar un alto grado de seguridad jurídica a los administrados, sino también busca la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Carta. Así, de acuerdo con la jurisprudencia, "(...) la regulación de los procedimientos judiciales, su acceso, etapas, características, formas, plazos y términos es atribución exclusiva del legislador, el cual goza para tales efectos de un amplio margen de configuración tan sólo limitado por la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, en cuanto éstas se encuentren acordes con las garantías constitucionales de forma que permitan la realización material de los derechos sustanciales.

POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA AMBIENTAL-Señalamiento de caducidad de acción sancionatoria ambiental/CADUCIDAD DE LA ACCION SANCIONATORIA AMBIENTAL-Término/CADUCIDAD DE LA ACCION SANCIONATORIA AMBIENTAL-Contabilización del término/DERECHO AL AMBIENTE SANO-No se desconoce por término de caducidad de la acción sancionatoria ambiental

El legislador, al fijar un plazo de veinte (20) años para el ejercicio de la acción sancionatoria del Estado en materia ambiental, ejerció de manera razonable su potestad de configuración, a la luz de las particulares condiciones que presentan las conductas que pueden resultar lesivas del ambiente, de lo que no se sigue una consecuencia contraria al deber del Estado de proteger el ambiente, no sólo por la razón anotada, sino porque, además, la sanción no es el único mecanismo de protección de ese bien jurídico y porque, además, ese término resulta congruente con la naturaleza de las sanciones que en materia ambiental ha previsto el ordenamiento jurídico y la necesidad de que el Estado obre con la mayor diligencia en la investigación y la sanción de las conductas que ocasionen daño ambiental. Asimismo, en una interpretación sistemática de la Constitución, la norma que establece el deber de sancionar a los que causen deterioro ambiental, debe armonizarse con la que consagra el derecho al debido proceso, en particular, a ser juzgado sin dilaciones injustificadas, habida cuenta que la existencia de términos de caducidad para la acción del Estado atienden a finalidades de seguridad jurídica, garantía del debido proceso y eficiencia administrativa.

CADUCIDAD-Concepto/CADUCIDAD-Fundamento

La caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia, y su fundamento se halla en la necesidad que tiene el conglomerado social "(...) de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico.

PRESCRIPCION DE LA ACCION PENAL-Concepto y fundamento/PRESERIPCION DE LA ACCION PENAL-Doble connotación/PRESERIPCION EN DEBIDO PROCESO-Hace parte del núcleo esencial

La prescripción es un instituto jurídico liberador, en virtud del cual por el transcurso del tiempo se extingue la acción o cesa el derecho del Estado a imponer una sanción, y ocurre cuando quienes tienen a su cargo el ejercicio de la acción penal dejan vencer el plazo señalado por el Legislador para el efecto sin haber adelantado las gestiones necesarias tendientes a determinar la responsabilidad del infractor de la ley penal, lo que implica que la autoridad judicial competente pierde la potestad de seguir una investigación en contra de la persona beneficiada con la prescripción, y su fundamento se encuentra en el principio de la seguridad jurídica. La prescripción de la acción penal tiene una doble connotación: por un lado, obra a favor del procesado, quien se beneficia de la garantía constitucional que le asiste a todo ciudadano para que se le defina su situación jurídica, pues no puede quedar sujeto perennemente a la imputación que se ha proferido en su contra; y por otro, implica para el Estado una sanción frente a su inactividad.

PRESERIPCION-Efectos de la declaración

IMPRESERIPTIBILIDAD DE LA ACCION PENAL-Excepcionalidad de los casos en que se contempla

Si bien como regla general la acción penal está sujeta a términos de prescripción, vinculados a la seguridad jurídica y al debido proceso, que imponen al Estado el deber de obrar con diligencia en la persecución del delito, la fijación de tales términos debe obedecer a criterios de razonabilidad y proporcionalidad; también, de manera excepcional, la acción penal es imprescriptible en delitos de lesa humanidad, debido al imperativo de "(...) erradicar la impunidad, la necesidad de que la sociedad y los afectados conozcan la verdad y se atribuyan las responsabilidades individuales e institucionales correspondientes, y en general que se garantice el derecho de las víctimas a la justicia y a la reparación por los daños".

PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA-Concepto/PRESERIPCIÓN DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA-Operancia/PRESERIPCIÓN DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA-Finalidad/PRESERIPCIÓN DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA-Término

La prescripción en materia disciplinaria es un instituto jurídico liberador, en virtud del cual por el transcurso del tiempo se extingue la acción o cesa el derecho del Estado a imponer una sanción, y tiene operancia cuando la Administración o la Procuraduría General de la Nación, dejan vencer el plazo señalado por el legislador, -5 años-, sin haber adelantado y concluido el proceso respectivo, con decisión de mérito. El vencimiento de dicho lapso implica para dichas entidades la pérdida de la potestad de imponer sanciones. El fin esencial de la prescripción de la acción disciplinaria, está íntimamente ligado con el derecho que tiene el procesado a que se le defina su situación jurídica, pues no puede el servidor público quedar sujeto indefinidamente a una imputación, correspondiéndole al legislador establecer el plazo que se considera suficiente para que la entidad a la cual presta sus servicios el empleado o la Procuraduría General de la Nación inicien la investigación y adopten la decisión pertinente.

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR-Finalidad

POTESTAD SANCIONADORA-Manifestación del ius puniendi del Estado/POTESTAD SANCIONADORA-Principios que la rigen

La potestad sancionadora de las autoridades titulares de funciones administrativas, en cuanto manifestación del ius puniendi del Estado, está sometida a claros principios, que, en la mayoría de los casos, son proclamados de manera explícita en los textos constitucionales, tales como los de: legalidad, tipicidad, prescripción, a los que se suman los de aplicación del sistema sancionador como los de culpabilidad o responsabilidad según el caso - régimen disciplinario o régimen de sanciones administrativas no disciplinarias-, de proporcionalidad y el de non bis in ídem.

POTESTAD SANCIONADORA-Sujeta a términos de prescripción

La obligación de adelantar las investigaciones sin dilaciones injustificadas, como parte del debido proceso, se aplica a toda clase de actuaciones, por lo que la justicia impartida con prontitud y eficacia no sólo debe operar en los procesos penales -criminales-, sino en los de todo orden, administrativos, contravencionales, disciplinarios, policivos, etc., de forma tal que la potestad sancionatoria no quede indefinidamente abierta, y su limitación en el tiempo con el señalamiento de un plazo de caducidad para la misma, constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de seguridad jurídica y prevalencia del interés general, además de cumplir con el cometido de evitar la paralización del proceso administrativo y, por ende, garantizar la eficiencia de la administración.

POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION-Régimen legal/POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION-Carácter supletorio del procedimiento previsto en el Código Contencioso Administrativo/CADUCIDAD DE LA ACCIÓN SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION-Término en ausencia de norma especial

En cuanto hace al régimen legal de la potestad sancionatoria de la Administración, de acuerdo con lo previsto en el Código Contencioso Administrativo contenido del procedimiento general aplicable a todas las actuaciones y procedimientos administrativos que realice la Administración Pública, que no hayan sido objeto de una regulación especial, siendo el procedimiento previsto en el Código Contencioso Administrativo de carácter supletorio y aplicándose en lo no previsto por las normas especiales, de modo que, en materia de caducidad de la acción sancionadora de la Administración, la regla general, aplicable en defecto de previsión especial sobre el particular, es la contenida en el artículo 38 del C.C.A., de conformidad con el cual "[s]alvo disposiciones especiales en contrario, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanción caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas."

POTESTAD SANCIONATORIA EN MATERIA AMBIENTAL-Evolución normativa/POTESTAD SANCIONATORIA EN MATERIA AMBIENTAL-Se rige por norma especial

En materia ambiental, antes de la entrada en vigencia de la Ley 1333 de 2009, el régimen sancionatorio estaba previsto, fundamentalmente, en la Ley 99 de 1993, que remitía al procedimiento contemplado en los Decreto 1594 de 1984, y 948 de 1995, reglamentario de la legislación ambiental en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire. En la medida en que dichas disposiciones no contemplaban un término de caducidad especial en materia ambiental, era preciso remitirse a la caducidad general establecida en el Código Contencioso Administrativo para la facultad sancionatoria de las autoridades, que como se ha visto, se fija en tres años a partir del momento en el que se produce la infracción. En el artículo 66 de la Ley 1333 de 2009 de manera expresa se derogaron las disposiciones que sobre sanciones consagraba el Decreto 948 de 1995 y se subrogaron los artículos 83 al 86 de la Ley 99 de 1993.

SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA AMBIENTAL-Funciones

SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA AMBIENTAL-Clases

SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA AMBIENTAL-Aplicación no exonera de responsabilidad en materia civil por acción u omisión

INFRACCION AMBIENTAL-Definición

INFRACTOR AMBIENTAL-Responsabilidades

PROCESO DE CONSTITUCIONALIDAD-Imprudencia de formulación de cargos nuevos por intervinientes

COSA JUZGADA RELATIVA-Configuración

Referencia: expediente D-7928

Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009. "Por medio de la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones".

Demandante:

Carlos Andrés Echeverri Restrepo

Magistrado Ponente:

Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil diez (2010)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El 7 de octubre de 2009, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Carlos Andrés Echeverri Restrepo presentó demanda de inconstitucional contra el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009.

El 16 de octubre de 2009, en cumplimiento del reparto efectuado por la Sala Plena de la Corte Constitucional en sesión del 14 de octubre del mismo año, la Secretaría General de esta Corporación remitió el expediente al despacho del Magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Mediante Auto del 30 de octubre de 2009, el Magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo resolvió admitir la demanda radicada bajo el número D-7928 y, en consecuencia, dispuso correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto a su cargo; fijar en lista la disposición acusada por el término de diez días con el fin de que cualquier ciudadano la impugnara o defendiera, y comunicar la iniciación del proceso al Ministerio del Interior y de Justicia y al Ministerio del Medio Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial. Adicionalmente, invitó a participar a los decanos de las facultades de Derecho de las Universidades el Rosario, Nacional, del Atlántico, Libre y Simón Bolívar al igual que al Presidente del Instituto Colombiano del Derecho Procesal, con el objeto de que emitieran concepto técnico sobre las normas demandadas.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el artículo 10 de la ley 1333 de 2009, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 47.417 de 21 de julio de 2009.

"LEY 1333 DE 2009

(julio 21)

Por medio de la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

TITULO II

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 10. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN. La acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción. Si se tratara de un hecho u omisión sucesivo, el término empezará a correr desde el último día en que se haya generado el hecho o la omisión. Mientras las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño persistan, podrá la acción interponerse en cualquier tiempo.

FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Normas constitucionales que se consideran infringidas

El demandante considera que la disposición acusada comporta una violación de los artículos 1, 2, 4, 8, 79, 80, 95 numeral 8º y 229 de la Constitución Política, por cuanto el término de veinte años que el legislador impuso como plazo máximo a las autoridades ambientales para que ejerzan su potestad sancionatoria, vulnera los principios rectores constitucionales de protección ambiental y de interés colectivo, así como el derecho de acceso a la administración de justicia.

Fundamentos de la demanda

El demandante, a manera de consideración general, señala que, de acuerdo con las disposiciones constitucionales que se consideran infringidas, al Estado le fue atribuida la responsabilidad de proteger el entorno y garantizar, por ende, el derecho constitucional al medio ambiente sano, en desarrollo de la cual le corresponde imponer sanciones a quien infrinja normas sobre la materia y a quien cause daños a los recursos naturales renovables o a la salud.

Indica que del artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, disposición objeto de la presente acción pública de inconstitucionalidad, se desprende que la facultad sancionatoria del Estado, en tratándose de daños a los recursos naturales o del incumplimiento de normas ambientales, tiene un término de veinte años para su ejercicio.

Manifestó que ese término de caducidad, no tiene, como ocurre en otros ámbitos, fundamento en la seguridad jurídica y en la prevalencia del interés general, y que, por el contrario, en cuanto que afecta la responsabilidad del Estado en la protección del ambiente, vulneraría disposiciones de la Carta que le reconocen a éste un carácter especial.

En ese sentido, señala que tratándose de daños ambientales, las autoridades con potestad sancionatoria tendrían dificultad de verificar objetivamente el hecho causante del tal daño, debido a que sus consecuencias visibles pueden emerger décadas después de presentarse la situación que lo origina o, porque el procedimiento técnico para determinar la causa y el responsable de un daño ambiental puede resultar algo complejo debido al carácter sistémico del medio ambiente.

Pone de presente que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política, el principal derecho colectivo o de tercera generación, es el goce de un ambiente sano y que de ello se derivan, tanto una obligación jurídica directa a cargo del Estado, de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines, como una obligación jurídica indirecta en cabeza de los particulares, entendida como la no alteración o no daño en los elementos constitutivos del medio ambiente, por cuanto dicha afectación impediría la realización de tal derecho.

Así las cosas, y de acuerdo con el mencionado artículo, es obligación del Estado la protección del medio ambiente sano, la cual se realiza a través del poder sancionatorio a éste reservado. La sanción, en el presente caso, no solo tiene la finalidad correctiva sino a su vez preventiva, permitiendo la protección oportuna de los elementos constitutivos del medio ambiente sano.

Advierte que, en el artículo 4º de la misma Ley 1333 de 2009, se señala que "las sanciones administrativas en materia ambiental tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los tratados internacionales, la ley y el reglamento".

En concordancia con lo anterior, el actor sostiene que el legislador al incluir en la Ley 1333 de 2009 un término para el ejercicio de la acción sancionatoria ambiental, está contrariando la obligación constitucional asignada al Estado en el segundo inciso del artículo 79 de "proteger la diversidad e integridad del ambiente" ya que el precepto superior no condiciona tal labor de protección a un plazo determinado.

En ese mismo orden de ideas, indica que la aplicación de la caducidad del artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, no permitiría la imposición de sanciones previstas en la misma ley, como la del trabajo comunitario, que tiene una función preventiva y de protección de los recursos naturales del medio ambiente, lo cual repercutiría directamente en la protección del medio ambiente de la que habla el artículo 79 de la Constitución.

A ello añade que la labor de protección de los recursos naturales y del medio ambiente no puede supeditarse a términos perentorios como el contenido en el artículo 10 de la norma demandada por cuanto, ello haría inane la obligación impuesta por el Constituyente al Estado y a los mismos ciudadanos.

Así pues, si por acción o por omisión se causaran daños irremediables a los recursos naturales renovables o se incumplieran normas encaminadas a proteger el medio ambiente y, si pasaran los veinte años consagrados en el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009 sin que el Estado ejerciera la acción sancionatoria, se libraría a los infractores de asumir sus obligaciones en la protección del bien colectivo.

Además, precisa que de acuerdo con el artículo 80 de la Carta Política, es obligación del Estado ejercer, en cualquier tiempo, su facultad

sancionatoria con el propósito de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental. Al respecto, sostiene que existen ciertos daños causados al medio ambiente como consecuencia de la actividad humana que pueden manifestarse años después de producida su causa, debido al carácter complejo y sistémico del medio ambiente, al efecto acumulativo de ciertos factores de deterioro ambiental como la contaminación, así como a la capacidad de resiliencia de los ecosistemas que permiten una "contención" temporal de los efectos de ciertos hechos u omisiones que generan daños al entorno. Así las cosas, de operar la caducidad de la acción sancionatoria en materia ambiental, tal y como lo propone el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, se vulneraría el artículo 80 de la Constitución, postulado que establece la obligación de "imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados".

De igual manera, indica que las obligaciones jurídicas que la Constitución impone al Estado y a los particulares para proteger el medio ambiente, guardan una estrecha relación con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Carta, conforme a los cuales, por un lado, se afirma que Colombia es un Estado Social de Derecho que se funda, entre otros, en la prevalencia del interés general, y, por otro, se dispone que el Estado debe garantizar la efectividad de los principios, derechos y obligaciones consagrados en la norma superior. Añade que, sin embargo, al ponérsele término a la acción sancionatoria ambiental, no se contribuye a la realización del derecho al medio ambiente sano en ciertas circunstancias, lo cual contravendría el espíritu de la norma constitucional de darle relevancia y protección a los derechos constitucionales. En ese escenario, se estaría privilegiando el interés particular del infractor "(...) puesto que al 'librarlo' de sanción, su conducta atentatoria contra el ambiente -totalmente contraria al interés general- terminaría siendo premiada."

Se remite el demandante a lo expresado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-215 de 1999, en la cual este Tribunal se pronunció, entre otras cosas, acerca de la inexecutable de un aparte del artículo 11 de la Ley 472 de 1998, que establecía una caducidad de cinco años contados a partir de la acción u omisión que produjo la alteración, para interponer la acción popular cuando ésta tenía por objeto el "volver las cosas a su estado anterior". Resaltó que, de acuerdo con la Corte, "[m]ientras subsista la vulneración a un derecho o interés colectivo y exista la posibilidad de volver las cosas al estado anterior para hacer cesar esa violación, cualquiera de los miembros del grupo social debe tener la oportunidad de acudir a la justicia, para obtener esa protección. De igual manera, la conducta de quienes han actuado en perjuicio de intereses y derechos colectivos no puede quedarse sin sanción" (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Concluye el demandante señalando que el límite de tiempo para interponer la acción sancionatoria ambiental, podría terminar negando el derecho de acceso a la administración de justicia que tienen todos los ciudadanos, por consagración expresa del artículo 229 de la Carta, representado en este caso en la posibilidad de obtener que el infractor de normas ambientales, o el responsable de daños al entorno o a la salud humana, asuma las consecuencias de sus actos u omisiones por la lesión a un derecho que incumbe a toda la sociedad como lo es el goce de un ambiente sano.

INTERVENCIONES

1. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Mediante escrito allegado a esta Corporación el 26 de noviembre de 2009, Leonel Olivar Bonilla, actuando en representación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, solicitó que se declare la exequibilidad de la norma demandada, al considerar que la misma no vulnera ninguna norma constitucional.

Señaló que, la norma acusada, contrariamente a lo que afirma el demandante, regula de manera especial el término de caducidad de la facultad sancionatoria que tiene la Administración en materia ambiental. Pone de presente que, antes de la expedición de la Ley 1333 de 2009, el régimen sancionatorio ambiental no tenía previsto un término de caducidad, razón por la cual era preciso remitirse a la disposición general del Código Contencioso Administrativo, que fija en tres años la caducidad de la potestad sancionatoria de la Administración. Con la norma acusada, agrega, se subsana la omisión legislativa que existía en la materia, y ya no hay necesidad de acudir a la caducidad general que regula el Código Contencioso Administrativo, sino que se aplicará la caducidad especial de veinte años que contempla la nueva ley, contados a partir: (i) del hecho generador de la infracción, cuando éste es de carácter instantáneo; (ii) del último día en que se haya generado si se trata de una conducta de tracto sucesivo; y, (iii) en cualquier tiempo siempre y cuando se haya configurado un daño ambiental y éste persista.

De tal manera que, la autoridad ambiental, una vez conozca el hecho o la omisión que pueda generar la conducta sancionatoria, por cualquier causa, debe inmediatamente iniciar la investigación preliminar y las actuaciones a las que hubiere lugar, sin que le sea permitido excusarse en el hecho de que la caducidad sancionatoria aún no se ha producido y puede posteriormente iniciarla. Lo anterior, en consideración de que la protección ambiental debe ser inmediata en virtud de los principios a los que se refiere la Constitución Política, desarrollados en el artículo 1° de la Ley 99 de 1993.

Así mismo, cuando las autoridades ambientales, por las circunstancias concretas de tiempo, modo y lugar en las que se produzca la infracción y en virtud de ausencia de información y certeza científica, del origen y causa de la conducta que infrinja las normas ambientales y el daño al mismo, puede iniciar posteriormente la acción sancionatoria. Lo mismo ocurre cuando la situación constitutiva de infracción de las normas ambientales y del daño ambiental ha persistido en el tiempo, es decir cuando éste sólo se verifica varios años después del último acto que, por acción u omisión, lo originó y/o cuando hubo ocultamiento o, haya existido obstaculización de información en el procedimiento sancionatorio anterior.

Señaló que la caducidad sancionatoria deberá contabilizarse a partir del surgimiento del daño ambiental, como lo refiere el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, o a partir del momento en que se verifica que existió dolo o culpa grave del sujeto activo en las indagaciones preliminares y por quien se origina la investigación administrativa ambiental.

De esta manera, cuando las autoridades ambientales tengan dificultad de verificar objetivamente el hecho causante del daño, se deberá aplicar

el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009 y un juicio de ponderación de principios, donde la cosa juzgada administrativa o la caducidad de la facultad sancionatoria ambiental, deben ceder frente a otros principios superiores de protección constitucional como son la vida, la salud, la prevención, la responsabilidad, sustentabilidad, solidaridad, cooperación, etc.

Ahora bien, en lo referente al segundo problema jurídico planteado por el demandante, cuando sostiene que es necesario establecer si la caducidad de la acción sancionatoria, aparea también la caducidad definitiva de la posibilidad de exigir la reparación del daño ambiental que por dicha conducta se causa, no encuentra el Ministerio que surja la inexequibilidad alegada, pues deben distinguirse los dos momentos en los cuales, al infractor o causante del daño, se le puede exigir su reparación.

Indica que se trata de dos situaciones procesales distintas. La primera de ellas, es consecuencia directa de la culminación del proceso sancionatorio que haya iniciado la autoridad ambiental, en la que, verificada la vulneración de las normas ambientales y/o la comisión del daño, se le impone al infractor la obligación de reparar o restablecer el daño causado, de conformidad con lo establecido en el inciso 2° del artículo 80 de la Constitución Política y el Código de Recursos Naturales, en sus artículos 1° y siguientes, que establecen que los particulares deben contribuir a la conservación y manejo de los recursos naturales y del ambiente y que puede exigírseles la reparación del daño.

La segunda, es un proceso judicial que, bajo los parámetros de la Ley 472 de 1998, puede iniciar la autoridad ambiental o cualquier ciudadano a través del cual se pida a las autoridades judiciales la protección del bien público colectivo y la consecuente reparación del daño causado por la conducta del infractor ambiental.

Indica el interviniente que la sanción administrativa que se le imponga al infractor ambiental, de acuerdo con la Ley 1333 de 2009, o la caducidad de la facultad sancionatoria, no exime, ni aparea la exoneración de la obligación de reparar el daño ambiental que ha causado.

De esta manera, concluye que la caducidad de la facultad sancionatoria, no conlleva que se produzca también la caducidad, a favor de quien por acción u omisión ha generado daños al medio ambiente, de la obligación de reparar el daño ambiental, pues ésta reclamación se puede iniciar por la misma autoridad ambiental dentro del trámite administrativo, y si no hay lugar a él, por la Administración directamente o por cualquier ciudadano, en cualquier tiempo, a través de las acciones populares ante las autoridades judiciales.

2. Universidad Nacional

Mediante escrito allegado a esta Corporación el 26 de noviembre de 2009, la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional intervino en el proceso de la referencia a fin de defender la constitucionalidad de la disposición demandada y, para el efecto, indicó que es necesario partir del concepto de la figura de la caducidad de las acciones y el mérito de sus excepciones, para luego, tratar el principio constitucional de la autonomía legislativa en la concepción de la caducidad de las acciones sancionatorias, como condición para proceder a estudiar la figura de la sanción ambiental.

En primer lugar, el interviniente estima que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la caducidad tiene como sustento la necesidad de la sociedad de obtener seguridad jurídica y, con ello, evitar la paralización del tráfico jurídico. La caducidad debe entenderse como una garantía para el interés general, al punto de ser un figura de orden público y por lo tanto, dotada de carácter de irrenunciabilidad.

Así las cosas, considera que, contrario a lo que aduce el actor, el artículo 1° de la Constitución Política encuentra desarrollo en el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, en tanto que la seguridad jurídica es, precisamente, una de las garantías más importantes que se hayan establecido para la protección del interés general.

Por otro lado, señala que, de conformidad con los artículos 8 y 10 de la Constitución Política, el Estado tiene la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, por lo que considera que no contribuiría a ese fin una norma que ampare, proteja y además justifique la lentitud y la negligencia del Estado en esta materia. Indica que darle un plazo mayor o una condición para que ejerza sus funciones de control o sancionatorias, es permitirle postergar indefinidamente el cumplimiento de sus deberes.

En segundo lugar, señala que las excepciones al principio general de la caducidad cuentan con un sustento supralegal y tienen sentido en tanto que, otorgan un tratamiento especial a aquellos casos donde se produce la violación de derechos humanos. Así las cosas, el establecer otro caso excepcional en cuanto al plazo máximo para que las autoridades ambientales actúen, no cuenta con la justificación necesaria y rompería precisamente con la excepcionalidad perseguida, al mismo tiempo que se estaría generando un alto grado de incertidumbre en cuanto a la aplicabilidad de la norma en su conjunto, además de la reconocida exigencia de que todo proceso sancionatorio requiere un tiempo de caducidad.

A su vez, sostiene que si bien es cierto que no existe un periodo de tiempo determinado en el cual puedan ser observados los daños ambientales, en la medida en que las manifestaciones visibles de cada tipo de daño ambiental dependen de las condiciones de cada ecosistema, el tipo de acción u omisión dañina y de otras muchas condiciones específicas en cada caso, no puede inferirse que veinte años sea un término insuficiente para que las autoridades puedan percibir el daño y actuar. Agrega aunque en materia ambiental, tras las actividades humanas, siempre pueden existir daños ocultos al medio ambiente, incluso si éstos son previstos y cuantificables científicamente, la norma demandada no ignora tales situaciones, puesto que permite que la acción sancionadora ambiental sea iniciada en cualquier tiempo si los hechos u omisiones dañinos son continuados y las condiciones de vulneración persisten.

En efecto, señala que, en relación con los hechos u omisiones generadores de daños ambientales que no pueden ser percibidos en el momento de su origen, el artículo demandado permite que puedan ser objeto de la acción sancionatoria ambiental, sin que sea viable alegar la caducidad de la acción, y que, además, la disposición incluye la particular circunstancia ambiental en la que el daño sólo sea visible o verifique luego del

transcurso del tiempo.

Bajo esta interpretación, indica que no existe limitación a los artículos 79 y 80 de la Carta Política en cuanto al papel activo del Estado en la protección del ambiente, al permitir que las autoridades ambientales actúen en todo momento frente a los daños ambientales.

Con base en lo anterior, manifiesta que la correcta interpretación de la norma es aquella según la cual la caducidad, no sólo tiene como fin brindar seguridad jurídica a la ciudadanía en general sino, también, a los agentes propensos de cometer infracciones ambientales y por lo tanto, de ser sujetos pasivos de la sanción, quienes no sólo estarían siendo protegidos por la norma en comento sino, además, advertidos sobre los riesgos de omitir la legislación ambiental y exhortados a tomar todas las precauciones y a llevar a cabo las correcciones y compensaciones necesarias para la conservación del bien colectivo del ambiente, al igual que propender por la realización efectiva del artículo 8 de la Carta que trata acerca de la obligación de los particulares de proteger las riquezas de la nación.

Por último, haciendo referencia del artículo 229 de la Constitución Política, aclara que no puede alegarse la carencia de medios de defensa en relación con el acceso a la administración de justicia, cuando el Estado tuvo la oportunidad de iniciar un proceso dentro de los plazos preestablecidos, de los cuales, por su propia desidia, no hizo uso para el efecto de ejercer la acción correspondiente; así como también los mismos ciudadanos tienen, no solo el derecho sino también la responsabilidad de exigir sus derechos subjetivos y en esa medida pueden demandar de los entes reguladores y sancionadores medidas para la eficaz protección o reclamación del medio ambiente, sobre todo teniendo en cuenta que se trata de un derecho colectivo.

Señala que, al contrario de lo pretendido por el demandante, el derecho de acceso a la administración de justicia, sufriría grave distorsión en su verdadero significado si pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a quien lo requiera, sin condicionamientos de ninguna especie. Indica que esta idea implicaría la parálisis absoluta del aparato encargado de administrar justicia. Implícitamente supondría además la exoneración de los individuos o del mismo Estado.

Concluye que la norma demandada lejos de contrariar la Constitución, lleva a la efectiva realización de los valores de la Carta, especialmente, para el caso el derecho colectivo al medio ambiente sano, siendo componente fundamental de la legislación para sancionar a los agentes que contra ella atenten y, en consonancia con la autonomía del legislador a la que se hizo alusión, dotarla de seguridad jurídica.

En ese orden de ideas, indica que el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009 se ajusta a los mandatos de la Constitución Política.

3. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

Martín Bermúdez Muñoz, en calidad de apoderado especial del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, intervino oportunamente en el trámite de la acción mediante la presentación de un escrito en el que solicitó que se declarara la exequibilidad de la norma acusada.

Indica que la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental, como en cualquier otra materia, debe estar limitada en el tiempo a través de la figura de la caducidad o prescripción de la acción sancionatoria, con el fin de garantizar la regla constitucional según la cual en Colombia no pueden existir penas imprescriptibles.

Señala que, si bien es cierto, que los efectos de una conducta sancionable en contra del medio ambiente pueden percibirse físicamente muchos años después, eso no justifica eliminar el término de caducidad de la potestad sancionatoria.

Sostiene que el legislador amplió el término de caducidad que se encuentra fijado en tres años en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo para la imposición de sanciones por parte de la Administración, a veinte años en materia ambiental.

Agrega que, por otra parte, la Constitución Política protege el derecho a un ambiente sano y el interés colectivo relacionado con la preservación y restauración del medio ambiente a través de las acciones populares. Estas acciones no están sujetas a término de caducidad y pueden ejercerse mientras persista el atentado contra el medio ambiente.

Por lo tanto considera el interviniente que no es cierto, como lo afirma el actor, que el derecho al medio ambiente sano se esté limitando por la existencia de un término de caducidad de la potestad sancionatoria del Estado en materia de medio ambiente y que siempre existirá la posibilidad de interponer la acción popular con el fin de que se protejan esos derechos e intereses colectivos.

4. Universidad del Rosario

Gloria Amparo Rodríguez, catedrática de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, mediante escrito enviado a esta Corporación el 27 de noviembre de 2009, solicitó la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada.

Precisa la interviniente que la Ley 1333 de 2009 subrogó de manera expresa los artículos 83 y 86 de la Ley 99 de 1993, lo cuales constituían el marco regulatorio de la imposición de sanciones y medidas de policía en materia ambiental. Entre las múltiples modificaciones introducidas por la nueva ley se encuentra la relacionada con la posibilidad de que la generación de un daño ambiental pueda dar lugar a la imposición de una sanción administrativa, independientemente de que el mismo sea o no resultado de una violación a las normas ambientales.

Indica que la norma demandada, dado su objeto y su alcance, sólo está en capacidad de regular lo relacionado con las infracciones y las consecuencias que en materia administrativa se derivan de las mismas, siendo la reparación del daño ambiental un asunto que corresponde a otras normas, tales como la Ley 472 de 1998 y el mismo Código Civil.

A partir de lo anterior, concluye que el término de caducidad que establece el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, sólo puede resultar aplicable en lo relacionado con la imposición de sanciones administrativas por la ocurrencia de las infracciones previstas en el artículo 5 de la misma ley, más no para la exigibilidad de la reparación del daño.

En efecto, sostiene que la imposición de una sanción administrativa ambiental en ningún caso exime al infractor de su obligación de reparar los daños causados al medio ambiente o a un tercero. En consecuencia, aun en el evento en que no se ejerza la potestad sancionatoria, habrá de entenderse que resulta posible exigir al infractor la reparación de los daños causados, siendo claro que no resultaría aplicable el término de caducidad previsto en la Ley 1333 de 2009, sino aquello que sobre el particular se establezca en las normas pertinentes.

Señala que no podrá concluirse que es inconstitucional el establecimiento de un término de veinte años para que la Administración ejerza su potestad sancionatoria pues al no establecerse un término de caducidad de la acción, se estarían reduciendo las posibilidades de que la actuación de las autoridades frente a la violación de las normas ambientales sea oportuna.

Por último, sostiene que la norma demandada le permite a la Administración la protección efectiva y oportuna del medio ambiente en cuanto la habilita para el inicio de un procedimiento sancionatorio en un tiempo que considera prudente de acuerdo con los efectos que sobre el medio ambiente y los recursos naturales genera la acción perjudicial.

5. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia ANDI

El representante legal de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI, intervino en el proceso de constitucionalidad para solicitar que se declare la inexecutable de la norma impugnada por las siguientes razones:

Manifiesta que el término previsto en el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009 es irrazonable y desproporcionado, al disponer que la acción sancionatoria ambiental caduca a los veinte años de haber sucedido el hecho u omisión generador de la infracción, si se compara con el que, de manera general, contempla el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo para que las autoridades administrativas impongan sanciones.

Para este interviniente, el término de caducidad previsto en la norma acusada también vulnera el derecho al debido proceso, puesto que, en este caso, esa figura se asimila propiamente al término de prescripción de la acción penal, que implica que transcurrido un tiempo cesa el derecho del Estado para imponer una sanción. Por estas características, sólo unas pocas conductas como los delitos de lesa humanidad son imprescriptibles.

Sostiene que el demandante en este proceso pretende que la facultad para imponer sanciones en materia ambiental sea imprescriptible, lo cual atentaría contra el debido proceso. Indica que infringir disposiciones y causar daño al ambiente es grave pero, que no se puede llegar a equiparar estas acciones con los delitos de lesa humanidad o de desaparición forzada de personas.

Agrega que el término de caducidad previsto en la norma demandada vulnera los principios de la función administrativa, puesto que establecer un término de caducidad de veinte años para imponer sanciones administrativas es, sencillamente, desconocer los principios de eficacia y celeridad y premiar la incapacidad del Estado.

Expresa que con base en este criterio de razón y proporcionalidad, como lo ha dicho la Corte, los administrados tienen derecho a que su situación jurídica sea resuelta a la mayor brevedad posible, y las autoridades, a su vez, tienen el deber de obrar de acuerdo con los principios de la función pública.

En virtud de todo lo anterior solicita la declaratoria de inexecutable del artículo 10 de la Ley 1333 de 2009

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 4886 de 15 de enero de 2010, al pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, solicitó a esta Corporación que se declare la executable del artículo 10 de la Ley 1333 de 2009.

Al respecto sostuvo, que la norma acusada regula en norma especial el término de caducidad de la acción sancionatoria en materia ambiental, en forma amplia, garantizando la finalidad constitucional de gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad y la integridad del ambiente.

En efecto, agrega, el artículo demandado permite a la autoridad ambiental sancionar al presunto infractor y, en el evento en que la acción caduque por no haberse ejercido en el término indicado, la norma permite iniciar la acción en cualquier tiempo siempre que las condiciones generadoras del daño persistan.

Por lo anterior, el señor Procurador concluyó que la disposición demandada no está contradiciendo, ni limitando el amparo constitucional al medio ambiente, tampoco la potestad sancionatoria del Estado pues, el legislador dentro de la libre competencia, puede establecer las conductas sancionables por infracción de las normas ambientales y fijar los términos de caducidad para el ejercicio de la acción sancionatoria ambiental y su regulación, mientras se mantenga dentro de los parámetros superiores del ordenamiento y obre conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir la demanda de la referencia.

2. La materia sometida a examen

Aunque para el demandante, el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009 es contrario a los artículos 1, 2, 4, 8, 79, 80, 95 numeral 8º y 229 de la Constitución Política, encuentra la Corte que los argumentos presentados no contienen un verdadero concepto de la violación en relación con los artículos 1, 2 y 4, razón por la cual la Corte se inhibirá de hacer un pronunciamiento de fondo en relación con los mismos. Tampoco encuentra la Corte que el cargo presentado por violación del artículo 229 Superior se ajuste a los requisitos de procedencia establecidos por la jurisprudencia, en la medida en que resulta evidente que la afectación del derecho de acceso a la administración de justicia que se pretende por el demandante, no se desprende de la disposición acusada, puesto que la misma establece un término de caducidad para la acción sancionatoria del Estado en materia ambiental, pero no altera la oportunidad que tienen las personas de acudir ante los jueces, bien sea para obtener, a través de las acciones populares, la reparación del daño que se haya causado al ambiente, o para demandar, a través de acciones individuales o de grupo, la indemnización de los perjuicios que se les haya ocasionado. El cargo, por consiguiente, carece de certeza y la Corte se abstiene de realizar un pronunciamiento de fondo en relación con el mismo.

Por las anteriores razones estima la Corte que solo cabe un pronunciamiento de fondo en relación con los restantes artículos que se pretenden vulnerados por el actor.

De acuerdo con la demanda, de los artículos constitucionales que se estiman violados se desprende para el Estado la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación y de velar por la conservación de un ambiente sano (Arts. 8 y 95, numeral 8º C.P.); el deber de proteger la diversidad y la integridad del ambiente (Art. 79 C.P.) y un mandato orientado a garantizar que se adopten las medidas para que el aprovechamiento de los recursos naturales se haga de manera sostenible y a que se adopten las medidas de prevención y control de los factores de deterioro ambiental (Art. 80. C.P.). En desarrollo de esas responsabilidades le corresponde al Estado imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente (Art. 80 C.P.). En criterio del demandante, los anteriores deberes constitucionales, así como el derecho de todas las personas a un ambiente sano (Art. 79 C.P.), resultan desconocidos cuando se limita a veinte años el término dentro del cual es posible imponer una sanción por infracción a las normas ambientales. Todo ello si se tiene en cuenta que, por su naturaleza, a menudo, los daños ambientales solo se manifiestan de modo tardío, incluso décadas después de los eventos lesivos del ambiente, y porque, además, los procedimientos técnicos para determinar las causas y los responsables de un daño ambiental pueden resultar muy complejos.

La mayoría de los intervinientes, así como el Ministerio Público, se oponen a las pretensiones de la demanda y solicitan la declaratoria de exequibilidad de la norma atacada. Así, expresan que, por un lado, la norma demandada, precisamente en atención a las circunstancias señaladas por el actor, amplía, en relación con el régimen ordinario, el término de caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración en materia ambiental, lo cual no resulta contrario a las normas constitucionales que se señalan como infringidas. Por otro lado, destacan que la caducidad de la facultad sancionatoria no conlleva la prescripción de la obligación del infractor de reparar los daños ocasionados al medio ambiente, la cual, si no se puede hacer efectiva a través del trámite administrativo, podría serlo, en cualquier tiempo, a través de las acciones populares, ante las autoridades judiciales. A lo anterior se agrega que la fijación de un término de caducidad es congruente con la previsión constitucional que proscribe las penas imprescriptibles y, además, propicia la actuación oportuna de las autoridades. Hacen notar, finalmente, que en el texto mismo de la disposición demandada se contempla la posibilidad de que la acción sancionatoria se adelante en cualquier tiempo, mientras persistan las condiciones generadoras del daño. Para los intervinientes, todas las anteriores consideraciones se inscriben dentro del amplio margen de configuración que tiene el legislador en materia procesal, razón por la cual no se presenta la infracción de las normas constitucionales citadas por el actor.

Por otra parte, un interviniente plantea que la norma acusada es contraria a la Constitución, pero por razones opuestas a las que se presentan en la demanda. En efecto, para este interviniente, el término de caducidad previsto en el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009 es irrazonable y desproporcionado, si se compara con el ordinario en materia de sanciones administrativas, que es de tres años, o con otros, regulados de manera especial, que oscilan entre 5 y 8 años. Ese término tan largo vulneraría también el debido proceso, puesto que, como se ha señalado por la Corte, la prescripción hace parte del núcleo esencial de ese derecho, dado que a todo procesado se le debe definir en un término razonable su situación jurídica. Para este interviniente, finalmente, el término fijado en la disposición demandada, por lo prolongado, resulta contrario a los principios de la función administrativa.

Sobre esta última intervención advierte la Corte que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 242 de la Constitución, "(...) cualquier ciudadano puede intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros (...)" y que de conformidad con la jurisprudencia constitucional[1], en principio, esa intervención se orienta, o a coadyuvar, o a oponerse, a la demanda y, ni los intervinientes, ni el Ministerio Público, pueden formular cargos nuevos, "... aunque sí puede[n] plantear argumentos adicionales a los esgrimidos por el actor e invitar a la Corte a que juzgue las normas acusadas a la luz de toda la Constitución indicando cuáles son los vicios que encuentra[n]."[2] La Corte, en atención al carácter público de la acción de inconstitucionalidad, que permite a cualquier ciudadano demandar las leyes que estime contrarias a la Constitución, no está obligada a pronunciarse sobre los nuevos cargos presentados y puede, en su lugar limitar los alcances de la cosa juzgada a los cargos analizados en la sentencia para que ésta no sea absoluta sino relativa. Como en este caso la argumentación del interviniente no guarda relación con los cargos presentados por el actor, sino que plantea un conjunto de consideraciones que se orientan a obtener la inexecutable de la norma acusada, pero en sentido opuesto al pretendido por el demandante, la Corte no se detendrá en la misma y limitará los alcances de su juzgamiento a los cargos analizados.

De este modo, le corresponde a la Corte examinar si, como lo afirma el demandante, el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, al establecer un término de veinte años para el ejercicio de la acción sancionatoria del Estado en materia ambiental, resulta contrario a las disposiciones constitucionales que establecen el derecho al ambiente sano y le imponen al Estado un conjunto de obligaciones orientadas a su preservación.

Para resolver el problema planteado, la Corte hará un breve recuento de la jurisprudencia sobre la potestad de configuración del Legislador en materia procesal; luego se referirá a la potestad sancionatoria de la Administración en materia ambiental, y, con base en esos elementos, se abordará el caso concreto.

La potestad de configuración del Legislador en materia procesal

La jurisprudencia constitucional ha señalado que, a partir de lo dispuesto en los artículos 114 y 150 de la Constitución, es posible concluir que el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso de la República y que es a él a quien ha sido atribuida la cláusula general de competencia normativa.[3]

En ese contexto, esta Corporación[4] ha puntualizado que el establecimiento de términos que predeterminan el normal trámite de los procesos judiciales o administrativos, es un desarrollo claro de la cláusula general de competencia del Congreso para hacer las leyes y que la Constitución le ha conferido al Legislador un amplio margen de configuración política de los procedimientos, puesto que con ello no sólo pretende otorgar un alto grado de seguridad jurídica a los administrados, sino también busca la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Carta.

De manera particular, la Corte ha precisado que en materia de términos procesales, el margen de configuración del legislador es muy amplio, ya que no existe un parámetro estricto para poder determinar en abstracto la razonabilidad de los mismos dado que ella está vinculada a la finalidad de los procedimientos, que no es otra que la de permitir la realización del derecho sustancial.[6] Al respecto la Corte ha señalado que "[e]n virtud de la cláusula general de competencia, el legislador está ampliamente facultado para fijar los procedimientos judiciales y, en particular, los términos que conducen a su realización, siempre y cuando los mismos sean razonables y estén dirigidos a garantizar el derecho sustancial."

Así, de acuerdo con la jurisprudencia, "(...) la regulación de los procedimientos judiciales, su acceso, etapas, características, formas, plazos y términos es atribución exclusiva del legislador, el cual, atendiendo a las circunstancias socio-políticas del país y a los requerimientos de justicia, goza para tales efectos de un amplio margen de configuración tan sólo limitado por la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, en cuanto éstas se encuentren acordes con las garantías constitucionales de forma que permitan la realización material de los derechos sustanciales".[8]

Esta Corporación ha señalado de manera reiterada que los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, se constituyen en límites constitucionales al poder de configuración que se adscribe al legislador, y que, por consiguiente, no resultan admisibles frente al orden constitucional aquellas medidas excesivas que no encuentren una justificación razonable y que, por el contrario, se conviertan en obstáculos a la efectividad del derecho fundamental de acceso a la justicia y a la prevalencia de los demás derechos fundamentales comprometidos en cada caso.

Específicamente, en relación con el establecimiento de términos de prescripción o de caducidad en materia sancionatoria, la Corte se ha pronunciado, tanto sobre la vinculación con el debido proceso de los términos de prescripción de la acción penal, como sobre la posibilidad, e incluso la necesidad, de que se contemple la existencia de delitos en relación con los cuales no opera la prescripción de la acción penal.

En la Sentencia C-1033 de 2006 la Corte se refirió al alcance de las figuras de la caducidad y la prescripción en el ámbito penal.

Puntualizó al respecto que "(...) la caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia." Agregó la Corte que el fundamento de esta institución se halla en la necesidad que tiene el conglomerado social "(...) de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico[9]."

En cuanto a hace a la prescripción, la Corte señaló que la misma "es un instituto jurídico liberador, en virtud del cual por el transcurso del tiempo se extingue la acción o cesa el derecho del Estado a imponer una sanción"[11] Dicho fenómeno ocurre, dijo la Corte, "(...) cuando quienes tienen a su cargo el ejercicio de la acción penal dejan vencer el plazo señalado por el Legislador para el efecto sin haber adelantado las gestiones necesarias tendientes a determinar la responsabilidad del infractor de la ley penal, lo cual a la postre implica que la autoridad judicial competente pierde la potestad de seguir una investigación en contra de la persona beneficiada con la prescripción."

Destacó la Corporación que la prescripción de la acción penal tiene una doble connotación, puesto que, por un lado, obra a favor del procesado, quien se beneficia de la garantía constitucional que le asiste a todo ciudadano para que se le defina su situación jurídica, pues no puede quedar sujeto perennemente a la imputación que se ha proferido en su contra; por otro, implica para el Estado una sanción frente a su inactividad.

Para la Corte, el fundamento de la prescripción de la acción penal se encuentra en el principio de la seguridad jurídica, ya que su finalidad esencial está íntimamente vinculada con el derecho que tiene todo procesado de que se le defina su situación jurídica, pues "ni el sindicado tiene el deber constitucional de esperar indefinidamente que el Estado califique el sumario o profiera una sentencia condenatoria, ni la sociedad puede esperar por siempre el señalamiento de los autores o de los inocentes de los delitos que crean zozobra en la comunidad". [13]

Además, dijo la Corte "(...) la prescripción hace parte del núcleo esencial del debido proceso puesto que su declaración tiene la consecuencia de culminar de manera definitiva un proceso, con efectos de cosa juzgada (...)".[14]

En este contexto, la Corte ha señalado que, de manera excepcional, en armonía con determinados instrumentos internacionales, pueden encontrarse hipótesis en las que la acción penal puede ser imprescriptible. Así por ejemplo de conformidad con el artículo 7º de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada a la legislación interna por la Ley 707 de 2001, que fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-580 de 2002[15], tanto la acción penal como la pena por el delito de desaparición forzada son imprescriptibles, salvo que una norma fundamental del Estado parte disponga lo contrario, caso en el cual la prescripción será igual a la del delito más grave previsto dentro de la legislación interna de la parte. La Corte, en el análisis de constitucionalidad de las anteriores prescripciones, particularmente a la luz de lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución, concluyó que "(...) la regla de imprescriptibilidad de la acción penal por el delito de desaparición forzada, contenida en el inciso primero del artículo 7 de la Convención, no resulta contraria a la Carta Política ..." y que, por consiguiente, "[e]l legislador, al adecuar el ordenamiento interno al presente tratado, puede establecer la imprescriptibilidad de la acción para dicho delito". Agregó la Corte que, sin embargo, "(...) si el delito está consumado, los términos de prescripción de la acción empezarán a correr una vez el acusado haya sido vinculado al proceso." En cuanto hace a la imprescriptibilidad de la pena, la Corte dispuso que "(...) deberá aplicarse el inciso segundo [del artículo 7º de la Convención] que dispone que la prescripción de la pena será igual a la del delito más grave previsto en la legislación interna."

En la Sentencia C-578 de 2002, la Corte se refirió a la previsión contenida en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, que establece la imprescriptibilidad de los crímenes de competencia de ese tribunal. Puso de presente la Corte que esa disposición consagra un tratamiento diferente al previsto en nuestro ordenamiento constitucional en el artículo 28 de la Carta, y que el mismo, que fue expresamente autorizado por el constituyente derivado a través del Acto Legislativo No. 02 de 2001, sólo será aplicable por la Corte Penal Internacional cuando ejerza su competencia complementaria para investigar y juzgar cualquiera de los crímenes previstos en el Estatuto, así la acción penal o la sanción penal para los mismos haya prescrito según las normas jurídicas nacionales.

En la Sentencia C-370 de 2006, la Corte señaló, también con carácter de excepcionalidad, que la acción penal es imprescriptible respecto de delitos como el de desaparición forzada de personas, entre otras razones, debido al "(...) interés en erradicar la impunidad, la necesidad de que la sociedad y los afectados conozcan la verdad y se atribuyan las responsabilidades individuales e institucionales correspondientes, y en general que se garantice el derecho de las víctimas a la justicia y a la reparación por los daños."

De este modo, como regla general, la acción penal está sujeta a términos de prescripción, vinculados a la seguridad jurídica y al debido proceso y que imponen al Estado el deber de obrar con diligencia en la persecución del delito. Sin embargo, la fijación de tales términos debe obedecer a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, particularmente a la luz de la consideración conforme a la cual unos términos procesales demasiado razonados "... conllevan el recorte del derecho de defensa del sindicado y la denegación del derecho a la justicia de las víctimas, pues impiden establecer con claridad la verdad de los hechos y obtener una justa reparación." [16] Finalmente, de manera excepcional, la acción penal es imprescriptible en delitos de lesa humanidad, debido al imperativo de "(...) erradicar la impunidad, la necesidad de que la sociedad y los afectados conozcan la verdad y se atribuyan las responsabilidades individuales e institucionales correspondientes, y en general que se garantice el derecho de las víctimas a la justicia y a la reparación por los daños".

La Corte también se ha pronunciado sobre la prescripción en materia disciplinaria, al señalar que la misma "... es un instituto jurídico liberador, en virtud del cual por el transcurso del tiempo se extingue la acción o cesa el derecho del Estado a imponer una sanción." [18] Puntualizó la Corte que este fenómeno tiene operancia, "(...) cuando la Administración o la Procuraduría General de la Nación, dejan vencer el plazo señalado por el legislador, -5 años-, sin haber adelantado y concluido el proceso respectivo, con decisión de mérito. El vencimiento de dicho lapso implica para dichas entidades la pérdida de la potestad de imponer sanciones, es decir, que una vez cumplido dicho periodo sin que se haya dictado y ejecutoriado la providencia que le ponga fin a la actuación disciplinaria, no se podrá ejercitar la acción disciplinaria en contra del beneficiado con la prescripción."

Puso de presente la Corte que el fin esencial de la prescripción de la acción disciplinaria, "(...) está íntimamente ligado con el derecho que tiene el procesado a que se le defina su situación jurídica, pues no puede el servidor público quedar sujeto indefinidamente a una imputación (...)" [19] y que corresponde al legislador establecer cual es el plazo que se considera suficiente para que la entidad a la cual presta sus servicios el empleado o la Procuraduría General de la Nación inicien la investigación y adopten la decisión pertinente.

Para la Corte, la potestad sancionatoria no puede quedar indefinidamente abierta y "(...) si el Estado no ejercita el derecho que tiene de adelantar y fallar la investigación disciplinaria en el tiempo fijado por el legislador, ya sea por desinterés, desidia o negligencia no puede el empleado público sufrir las consecuencias que de tales hechos se derivan, sino la misma Administración por incuria, incapacidad o ineficiencia." [20]

Puntualizó la Corporación que, como parte del debido proceso, la obligación de adelantar las investigaciones sin dilaciones injustificadas se aplica a toda clase de actuaciones, y que, por consiguiente "[l]a justicia impartida con prontitud y eficacia no sólo debe operar en los procesos penales -criminales-, sino en los de todo orden, administrativos, contravencionales, disciplinarios, policivos, etc." [21]

4. Potestad sancionatoria en materia ambiental

4.1. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, "(...) a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas." [22]

Ha puesto de presente la Corte [23] que, de acuerdo con doctrina generalmente aceptada [24], la potestad sancionadora de las autoridades

titulares de funciones administrativas, en cuanto manifestación del ius puniendi del Estado, está sometida a claros principios, que, en la mayoría de los casos, son proclamados de manera explícita en los textos constitucionales. Así, ha dicho la Corte, esa actividad sancionadora se encuentra sujeta a "(...) los principios de configuración del sistema sancionador como los de legalidad (toda sanción debe tener fundamento en la ley), tipicidad (exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras) y de prescripción (los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios), (...) "[25], a los cuales se suman los propios "(...) de aplicación del sistema sancionador, como los de culpabilidad o responsabilidad según el caso - régimen disciplinario o régimen de sanciones administrativas no disciplinarias- (juicio personal de reprochabilidad dirigido al autor de un delito o falta[26]), de proporcionalidad o el denominado non bis in idem."

4.2. Como se puede apreciar, entre los principios de configuración del sistema sancionador enunciados por la Corte Constitucional se encuentra el que tiene que ver con la prescripción o la caducidad de la acción sancionatoria, en la medida en que "(...) los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios".

De la jurisprudencia constitucional se desprende, entonces, el criterio conforme al cual la facultad sancionadora del Estado es limitada en el tiempo y que el señalamiento de un plazo de caducidad para la misma, constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de seguridad jurídica y prevalencia del interés general[28]. Dicho plazo, además, cumple con el cometido de evitar la paralización del proceso administrativo y, por ende, garantizar la eficiencia de la administración.

Como se ha señalado por el Consejo de Estado[30], dentro de las garantías constitucionales del debido proceso sancionatorio, cobran especial importancia los principios de igualdad, celeridad y caducidad de la acción, que imponen a la Administración el deber de actuar diligentemente y preservar las garantías de quienes se encuentren sometidos a investigación.

4.3. Por otra parte, en cuanto hace al régimen legal de la potestad sancionatoria de la Administración, cabe observar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1º del Código Contencioso Administrativo, la primera parte de ese cuerpo normativo contiene el procedimiento general, aplicable a todas las actuaciones y procedimientos administrativos que realice la Administración Pública y que no hayan sido objeto de una regulación especial. En esta última eventualidad, tal como se expresa en el inciso segundo de la citada disposición, el procedimiento previsto en el Código Contencioso Administrativo tendrá carácter supletorio y se aplicará en lo no previsto por las normas especiales.[31]

De este modo, en materia de caducidad de la acción sancionadora de la Administración, la regla general, aplicable en defecto de previsión especial sobre el particular, es la contenida en el artículo 38 del C.C.A., de conformidad con el cual "[s]alvo disposiciones especiales en contrario, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanción caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas."

4.4. En materia ambiental, tal como se pone de presente por el demandante, antes de la entrada en vigencia de la Ley 1333 de 2009, el régimen sancionatorio estaba previsto, fundamentalmente, en la Ley 99 de 1993, la cual remitía al procedimiento contemplado en el Decreto 1594 de 1984, y en el Decreto 948 de 1995, reglamentario de la legislación ambiental en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire.

En la medida en que dichas disposiciones no contemplaban un término de caducidad especial en materia ambiental, era preciso remitirse a la caducidad general establecida en el Código Contencioso Administrativo para la facultad sancionatoria de las autoridades, que como se ha visto, se fija en tres años a partir del momento en el que se produce la infracción.

En el artículo 66 de la Ley 1333 de 2009 de manera expresa se derogaron las disposiciones que sobre sanciones consagraba el Decreto 948 de 1995 y se subrogaron los artículos 83 al 86 de la Ley 99 de 1993.

En esa ley se estableció un nuevo régimen sancionatorio en materia ambiental, dentro del cual se contemplan, entre otros aspectos, la titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental, las facultades de prevención de la Administración, los principios rectores del procedimiento sancionatorio, así como las distintas etapas del mismo.

En el artículo 4º de la ley se puntualiza que las sanciones administrativas en materia ambiental tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los tratados internacionales, la ley y el reglamento, al paso que las medidas preventivas, tienen como función prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.

La ley, en su artículo 5º define las infracciones ambientales como toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Agrega esa disposición que también constituye infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria. De acuerdo con la norma citada, en las hipótesis de daño, la aplicación de la sanción administrativa ambiental se hará, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil. Así, de manera expresa se dispone que el infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión.

En el artículo 36 se establecen como medidas preventivas, de ejecución inmediata y no susceptibles de recurso alguno, las de amonestación escrita, decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción, aprehensión preventiva de

especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres, y suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos.

A su vez, en el artículo 40 de la ley se contemplan las sanciones que, como principales o accesorias, se impondrán al responsable de la infracción ambiental y que consisten en multas diarias hasta por cinco mil salarios mínimos mensuales legales vigentes; cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio; revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro; demolición de obra a costa del infractor; decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción; restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres, y trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental. En el párrafo primero de este mismo artículo se dispone que la imposición de las sanciones allí señaladas no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados y que las mismas se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar.

Está última previsión ya había sido contemplada en el artículo 31 de la Ley, conforme al cual la imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción.

En el artículo 10 de la Ley, disposición que es objeto de cuestionamiento constitucional, se estableció un término especial de caducidad para la acción sancionatoria del Estado en asuntos ambientales, el cual se fijó en veinte años. Dicho término, tal como se dispone en el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, se contabilizará, (i) a partir del momento en el que sucedió el hecho o la omisión que dan lugar a la infracción, o, (ii) desde el último día en que se haya generado el hecho o la omisión, si se tratara de un hecho u omisión sucesivos. Sin embargo, la acción podrá adelantarse en cualquier tiempo, mientras persistan las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño.

5. Análisis del caso concreto

Para el demandante, la norma acusada, al establecer un término de caducidad de veinte años para la acción sancionadora del Estado en materia ambiental, desconoce los preceptos constitucionales que garantizan el derecho a gozar de un ambiente sano, le atribuyen al Estado una responsabilidad especial en su preservación y le imponen la obligación de sancionar a quienes contribuyan a su deterioro.

Observa la Corte que la Constitución, ciertamente, establece el derecho al ambiente sano y radica en cabeza del Estado un conjunto de responsabilidades orientadas a su preservación, entre las cuales se encuentra la de sancionar a quienes ocasionen daños al ambiente. Pero para la Corporación es claro también, que la Constitución no define con precisión las actividades que debe desarrollar el Estado para el cabal cumplimiento de esas responsabilidades. De este modo, hay un amplio margen de configuración para que el legislador, de acuerdo con su apreciación, defina, por ejemplo, la estructura administrativa en materia ambiental, o las normas que deben regir la explotación de los recursos naturales, o la definición de las infracciones ambientales y el establecimiento de las sanciones imponibles, o, finalmente, el procedimiento aplicable, tanto en sede administrativa, como judicial, al trámite de las acciones sancionatorias o de reparación, aspecto este último dentro del cual está comprendida la posibilidad de fijar los términos de prescripción o de caducidad.

Como se ha puntualizado por la jurisprudencia, y se reitera en esta providencia, esa potestad de configuración no es absoluta y está sujeta a límites constitucionales, que apuntan al respeto de los parámetros normativos de orden superior y de los principios de razonabilidad y de proporcionalidad. De este modo, le corresponde a la Corte determinar si el legislador, al fijar el término de veinte años para el ejercicio de la acción sancionatoria en materia ambiental, desbordó el ámbito de configuración que le reconoce la Constitución, al establecer un límite temporal que resulte contrario a expresos mandatos constitucionales o no sea razonable, ni proporcionado, en la medida en que podría dejar sin protección los bienes jurídicos asociados con el medio ambiente.

La Constitución de manera expresa dispone que, entre las medidas que debe adoptar el Estado en orden a garantizar la protección del medio ambiente, está la de imponer sanciones a quienes contribuyan a su deterioro. A juicio del demandante, de ello se sigue que la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental no puede estar sujeta a términos de prescripción o de caducidad, porque, dado que los daños ambientales muchas veces se manifiestan de manera tardía y establecerlos puede resultar muy complejo, el vencimiento de esos términos conduciría a dejar sin sanción las infracciones ambientales.

La Corte no comparte ese criterio, porque, en una interpretación sistemática de la Constitución, la norma que establece el deber de sancionar a los que causen deterioro ambiental, debe armonizarse con la que consagra el derecho al debido proceso, en particular, a ser juzgado sin dilaciones injustificadas. Como se ha puesto de presente en esta providencia, la jurisprudencia constitucional ha avalado la existencia de términos de caducidad para la acción del Estado en cuanto ellos atienden a finalidades de seguridad jurídica, garantía del debido proceso y eficiencia administrativa.

Es indudable que, como se sostiene por el actor, los daños ambientales pueden ser de manifestación tardía y que establecerlos puede resultar muy complejo, pero ello conduce, no a excluir, necesariamente, la posibilidad de establecer un término de caducidad para la actividad sancionatoria del Estado, sino al imperativo de que dicho término se fije de acuerdo con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, en función del bien jurídico que se busca proteger y la naturaleza de las sanciones que se han previsto para ello, y consultando para el efecto los requerimientos de la seguridad jurídica y el debido proceso.

Esa circunstancia, sin embargo, exige en primer lugar, una valoración por el legislador, el cual en ejercicio de su potestad de configuración, debe determinar la respuesta del ordenamiento jurídico a la realidad compleja que en el mundo contemporáneo plantean los daños en materia

ambiental. Es indudable que, en esa tarea, el legislador encuentra límites, porque, por un lado, por ejemplo, un término demasiado breve, ciertamente podría hacer nugatoria la labor del Estado en la defensa del medio ambiente, y, por otro, uno demasiado largo, podría, eventualmente, contrariar principios constitucionales de seguridad jurídica o sobre el carácter imprescriptible de las penas.

En el presente caso, a la luz de consideraciones como las esgrimidas por el actor, el legislador decidió ampliar el término ordinario de tres años que rige para la acción sancionatoria de la Administración de acuerdo con el artículo 38 del CCA, a uno extraordinario de veinte en materia ambiental. Se trata, en principio, de un asunto de apreciación que le corresponde definir al legislador. Y la opción legislativa puede parecer insuficiente para unos o excesiva para otros, pero mientras no traspase la frontera de lo razonable y proporcionado, no es un asunto de definición constitucional.

Frente a la nueva realidad de afectación del ambiente y de reconocimiento del mismo como un verdadero derecho colectivo, el legislador ha ofrecido una respuesta que tiene los siguientes elementos: Se fija para la acción sancionatoria del Estado en materia ambiental un término general de veinte años contado a partir del hecho o la omisión causante del deterioro; sin embargo, cuando se trata de hechos u omisiones sucesivas, el término se cuenta a partir del último día en el que se haya generado el hecho o la omisión y, mientras persistan las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño, la acción sancionatoria se puede ejercer en cualquier tiempo.

La aplicación de la norma en el tiempo irá mostrando si la apreciación del legislador se acomoda a los requerimientos de la realidad o se queda corta, o si por el contrario, resulta excesiva y si, en cualquier caso, requiere nuevos ajustes. Un análisis en abstracto no permite concluir, el día de hoy, que el término de veinte años resulte desproporcionado o irrazonable, al punto de conducir a una especie de abdicación del Estado a su responsabilidad en materia ambiental.

Debe tenerse en cuenta, además, que la misma Constitución defiere, de manera expresa, al legislador, la potestad para definir el contenido de las sanciones en materia ambiental, cuando le atribuye al Estado la responsabilidad de imponer las "sanciones legales" a los responsables del deterioro ambiental (Art. 80 C.P.) y que esas sanciones administrativas no son el único instrumento a través del cual puede obtenerse la protección del ambiente. De hecho, es posible señalar que la consecuencia más gravosa para quien cause daños al ambiente no es, necesariamente, la sanción, sino que de ordinario lo es la obligación, también prevista de manera expresa en el artículo 80 de la Constitución, de reparar el daño y los perjuicios, lo cual se tramita por vías distintas, que no están sujetas al término previsto en la norma demandada.

En este sentido, cabe observar que el régimen sancionatorio en asuntos ambientales es independiente del que procede en materia de reparación del daño causado o de la indemnización a los afectados, que se rigen por estatutos propios que no se ven afectados por la posibilidad de aplicar o no las sanciones ambientales. De hecho, la propia ley en la que se inserta la disposición demandada es expresa en señalar que la imposición de las sanciones allí señaladas no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados, y que las mismas se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar.

De este modo, aún cuando hubiese operado la caducidad prevista en la norma demandada para la acción sancionatoria del Estado -que en los términos de la jurisprudencia constitucional, responde más bien al instituto de la prescripción- todavía sería posible obtener del infractor la reparación del daño y la indemnización de los perjuicios causados.

Por otra parte, para el análisis de la proporcionalidad del término fijado por el legislador también es preciso tener en cuenta que, mientras que en las acciones de reparación, los términos de caducidad deben mirar, fundamentalmente, la perspectiva del bien jurídico protegido y los intereses de los afectados, así como su posibilidad de actuar, y por ello, de ordinario se contabilizan a partir del momento en el que el afectado tuvo conocimiento de los hechos y estuvo en posibilidad de reaccionar jurídicamente frente a ellos, en materia sancionatoria, la consideración se centra en los eventuales agentes de la infracción, por consideraciones de seguridad jurídica, que buscan evitar la indeterminación o la incertidumbre de sujetos susceptibles de investigación.

En este contexto debe mirarse lo resuelto por la Corte en la Sentencia C-215 de 1999, que se cita por el demandante en apoyo de sus pretensiones. En efecto, allí, la Corte, al tiempo que destacó que las acciones populares para la defensa de los derechos colectivos pueden promoverse mientras subsista la amenaza o peligro, sin límite de tiempo alguno, encontró que carecía de fundamento razonable la previsión normativa entonces objeto del control de constitucionalidad y que contemplaba que cuando la acción se dirigiese a "volver las cosas a su estado anterior" debía interponerse en un plazo de cinco años, por cuanto, no obstante que existiese la probabilidad de subsanar y hacer cesar una situación que afecta derechos esenciales de una comunidad presente o futura, se cerraba la oportunidad para cualquiera de los sujetos afectados de actuar en su defensa, al establecer un término de caducidad cuando se demanda el restablecimiento de las cosas al estado anterior a la violación del derecho, mientras ello fuere físicamente posible.

Ese criterio no se predica en los mismos términos cuando de lo que se trata es de imponer una sanción, y el precedente, a diferencia de lo sostenido por el demandado, serviría para establecer que, independientemente de que haya caducado la oportunidad para imponer la sanción, siempre debe preservarse la alternativa de obtener la reparación del daño, particularmente mientras subsista la posibilidad de restablecer las cosas a su estado anterior.

En otra dimensión del asunto, también es preciso tener en cuenta la naturaleza de las sanciones imponibles, las cuales, como se puede apreciar a partir de una lectura del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, tienen, en buena medida, un propósito de prevención, de apremio y correctivo, y parecerían concebidas para ser aplicadas de manera próxima a los hechos lesivos del ambiente. Incluso la multa, en la que es más clara una finalidad compensatoria, está concebida como un mecanismo de apremio, en la medida en que se contempla la imposición de multas diarias que, se presume, tienen sentido mientras se mantenga la infracción y como mecanismo orientado a evitar que siga produciéndose.

Desde esta perspectiva, se insiste, el mayor efecto disuasivo que obra como protector del ambiente, no necesariamente es la sanción administrativa, sino la obligación de reparar el daño e indemnizar los perjuicios, de manera que el establecimiento de un término razonable de prescripción para la acción sancionadora del Estado no implica dejar sin protección al ambiente.

De este modo, encuentra la Corte que, al fijar un plazo de veinte años para el ejercicio de la acción sancionatoria del Estado en materia ambiental, el legislador ejerció de manera razonable su potestad de configuración, a la luz de las particulares condiciones que presentan las conductas que pueden resultar lesivas del ambiente; que de ello no se sigue una consecuencia contraria al deber del Estado de proteger el ambiente, no sólo por la razón anotada, sino porque, además, la sanción no es el único mecanismo de protección de ese bien jurídico y porque, finalmente, ese término resulta congruente con la naturaleza de las sanciones que en materia ambiental ha previsto el ordenamiento jurídico y con la necesidad de que el Estado obre con la mayor diligencia en la investigación y la sanción de las conductas que ocasionen daño ambiental.

Por las anteriores consideraciones se declarará la exequibilidad del artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, en relación con los cargos estudiados.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar la EXEQUIBILIDAD, por los cargos estudiados, del artículo 10 de la Ley 1333 de 2009.

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

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

PRESIDENTE

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

MAGISTRADA

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

MAGISTRADO

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

MAGISTRADO

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

MAGISTRADO

NILSON PINILLA PINILLA

MAGISTRADO

AUSENTE EN COMISIÓN

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

MAGISTRADO

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

MAGISTRADO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

MAGISTRADO

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

- [1] Ver sentencias C-977 de 2002 y C-154 de 2004
- [2] Sentencia C-977 de 2002
- [3] Al respecto ver entre otras las Sentencias C- 527/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C- 247 /02 M.P. Alvaro Tafur Galvis con salvamento de voto de los Magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araujo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra.
- [4] Al respecto, pueden consultarse entre otras las sentencias C-351 de 1994, C-370 de 1994,.C-166 de 1995, C-040 de 1997, C-078 de 1997, C-728 de 2000.
- [5] Ver Sentencia C-047 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
- [6] Ver Sentencia C-832 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil
- [7] Sentencia C-652 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa .
- [8] Sentencias C- 426 y C-428 de 2002, MP, Rodrigo Escobar Gil. En similar sentido, la Sentencia C-1043 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis.
- [9] Sentencia C-394/02 M.P. AlvaroTafur Galvis.
- [10] Sentencia C-1033 de 2006. En esa sentencia la Corte puso de presente que, tanto la Ley 600 de 2000 (arts. 34 y 35), como la Ley 906 de 2004 (arts. 73 y 74), establecen términos de caducidad para el ejercicio de la acción penal en aquellos casos en los que es necesaria la querrela.
- [11] Sentencia C-556 de 2001 M.P. Álvaro Tafur Galvis
- [12] Ver la sentencia C-416/02 M.P. Clara Inés Vargas Hernández. En el mismo sentido ver la Sentencia C-570 /03 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- [13] Sentencia C-176/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero
- [14] Sentencia C-1033 de 2006, M.P. Alvaro Tafur Galvis
- [15] M.P. Rodrigo Escobar Gil S.V. M. Jaime Araujo Rentería y M. Clara Inés Vargas Hernández,
- [16] Sentencia C-370 de 2006
- [17] Sentencia C-370 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Alvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández S.V. Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Humberto Sierra Porto.
- [18] C-641 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil
- [19] C-244 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz
- [20] Ibid.
- [21] Ibid.
- [22] Sentencia C-818 de 2005
- [23] Ver Sentencia C-948 de 2002
- [24] Juan Alfonso Santamaría Pastor. Principios de Derecho Administrativo. Volumen II. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid. Tomo II. Segunda Edición. 2000.
- [25] Sentencia C-948 de 2002
- [26] Ver Ramón Parada Vásquez. Derecho Administrativo. Tomo I Marcial Pons. Madrid 1996. Luis Morell Ocaña. Curso de Derecho Administrativo. Tomo II "La actividad de las administraciones públicas. Su control administrativo y jurisdiccional". Arandazi. Madrid. 1996.
- [27] Sentencia C-948 de 2002
- [28] Corte Constitucional. Sentencia C-046/94.
- [29] Corte Constitucional. Sentencia C-394/02.
- [30] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación número 1632 de 25 de mayo de 2005.

[31] Dice así el inciso segundo del artículo 1 del CCA: "los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta primera parte que sean compatibles".

Fecha y hora de creación: 2024-07-17 22:57:36