

## Estudios

# La presunción de culpa o dolo en el proceso sancionatorio ambiental

## *The presumption of guilt in the environmental administrative procedure*

Hernán Cuéllar Muñoz<sup>1</sup>

Recepción: 12/12/2021 • Aprobación: 20/04/2022 • Publicación: 04/10/22

Para citar este artículo

Cuéllar Muñoz, H. (2022). La presunción de culpa o dolo en el proceso sancionatorio ambiental. *Dos mil tres mil*, 24, 1-10.  
<https://doi.org/10.35707/dostresmil/24345>



<sup>1</sup> Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: hernancuellarm@hotmail.com

**Resumen**

El artículo contiene el análisis de la presunción de culpa o dolo introducida en el ordenamiento jurídico colombiano a partir de la Ley 1333 de 2009, así como las principales críticas por violación al derecho a la presunción de inocencia, atravesando por el examen de constitucionalidad realizado por la Corte Constitucional y una invitación para recordar los elementos esenciales del acto administrativo.

**Palabras claves**

Presunción, sistema, responsabilidad, motivación, ambiental.

**Abstract**

*The following article analyses the legal figure of presumption of guilt, introduced in the Colombian legal system by Law 1333 of 2009. Also, it exposes the main critical postures to the said law, as it is considered to violate the right to the presumption of innocence. It does so by reviewing the study of constitutionality carried out by the Colombian Constitutional Court, and by issuing a call to remember the essential elements of the administrative act.*

**Keywords**

*Presumption, system, responsibility, motivation, environment.*

## Introducción

Uno de los mayores retos a cargo del *Ius Puniendi* del Estado colombiano fue el introducido por la Ley 1333 de 2009, comisionada para regular el procedimiento sancionatorio ambiental quien, de manera poco común para su fecha de expedición, se atrevió a incluir la presunción de culpa o dolo del infractor en materia ambiental, siendo el ordenamiento jurídico acreedor de las siguientes disposiciones:

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. (Ley 1333, 2009, art. 1).

En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla. (Ley 1333, 2009, art. 5, parágrafo 1).

Lo que en otras palabras quiere decir que, si una persona es señalada de infringir una disposición en materia ambiental, cuyo trámite inicia con una indagación preliminar, la autoridad competente para imponer la sanción desde un inicio lo considerará como un verdadero sujeto sancionable y solo en el evento de lograr desvirtuar dicha presunción legal, mediante el uso de los diferentes medios de prueba, podrá obtener una decisión favorable a sus intereses.

La citada presunción de culpa y dolo, lejos de aparecer en el ordenamiento jurídico como una medida justa y pacífica, fue objeto, en principio, de varios pronunciamientos doctrinales y luego jurisprudenciales, quienes criticaron su aplicación por ser violatoria de uno de los principios constitucionales más importantes en la carta superior de 1991, contenido específicamente en el artículo 29 o mejor llamado principio de presunción de inocencia, cuya garantía y respeto no solo se promueve en la legislación interna, sino de manera tajante en los diferentes tratados internacionales ratificados por Colombia.

Teniendo en cuenta lo anterior, este trabajo se encargará de realizar un breve, pero muy importante recorrido sobre origen, así como los principales reparos a la presunción de culpa o dolo en materia de procedimiento sancionatorio ambiental, a cargo de algunos doctrinantes importantes en la materia y el análisis de constitucionalidad realizado por la Corte Constitucional.

## Origen de la presunción de culpa o dolo en los procesos sancionatorios ambientales

La Ley 1333 fue radicada en el Congreso de la República el día 17 de agosto de 2006 con autoría del entonces senador Germán Vargas Lleras, cumpliendo sus cuatro debates el día 18 de junio de 2008, con aprobación de conciliaciones de Senado y Cámara de Representantes fechada el día 20 de junio 2008.

Una vez aprobada la conciliación, esta fue enviada al Ejecutivo para realizar la respectiva sanción presidencial, quien decidió objetar parcialmente la ley por causal de inconstitucionalidad. En ese momento, el presidente señaló que la presunción de culpa o dolo era abiertamente contraria a la Constitución Política, toda vez que infringía no solo lo preceptuado en el artículo 29 superior, sino también el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos, sin dejar de mencionar que fue claro al expresar que no era posible imponer al ciudadano la carga exclusiva del deber probatorio cuando el Estado no cumplió con este deber.

Para mayor comprensión de lo anterior, la magistrada Clara Elena Reales Gutiérrez expone lo siguiente:

[...] el parágrafo del artículo primero y el parágrafo del artículo quinto del proyecto de ley contravienen lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política al establecer una presunción de culpa o dolo para efectos de responsabilidad en materia sancionatoria ambiental. Si bien la jurisprudencia ha reconocido la constitucionalidad de las presunciones legales y la posibilidad de establecer presunciones de culpa, en materia sancionatoria la jurisprudencia ha sido mucho más restrictiva toda vez que el Estado no puede imponerle al presunto infractor toda la carga probatoria sin que la administración cumpla con una carga probatoria inicial predeterminada y suficiente. (Corte Constitucional, Sentencia C-196 del 25 de marzo de 2009).

Por otro lado, el Congreso de la República defendió la nueva presunción legal aduciendo, entre otros aspectos, que el ordenamiento jurídico ya contaba con presunciones de la misma naturaleza, como por ejemplo la prevista en materia tributaria; además, insistió en el hecho que si bien dentro de las facetas del derecho punitivo se aplican las mismas garantías del derecho penal, en atención a los bienes jurídicos protegidos y a los fines perseguidos, es factible que el legislador establezca algunas excepciones en cuanto al alcance o límite a las garantías<sup>2</sup>.

Luego del debate expuesto, lo que se esperaba para ese entonces correspondía a una decisión de fondo por parte del máximo órgano constitucional, sin embargo, en atención a que la objeción presidencial fue firmada por el Ministro de Minas y Energía y no por el entonces Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, cuya competencia era necesaria, la Corte Constitucional se declaró inhibida para pronunciarse, lo que permitió su sanción el día 27 de julio de 2009 y la entrada en vigencia de la presunción de culpa o dolo en materia ambiental desde la fecha enunciada.

## Comentarios y críticas a la presunción de culpa o dolo en materia ambiental

Uno de los primeros autores en pronunciarse sobre este tema fue Osorio (2010) quien, después de realizar un exhaustivo análisis de la garantía de la presunción de inocencia a nivel

<sup>2</sup> Se cita por parte del congreso para la defensa de su tesis las sentencias de la Corte Constitucional C-599 de 1992, C-374 de 2002, C-455 de 2002, C-778 de 2003, C-780 de 2007, y especialmente, en las providencias C-506 de 2002 y C-010 de 2003.

internacional y nacional, bautizó la presunción de dolo o culpa como un verdadero sistema de responsabilidad objetiva, pues mencionó que las constantes dificultades que presentaba la demostración de culpa en la existencia de un daño en materia ambiental reducía la imputación de las autoridades a una simple contravención del infractor sobre el reglamento ambiental, dificultad que fue superada en razón a la presunción, que se convirtió en el sustento de los nuevos pliegos de cargos.

Dejó claro también que, a partir de la presunción de culpa o dolo, la autoridad no está en la obligación de acreditar la existencia de un daño, pues basta con determinar una conducta contraria a la ley o al reglamento, y en ese sentido:

No obtener un permiso, concesión o autorización previa a la intervención ambiental prestaba mérito suficiente para imponer la sanción, así ella se hubiere realizado para conjurar un peligro potencial, para el desarrollo de las actividades destinadas al mejoramiento del entorno o con observación de las máximas previsiones para preservarlo. (Osorio, 2010, p. 72).

Según el autor citado, la Ley 1333 de 2009, al crear un sistema de responsabilidad objetiva, no solo parece soslayar el principio de presunción de inocencia, al tiempo, invierte la carga de prueba en cabeza del infractor quien deberá, mediante el uso de los diferentes medios de prueba, que en materia ambiental son de carácter mayoritariamente técnicos, intentar desvirtuar la presunción legal de culpabilidad, despojando al Estado de cualquier tipo de obligación probatoria para sancionar al ciudadano. Lo que traduce que los cargos imputados por la autoridad y la omisión probatoria del infractor son el sustento mínimo para imponer una sanción en el procedimiento ambiental.

Otra de las críticas encontradas a la presunción legal que nos ocupa fue identificada por Torres (2019), quien manifestó que la Ley 1333 de 2009 no hace distinción alguna entre dos conceptos con consecuencias y concepciones jurídicas diferentes, haciendo mención de la culpa y el dolo, los cuales son tratados por la ley sin distinción alguna, en consecuencia, la autoridad ambiental competente, una vez ponga en práctica la presunción para imponer una determinada sanción, deberá utilizarla para presumir la culpa o el dolo, pero no podrá utilizarla para presumir las dos al tiempo, pues sin duda, la aplicación de cualquiera de ellas genera la exclusión obligatoria del otro.

En la misma línea, se echa de menos la definición clara de los conceptos de culpa y dolo dentro de la Ley 1333 de 2009.

Para colmo, no se hace siquiera una indicación de otras normas a las cuales acudir, motivo por el cual resulta verdaderamente necesario remitirnos a las disposiciones del Derecho civil sobre este asunto. Al acudir al Código Civil, encontraremos una tripartición del concepto de culpa, que evidentemente se impone como una dificultad para la autoridad ambiental, dado que en la norma no se establece cuál de los tres tipos de culpa será el título de imputación aplicado como fundamento

para la sanción. Ante tal falta de certeza, la doctrina ha recomendado que la autoridad ambiental opte por sancionar solamente los comportamientos que sean culposamente graves, es decir, que solo se sancione la negligencia que incluso las personas imprudentes evitarían, tal y como se sanciona en otras ramas del *ius puniendi*. (Torres, 2019, p. 58).

Lo anterior genera un desafío aún mayor para la autoridad ambiental. Según la doctrina, la presunción de culpa tiene una nueva limitante porque debe sujetarse a una culpa grave, cuyo título debería quedar claro en la sanción administrativa para evitar decisiones arbitrarias por falta de calificación de la conducta de presunto infractor.

Aunado a lo anterior, Albarracín (2018) aclara que desde la formulación del pliego de cargos contra el presunto infractor es deber de la autoridad individualizar la culpabilidad del ciudadano.

A pesar de que el parágrafo del artículo primero y el parágrafo quinto del artículo quinto señalan que en materia ambiental se presume la culpa o dolo del infractor, no es garantista indicar en el pliego de cargos una afirmación como esa, ya que la conducta es culposa o dolosa. Señalar si se imputa responsabilidad a título de dolo o culpa es de la mayor importancia porque precisamente el investigado puede ejercer su defensa indicando que no obró con dolo o con culpa o formular eximentes de responsabilidad. Entender el concepto de otra manera indica que el investigado tendría que argumentar en sus descargos que como quiera que la ley presume el dolo o la culpa, no obró con dolo por las razones que considere pertinentes, y a renglón seguido, también señalar a la autoridad que tampoco obró con culpa grave, ni con culpa leve ni aún levísima por las razones que estime conducentes. (p. 19).

En este orden ideas, debe entenderse que, si bien el artículo trata como iguales a los conceptos de culpa y dolo en materia de presunción legal ambiental, este no le permite a la autoridad aplicarlos conjuntamente en el pliego de cargos, por el contrario, está en el deber de calificar la actuación del infractor para exponerla desde el pliego de cargos, dándole la oportunidad de aportar los medios probatorios útiles, pertinentes y conducentes a la modalidad que se le reprocha. De igual manera, se debe advertir que la culpabilidad acentuada en el pliego de cargos debe coincidir con la señalada en la decisión que impone la sanción, so pena de ser violatoria del principio de congruencia.

Para terminar este capítulo, vale la pena citar el estudio realizado por Gallego (2010), planteando una mixtura de responsabilidades dentro del procedimiento sancionatorio ambiental. Por un lado, expone que la ley acogió un modelo de responsabilidad subjetiva por presunción de culpabilidad “en los casos de lesión o menoscabo al medio ambiente y demás que prescribe la ley” y, por el otro lado, un modelo de responsabilidad objetiva por daños al medio ambiente, que presenta una inversión de la carga de la prueba sobre el infractor, quien debe probar su diligencia y prudencia en el actuar. Este último comentario es importante teniendo en cuenta el análisis de constitucionalidad que se presentará en el siguiente capítulo, donde quedará claro,

al menos en la concepción de la Corte Constitucional, el modelo de responsabilidad adoptado por la Ley 1333 de 2009.

## **Análisis constitucional de la presunción de culpa y dolo en materia ambiental**

Es en la Sentencia C-595 de 2010 que la Corte Constitucional analiza la constitucionalidad de la presunción de culpa y dolo en materia ambiental, advirtiendo de manera anticipada que la encontró ajustada al ordenamiento jurídico, con fundamento en las siguientes consideraciones.

En un primer momento, la Corte analiza la importancia de garantizar el derecho al medio ambiente sano, para ello, pone de presente que el orden constitucional establecido a partir de 1991 consagró una variedad de normas que tienen como objetivo la protección del ambiente, de tal manera que es posible denominar la constitución como una verdadera *constitución ecológica*. A partir de este enunciado, expone que la garantía de protección del ambiente impone una serie de corresponsabilidades no solo en cabeza del Estado, sino de todas las personas que habitan el territorio, es decir, el cuidado, preservación y la mitigación de los daños ambientales es obligación de todos.

En un segundo momento, para justificar la existencia de los procesos sancionatorios recordó que la transición de Colombia de un Estado liberal a un Estado social de derecho, implica para los administradores mayor intervención en las actividades de los ciudadanos para lograr el cumplimiento de los fines que promulga la carta superior, creando así mayores poderes para el Estado teniendo en cuenta que, en las sociedades modernas:

La represión de los ilícitos que correspondía exclusivamente a la Rama Judicial y más concretamente a la Jurisdicción Penal, se muestra hoy insuficiente frente al aumento del repertorio de infracciones producto de la mayor complejidad de las relaciones sociales en el Estado moderno que, como se señaló, ha incrementado sus funciones. (Corte Constitucional, Sentencia C-595-2010, s.p.).

En ese sentido, dejó claro que, si bien el derecho penal y el procedimiento administrativo sancionador son el reflejo del *Ius Puniendi* del Estado, los fines perseguidos son trascendentalmente distintos, pues mientras el primero busca retribución, prevención y resocialización, el segundo tiene como objetivo garantizar la organización y el buen funcionamiento de la administración.

Teniendo en cuenta esa diferencia, será posible aplicar atenuadamente principios como el de presunción de inocencia en los procedimientos sancionatorios, lo cual sería impensable en el derecho penal, toda vez que la afectación a los derechos de las personas es mayor, al punto de llegar a la pérdida de la libertad.

Por otro lado, en cuanto a la presunción de la culpa o dolo en materia ambiental, mencionó que, en general, todas las presunciones legales deben cumplir los siguientes requisitos: “aparezca como razonable, es decir, que responda a las leyes de la lógica y de la experiencia, que persiga

un fin constitucionalmente valioso, y que sea útil, necesaria y estrictamente proporcionada para alcanzar el mencionado fin” (Corte Constitucional, Sentencia C-595-2010, s.p.).

Así, la presunción legal de culpa y dolo surge como una necesidad de mitigar los constantes daños ambientales en un país biodiversamente enorme como Colombia, además, busca la defensa y garantía de un derecho fundamental como el medio ambiente sano, lo que implica que se cumplan los primeros postulados definidos por el máximo órgano de protección constitucional.

De igual manera, recuerda que se trata de una presunción que admite prueba en contrario, por lo que el presunto infractor está en la posibilidad de desvirtuar la presunción a través del uso de los diferentes medios de prueba. Asimismo, subrayó que no se trata de una presunción de responsabilidad sino de culpabilidad, por lo que la autoridad ambiental no se releva de su obligación de verificar la existencia de una conducta, ya sea de carácter activa u omisiva constitutiva de daño o por el contrario enmarcada dentro de una causal eximente de responsabilidad. Lo que traduce, además, que estamos frente a una responsabilidad de carácter subjetiva debido a la existencia de los criterios de culpabilidad y la existencia de causales eximentes.

Finalmente, por la importancia del análisis realizado, se expondrá en cita directa la evaluación hecha por la Corte Constitucional, despejando dudas que hayan podido quedar hasta el momento.

La presunción general consagrada en las normas legales objetadas tiene un fin constitucionalmente válido como lo es la efectiva protección del ambiente sano para la conservación de la humanidad. Con ello se facilita la imposición de medidas de carácter cautelar o preventivo respecto a comportamientos en los cuales la prueba del elemento subjetivo resulta de difícil consecución para el Estado, máxime atendiendo el riesgo que representa el quehacer respecto al ambiente sano, que permite suponer una falta al deber de diligencia en las personas.

Es idónea la medida al contribuir a un propósito legítimo —ya mencionado— y guardar relación con el fin perseguido, esto es, el establecimiento de la presunción de culpa y dolo y, por tanto, la inversión de la carga de la prueba resulta adecuada a la salvaguarda de un bien particularmente importante como lo es el medio ambiente.

También es necesaria al no avizorarse con el mismo grado de oportunidad y efectividad la existencia de otra medida que obtenga el fin perseguido y sea menos restrictiva de los derechos. En la medida que la presunción se establece solamente en el campo de la culpa o dolo, no excluye a la administración del deber de probar la existencia de la infracción ambiental en los términos dispuestos en la ley, ni tampoco impide que pueda desvirtuarse por el presunto infractor mediante los medios probatorios legales. Finalmente, se constata un equilibrio válido a la luz de la Constitución entre los beneficios obtenidos y los resultados que implica su aplicación, al permitir demostrar que se actuó sin culpa y dolo, además de las eximentes de responsabilidad y causales de cesación de procedimiento, bajo una serie de etapas que le garantizan el debido proceso administrativo. (Corte Constitucional, Sentencia C-595-2010, s.p.).

En resumen, la presunción de culpa y dolo en materia ambiental se ajusta al ordenamiento jurídico colombiano en razón a la protección de un derecho tan importante como el de gozar de un ambiente sano y por mantener el carácter subjetivo de la responsabilidad.

## Conclusiones

La presunción de culpa y dolo en materia ambiental nace a partir de la Ley 1333 de 2009, encargada de regular su proceso sancionatorio, cuyo objetivo general fue el establecimiento de reglas específicas para sancionar aquellas conductas u omisiones que atentaran contra el derecho a gozar de un ambiente sano, cuya defensa se hace más exigente a partir de la llamada *constitución ecológica*.

Desde la expedición de la ley y hasta la fecha, esta ha sido objeto de diferentes críticas, señalándola por algunos autores de crear un sistema de responsabilidad objetivo, por otros un sistema de responsabilidad mixto y, finalmente, por su omisión a la hora de definir los conceptos de culpa y dolo o tratarlos como iguales, teniendo en cuenta que en la práctica jurídica las consecuencias del uno u otro son transcendentalmente opuestas.

Pese a las críticas, la Corte Constitucional fue enfática en exponer que la Ley 1333 de 2009 mantiene un régimen de responsabilidad subjetivo, porque no se trata de una presunción de responsabilidad sino de culpabilidad, al tiempo que la presunción admite prueba en contrario lo que le permite al infractor contradecirla o desvirtuarla y, finalmente, porque mantiene causas eximentes de responsabilidad.

Para terminar, considero que es importante retomar los conceptos básicos sobre los elementos esenciales de la validez de todo acto administrativo, especialmente el contenido en el artículo 42 de la Ley 1437 de 2011, que plantea la obligación de las autoridades de motivar sus decisiones, por tanto, con independencia del régimen que se adopte. En el caso puntual quedó claro que se trata de un régimen subjetivo, la autoridad ambiental que impone la sanción deberá motivar completamente la decisión y realizar la verificación de la existencia del daño ambiental, pues limitarse a imponer una sanción con fundamento en la presunción será insuficiente, lo que le permite al presunto infractor interponer los recursos pertinentes o, incluso, acudir a la jurisdicción contencioso administrativa para solicitar la nulidad y el restablecimiento del derecho.

## Referencias

- Albarracín González, D. F. (2018). *La imputación subjetiva en el procedimiento sancionatorio ambiental colombiano*. Bogotá, Colombia: Universidad Santo Tomás.
- Colombia. Ley 1333 de 2009. Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.
- Colombia. Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Gallego Blandón, A. (2010). El procedimiento sancionatorio ambiental colombiano, especial referencia a la presunción de culpa y dolo. *Justicia Juris*, 6 (12), 20-27. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11619/999>
- Sentencia C-196 de 2009. Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Clara Elena Reales Gutiérrez.
- Sentencia C-595 de 2010. Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.
- Osorio Sierra, A. (2010) *La presunción de la culpa en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Torres Orozco, A. J. (2019). *La presunción de culpa o dolo en la responsabilidad sancionatoria ambiental* (Trabajo de grado). Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.