

**RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-401 DE 2010 DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL**

Caducidad de la facultad sancionatoria

Magistrado Ponente

Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

Análisis del CEDEC

Por:

Alfonso Miranda Londoño

Bogotá D.C., 2020

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
2. NORMA ACUSADA	3
3. PROBLEMA JURÍDICO	7
4. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	7
5. DECISIÓN	8
6. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES	8

RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-401 DE 2010 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Caducidad de la facultad sancionatoria

Magistrado Ponente

Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

1. Introducción

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

2. Normas demandadas

A continuación, se transcribe el texto de la norma acusada:

“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.”

La Demanda

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.

Indica que de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, tratándose de daños a los recursos naturales o del incumplimiento de normas ambientales, la facultad sancionatoria del Estado tiene un término de veinte años para su ejercicio. Asimismo, señala que ese término de caducidad no tiene fundamento en la seguridad jurídica y en la prevalencia del interés general, por el contrario, en cuanto a 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 de 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.

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”*. Por lo tanto, sostiene el actor 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 no condiciona tal labor de protección a un plazo determinado. Además, 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.

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

Concluye el demandante señalando que el límite de tiempo para interponer la acción sancionatoria ambiental, puede 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.

Intervención del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Mediante apoderado, solicitó que se declare la exequibilidad de la norma demandada, al considerar que la misma no vulnera ninguna norma constitucional. Pues concluye que, la caducidad de la facultad sancionatoria, no conlleva a 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.

Intervención de la Universidad Nacional

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. Por lo tanto, 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. Por ende, el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009 se ajusta a los mandatos de la Constitución Política.

Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal

Mediante apoderado, 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, por cuanto considera que no es cierto 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.

Intervención de la Universidad del Rosario

Mediante representante, solicitó la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada, por cuanto puede 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. Además, añade, 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.

Intervención de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia ANDI

A través del representante legal, intervino para solicitar que se declare la inexecutable de la norma impugnada, puesto que, el término previsto en el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, resulta irrazonable y desproporcionado en comparación con el establecido en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo para que las autoridades administrativas impongan sanciones, ya que, 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.

Concepto del Procurador General de la Nación

Al pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, solicitó a esta Corporación que se declare la exequibilidad del artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, ya que, considera 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.

3. Problema Jurídico

¿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?

4. Consideraciones de la Corte Constitucional

Señala que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y con la doctrina generalmente aceptada¹, 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, 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*”.

Por lo tanto, considera la Corte que 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, dicho plazo, además, cumple con el cometido de evitar la paralización del proceso administrativo y, por ende, garantizar la eficiencia de la administración.

Asimismo, añade que conforme a lo señalado por el Consejo de Estado², 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.

Por otra parte, señala la Corte, en cuanto hace al régimen legal de la potestad sancionatoria de la Administración, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1º del Código Contencioso Administrativo, el procedimiento previsto en el Código

¹ Juan Alfonso Santamaría Pastor. Principios de Derecho Administrativo. Volumen II. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid. Tomo II. Segunda Edición. 2000.

² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación número 1632 de 25 de mayo de 2005.

Contencioso Administrativo tendrá carácter supletorio y se aplicará en lo no previsto por las normas especiales. En consecuencia, 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.

En relación con el caso en concreto, observa la Corte que, si bien es cierto, la Constitución 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, es claro que no define con precisión las actividades que debe desarrollar el Estado para el cabal cumplimiento de esas responsabilidades, por consiguiente, hay un amplio margen de configuración para que el legislador defina, entre otros aspectos, 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.

En conclusión, 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 porque 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, pues 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. También, 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.

5. Decisión

La Sala plena de la Corte Constitucional resolvió el presente caso en los siguientes términos:

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

6. Análisis y conclusiones

Con relación al tema que nos interesa, que es sobre la caducidad de la facultad sancionatoria, es importante rescatar del análisis jurisprudencial desarrollado en esta sentencia por la Corte, que, en primer lugar, la potestad sancionatoria de las autoridades con funciones administrativas, está sometida a principios tales como, el de legalidad, el cual exige que toda sanción debe obedecer a los parámetros establecidos por el legislador, y por otra parte, tenemos el principio de prescripción, el cual exige que debe existir un límite para ejercer la facultad sancionatoria en cabeza de la autoridad a quien le ha sido asignada, de tal manera que, le brinde confianza y seguridad a los particulares de que la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios no está sujeta a que puede hacer accionada de manera indefinida.

Por lo tanto, de allí se desprende la necesidad de establecer un criterio para limitar en el tiempo la facultad sancionadora del Estado, lo que implica que el legislador debe señalar un plazo de caducidad para la misma, y así, conllevar a que la Administración actúe diligentemente y garantice principios constitucionales como los son el de seguridad jurídica y prevalencia del interés general.

Teniendo en cuenta que la facultad sancionatoria está en cabeza del Estado, pero esta a su vez, debe ser claramente definida por el legislador, de acuerdo con el procedimiento administrativo de carácter general previsto y regulado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A.), se aplicará lo allí dispuesto en lo no previsto en normas especiales.

Así, en materia de caducidad de la acción sancionadora de la Administración, la regla general es que resulta aplicable el término previsto en el artículo 52 del C.P.A.C.A., en defecto de lo dispuesto en normas especiales.