



**ACREDITACIÓN
INSTITUCIONAL EN
ALTA CALIDAD**
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

**La culpabilidad en el derecho administrativo sancionatorio ambiental: un análisis
sobre su alcance normativo en la fundamentación de una decisión**

Andrés Alberto Orrego Pemberty

Estudiante

Monografía presentada para optar al título

MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

Escuela de Posgrados

Medellín

2025

José Rodrigo Flórez Ruiz

Rector

Universidad Autónoma Latinoamericana

Hernán Darío Aguiar Garcés

Decano

Escuela de Posgrados

Nataly Vargas Ossa

Coordinadora

Maestría en Derecho Administrativo

Nataly Vargas Ossa

Magíster en Derecho Administrativo

Candidata a Doctora en Derecho

Directora de trabajo de grado

Línea de investigación

Instituciones jurídicas y controles a la administración pública

Juan Carlos Sepúlveda Calle

Evaluador

El trabajo de grado fue sustentado el 04 de diciembre de 2025 y obtuvo una aprobación unánime de conformidad con el Acuerdo 195 del Consejo Académico de 2016, lo cual quedó

consignado en el acta de evaluación de trabajos
de grado # 20 de 2025.

Resumen

La configuración de la infracción administrativa al interior de los procedimientos administrativos sancionatorios usualmente comprende la verificación de la culpabilidad. Sin embargo, no existe un principio general de culpabilidad que la haga indispensable en todo juicio de responsabilidad, ni como elemento de la infracción, ni como presupuesto de la sanción. En el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental se ha establecido una modalidad de culpa presunta, que corresponde a un razonamiento del legislador orientado a eximir de prueba este aspecto de la infracción administrativa. La finalidad de esta monografía es evaluar el alcance de la institución jurídica de la culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, a partir de las garantías del derecho fundamental al debido proceso administrativo, se trata de una investigación dogmática, por su atención en el contenido del derecho vigente. En este texto se propone que la modalidad de culpa presunta en el régimen administrativo sancionatorio ambiental no implica una vulneración al debido proceso administrativo.

Palabras clave

Infracción administrativa, sanción administrativa, principio de culpabilidad, procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, presunción de culpabilidad, carga de la prueba, presunción de inocencia, debido proceso administrativo.

Tabla de contenido

Introducción	6
Capítulo I	9
1. La culpabilidad en el derecho administrativo sancionatorio ambiental	9
<i>1.1. Los rasgos generales del derecho administrativo sancionatorio</i>	10
<i>1.2. La culpabilidad como presupuesto de la infracción administrativa</i>	15
<i>1.3. El alcance de la culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental</i>	22
Capítulo II	32
2. La culpabilidad en el derecho sancionatorio ambiental y las tensiones que se presentan con el debido proceso administrativo	32
<i>2.1. Las garantías básicas del debido proceso administrativo sancionatorio</i>	33
<i>2.2. Presunción de inocencia y carga de la prueba.</i>	40
<i>2.3. La presunción de culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental</i>	46
Conclusiones	56

Introducción

El derecho administrativo sancionatorio es una expresión del *ius puniendi* del Estado, el cual, en una perspectiva doctrinal, se diferencia de las otras especies del derecho sancionador. En particular, esta forma de control pretende la realización de los principios constitucionales que dirigen la función pública a los que se refiere el artículo 209 de la Constitución Política de 1991 y, además, busca prevenir “la inobservancia, por parte de los administrados, de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la administración” (Corte Constitucional, Sentencia C-564/00). La imposición de una sanción administrativa exige la acreditación de los presupuestos de la infracción administrativa, a saber: legalidad, ilicitud administrativa y culpabilidad. En el derecho administrativo sancionador, este esquema no es uniforme, incluso, puede decirse que es más flexible.

En lo que respecta a la culpabilidad como manifestación de la responsabilidad personal en materia sancionatoria, no ha recibido el mismo tratamiento jurídico y conceptual. Desde el diseño normativo de cada uno de los regímenes sancionatorios se evidencian falencias en la estructuración de la infracción administrativa. En ejercicio de su libertad de configuración normativa, el legislador ha creado procedimientos administrativos sancionatorios con idénticas exigencias probatorias que en el derecho penal; otros, en los que se presume la culpabilidad en la comisión de la conducta típica, correspondiéndole al administrado demostrar su diligencia y buena fe; y, finalmente, se permite la imposición excepcional “de sanciones por responsabilidad objetiva, caso en el cual no cabe que el investigado pruebe su diligencia ni su buena fe” (Corte Constitucional, Sentencia C-616/02), por cuanto se presume, no solo el elemento subjetivo, sino la misma responsabilidad.

El Consejo de Estado y la Corte Constitucional en su jurisprudencia, fluctúan entre el rigor en la determinación de la culpabilidad y la aplicación de sanciones por la sola realización de la conducta. En efecto, la Corte Constitucional “ha admitido, de manera excepcional [...], la responsabilidad objetiva en algunos campos del derecho administrativo sancionador, cuya exequibilidad debe ser objeto de estudio [...] en cada caso, de acuerdo con las características

propias de la norma que se juzga” (Corte Constitucional, Sentencia C-616/02). No obstante, recientemente puede evidenciarse una clara necesidad de determinar la culpa del infractor como requisito para que pueda aplicarse una sanción administrativa, pues “[e]n el derecho sancionador de la Administración (sic), la presunción de inocencia y el elemento de la culpabilidad resultan aplicables como criterio general” (Corte Constitucional, Sentencia C-595/10), en franca aplicación de principios como el de presunción de inocencia, de culpabilidad, la dimensión personalísima de la sanción y la prohibición de sanciones de plano.

En derecho administrativo sancionatorio ambiental, con el objeto de lograr una mayor eficacia en la protección del medio ambiente, se ha establecido un régimen de culpa presunta, como presunción legal que admite prueba en contrario, en el que se invierte la carga de la prueba y se radica en cabeza del presunto infractor la obligación de demostrar su inocencia, a pesar de ser este un principio que le ampara constitucionalmente. El resultado de esta investigación, permitirá comprender la presunción de culpabilidad y su alcance en la estructuración de las decisiones sancionatorias ambientales, como un razonamiento del legislador orientado a eximir de prueba este aspecto de la infracción administrativa, que no exime a la administración de probar los demás elementos que la componen, por lo que no puede entenderse como presunción de responsabilidad, ni como una forma de responsabilidad objetiva, ni una vulneración al principio de presunción de inocencia.

El propósito de esta obra es evaluar el alcance de la institución jurídica de la culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, a partir de las garantías del derecho fundamental al debido proceso administrativo. Para alcanzar este objetivo, el texto se divide en dos partes: se inicia con el análisis del concepto de culpabilidad, su definición, naturaleza jurídica y alcance, como presupuesto de configuración de la infracción administrativa, así como su tratamiento legal en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental. Luego, se entrará a analizar la aplicación del principio de culpabilidad en el procedimiento sancionatorio ambiental y las tensiones que se presentan con el debido proceso administrativo. Se logrará, entonces, proporcionar más criterios para mejorar las condiciones de atribución de responsabilidad subjetiva en los procedimientos administrativos sancionatorios ambientales, para que, tanto la administración pública como los

administrados, tengan elementos suficientes para su trámite, participación, decisión y controversia.

La pretensión de este proyecto consiste en realizar una investigación dogmática en la que se analicen la legislación, jurisprudencia y doctrina relacionados con el objeto de estudio propuesto. Por tanto, el interés se encuentra dirigido a determinar el contenido del derecho positivo vigente, esto es, “establecer cuáles son las instituciones que lo componen, cómo están diseñadas, cuáles son las conductas objeto de regulación, cómo están deónticamente calificadas, cuáles son las interpretaciones dominantes y cómo se aplican las normas vigentes” (Celis Vela, 2023, p. 29). Esta investigación tendrá un enfoque mixto, iniciando con el análisis conceptual que nos permita establecer, además de su contenido, el alcance normativo de la institución jurídica de la culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, como presupuesto de configuración de la infracción administrativa. Luego, se dará cuenta del tratamiento legal que tiene esta institución al interior del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental. Por último, se procederá a evaluar la correspondencia en la aplicación de la culpabilidad en materia sancionatoria ambiental con el derecho fundamental al debido proceso administrativo.

En este texto se argumenta que, en materia administrativa sancionatoria, no existe un principio general de culpabilidad que la haga imprescindible para establecer la responsabilidad, ni como elemento constitutivo de la infracción ni como presupuesto de la sanción. No obstante, desde la jurisprudencia y la doctrina nacionales, se ha establecido un régimen de responsabilidad subjetiva, basado en un juicio de culpabilidad. Este sistema comprende la modalidad de culpa presunta, por cuanto los elementos de la intención continúan haciendo parte sustancial de la discusión procesal. Esta presunción, establecida por el legislador, invierte la carga de la prueba a favor del Estado, pero permite ser desvirtuada por el administrado, si demuestra que actuó de forma prudente, diligente y cuidadosa. Corolario, la modalidad de culpa presunta en el régimen administrativo sancionatorio ambiental no implica una vulneración al debido proceso administrativo.

Capítulo I

1. La culpabilidad en el derecho administrativo sancionatorio ambiental

El derecho administrativo sancionatorio es una de las formas de expresión del poder punitivo del Estado, que corresponde a la potestad que tienen las autoridades administrativas de sancionar las conductas consideradas como infracciones administrativas. Esta forma de control pretende la realización de los principios constitucionales que dirigen la función pública a los que se refiere el artículo 209 de la Constitución Política de 1991 y, además, busca prevenir “la inobservancia, por parte de los administrados, de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la administración” (Corte Constitucional, Sentencia C-564/00). La imposición de una sanción administrativa exige la acreditación de los presupuestos de la infracción administrativa, dentro de los que se encuentra la culpabilidad, como manifestación de la responsabilidad personal en materia sancionatoria. Sin embargo, esta institución no ha recibido el mismo tratamiento jurídico ni conceptual en esta área del derecho.

En ejercicio de su libertad de configuración normativa, el legislador ha creado procedimientos administrativos sancionatorios con idénticas exigencias probatorias que en el derecho penal; otros, en los que se presume la culpabilidad en la comisión de la conducta típica, correspondiéndole al administrado demostrar su diligencia y buena fe; y, finalmente, se permite la imposición excepcional “de sanciones por responsabilidad objetiva, caso en el cual no cabe que el investigado pruebe su diligencia ni su buena fe” (Corte Constitucional, Sentencia C-616/02), por cuanto se presume, no solo el elemento subjetivo, sino la misma responsabilidad. Por eso, el objetivo de este capítulo es realizar un análisis de la culpabilidad al interior del derecho administrativo sancionatorio. Se iniciará con un estudio acerca de los rasgos generales del derecho administrativo sancionatorio, para luego analizar la culpabilidad como presupuesto de la infracción administrativa, finalizando con la determinación de su alcance en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental.

La configuración de la infracción administrativa al interior de los procedimientos administrativos sancionatorios usualmente comprende la verificación de la culpabilidad. Este principio de culpabilidad se deriva del artículo 29 de la Constitución Política de Colombia

que, al establecer el derecho fundamental al debido proceso, prescribe su aplicación en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, sin distinción alguna. Con todo, en el derecho administrativo sancionatorio no existe un principio general de culpabilidad que la haga imprescindible para establecer la responsabilidad, ni como elemento constitutivo de la infracción ni como presupuesto de la sanción, por cuanto atiende a unos fines distintos de las demás expresiones del *ius puniendi* del Estado. Es así como en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental se ha establecido una modalidad de culpa presunta, que corresponde a un razonamiento del legislador orientado a eximir de prueba este aspecto de la infracción administrativa, a pesar de ser esta una garantía y amparo constitucional del administrado.

1.1. Los rasgos generales del derecho administrativo sancionatorio

El *ius puniendi* del Estado, o poder sancionatorio del que gozan las autoridades públicas, bien sean judiciales o administrativas, ha cobrado relevancia y ampliado sus efectos en los últimos tiempos. El Estado tiene ahora nuevas funciones como las de regulación, ordenación, planeación, control y vigilancia de diversos sectores de la sociedad; interviene igualmente en la economía, promoviendo la inversión y la redistribución de los tributos a fin de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas, la efectividad de los derechos fundamentales, la guarda y conservación del medio ambiente, la prestación de los servicios públicos y demás. Lo que se traduce en un aumento de competencias e intensificación de sus poderes sancionatorios (Consejo de Estado, Sentencia del 30 de octubre de 2013).

Este poder de la administración, si bien no tiene su génesis en el incremento de las funciones del Estado, sí cobra importancia al pasar de un modelo no intervencionista a uno intervencionista. En el modelo de Estado Liberal, esta institución era poco usada, limitándose a sancionar las conductas que perturbaban el orden público, cuya conservación era su propósito principal (Ramírez-Torrado y Aníbal-Bendek, 2015, p. 110). Mientras el Estado Liberal se fundaba, entre otros, en el postulado *laissez faire-laissez passer*, el modelo intervencionista y, específicamente, el Estado Social de Derecho, adoptado por el artículo 1 de la Constitución Política de Colombia, implica para este el ejercicio activo y protagónico de sus nuevas funciones como promotor de todas las dinámicas sociales (Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 2010).

Esta mutación sustancial en la manera de concebir el Estado y sus funciones, que ahora debe realizar acciones y adoptar medidas positivas, impensables otrora, como la intervención del mercado, la garantía de derechos sociales, la prestación de servicios públicos y la regulación, modifica el concepto de orden público e involucra otros elementos indispensables para la garantía de una sana convivencia en la sociedad. (Ramírez-Torrado y Aníbal-Bendek, 2015, p. 110). Surge entonces el poder sancionatorio de la administración como la facultad jurídica necesaria “para la regulación de la vida en sociedad y para que la administración pueda cumplir adecuadamente sus funciones y realizar sus fines” (Corte Constitucional, Sentencia C-530 de 2003). El Estado amplifica sus poderes, desde la regulación y la prevención, hasta la sanción, con el objeto de lograr sus propósitos de una mejor manera.

“[L]a potestad punitiva del Estado agrupa el conjunto de competencias asignadas a los diferentes órganos para imponer sanciones de variada naturaleza jurídica” (Corte Constitucional, Sentencia C-530 de 2003). En el poder sancionador se agrupan, junto al derecho penal, “otras modalidades del ejercicio sancionador, como el contravencional o policivo, disciplinario, correccional o correctivo, y al que la Corte Constitucional le ha agregado otra manifestación más: el derecho de punición por indignidad política o impeachment” (Ramírez-Torrado y Aníbal-Bendek, 2015, pp. 111-112). Este *ius puniendi* es un poder único del Estado que le permite hacer uso de la potestad sancionadora, no obstante, las distintitas manifestaciones en que esta pueda traducirse.

El poder sancionatorio del Estado se divide en dos direcciones: una es la potestad jurisdiccional, a través de la cual se sanciona penalmente la conducta de los administrados, estudiada como derecho penal; del otro lado, encontramos la potestad administrativa sancionatoria, de donde surge la facultad de la administración de imponer directamente sanciones, cuyo ejercicio puede ser objeto de revisión por parte de las autoridades judiciales (Vergara Blanco, 2004, p. 145), estudiado como derecho administrativo sancionatorio. La mayor complejidad de las relaciones sociales en el Estado Social de Derecho y el incremento de sus funciones, conlleva un aumento en el repertorio de infracciones, donde la represión de los ilícitos ya no es exclusiva de la Rama Judicial del poder público, a través de la Jurisdicción Penal, sino que “[e]l derecho administrativo sancionador reconoce que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente en la realización de sus

finés” (Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 2010), en los términos del artículo 113 de la Constitución Política de Colombia.

El hecho de que el poder sancionador del Estado se despliegue en dos direcciones, una penal y otra administrativa, deviene del hecho de que en cada ámbito la potestad sancionatoria del Estado busca finalidades independientes y específicas. Ello significa, entre otros, que el ejercicio de esta potestad no invalida la dignidad del principio del *non bis in ídem* (Corte Constitucional, Sentencia C-181 de 2002). Además, se comprende que la facultad sancionatoria administrativa se ha desarrollado a partir de las necesidades sociales que ha planteado el cambio de paradigma estatal, y no tanto por una iniciativa doctrinaria o legislativa sobre el particular.

El proceso de construcción de las reglas y principios propios que deben regular el derecho administrativo sancionador por parte de la doctrina y la jurisprudencia aún no se encuentran desarrollados y estructurados suficientemente. Muchas de estas elaboraciones, incluso, corresponden a reproducciones o remisiones a las instituciones, principios y garantías penales. Por eso, si bien se declara que el derecho administrativo sancionador constituye una disciplina autónoma e independiente en el ordenamiento jurídico, no ha podido desligarse de la dependencia y subordinación que ha mantenido frente a los principios propios del derecho penal, a los que con frecuencia se hace remisión (Suárez Tamayo y Retrepo Gómez, 2016, pp. 236 - 237).

La Constitución Política de Colombia no tiene una mención literal, expresa y directa sobre el poder sancionador de la administración. Por regla general, este se ha deducido principalmente del artículo 29 constitucional, que consagra el derecho fundamental al debido proceso (Ramírez-Torrado y Aníbal-Bendek, 2015, p. 112) y “los principios que cubren las actuaciones administrativas. Entre los postulados están el debido proceso y los principios de favorabilidad, irretroactividad, legalidad, presunción de inocencia, proceso público, non bis in ídem y culpabilidad” (Ramírez-Torrado y Hernández-Meza, 2019, s.p.). La forma de Estado Social de Derecho definida a partir de la Constitución Política de 1991, como ya se mencionó, implicó una variación sustancial en la concepción del papel de la administración y un aumento importante de las funciones de la administración, la cual requiere estar facultada con una serie de poderes y competencias para alcanzar los nuevos cometidos que

persigue (Corte Constitucional, Sentencia C-639 de 2010), así como la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

A manera de interpretación sistemática, puede decirse que la potestad sancionatoria administrativa se encuentra fundamentada en los artículos 2 , 4 , 6, 29, 95, y en general en los artículos 150.8 , 189.21 , 189.22, 189.24, 189.26, 209, 334, 365, 366 y 370, en lo que también es posible evidenciar “sus diferencias con la potestad sancionadora penal, advirtiendo que la aplicación del ejercicio de la potestad sancionadora administrativa se encuentra subordinada a las reglas propias del debido proceso y a la exclusión de responsabilidad objetiva” (Suárez Tamayo, et al., 2014, p. 143). Bien sea que se trate de su expresión penal o administrativa, dada su notoria naturaleza común como *ius puniendi* del Estado, en su ejercicio deben respetarse los mismos principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad y *non bis in idem*. (Vergara Blanco, 2004, p. 140)

La Corte Constitucional, en Sentencia C - 595 de 2010, explica las razones por las que considera que son estas las disposiciones normativas que fundamentan el ejercicio de la potestad de la administración. De estas se desprende que cuando el Estado tiene la facultad para imponer un precepto o reglar una conducta en pro del interés público, también debe tener la competencia para lograr la garantía del orden a través de la imposición de sanciones, ante los eventuales incumplimientos de esos mandatos. Están los deberes generales de acatamiento del ordenamiento jurídico y obediencia a las autoridades, el régimen de responsabilidad de los particulares y los servidores públicos, y la capacidad de la administración, implícita en el derecho al debido proceso administrativo, de imponer sanciones.

En este mismo proveído, la Corte Constitucional ha señalado que la facultad sancionadora de la administración pública se diferencia del derecho sancionador judicial, por cuanto busca la satisfacción de los principios constitucionales que regulan la función pública, establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política. La sanción administrativa comporta la respuesta al incumplimiento de los mandatos, deberes y obligaciones necesarios para el correcto funcionamiento y marcha de la Administración. Además de esta función represiva, también tiene finalidad preventiva cuando propone un catálogo sancionador. La multa es la sanción prototípica. No se contemplan sanciones privativas de la libertad. Las decisiones de la

administración se encuentran sujetas a control judicial ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, su juez natural. Así, la potestad sancionadora administrativa se diferencia adjetivamente y por los fines que persigue de la potestad punitiva penal (Corte Constitucional, Sentencia C-530 de 2003).

El derecho administrativo sancionatorio pretende entonces garantizar la organización y el adecuado funcionamiento de la administración, con el propósito de lograr los fines y cometidos estatales. A la par, sanciona el incumplimiento de los preceptos, prohibiciones y disposiciones relacionadas, tanto al interior de la administración como frente a toda la ciudadanía en general. Dada la amplitud de su objeto, se trata de una disciplina compleja y de vital importancia que se traduce en un género que abarca varias especies (Castro Dulcey y Gómez Ortiz, 2020, p. 163), y que “constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas” (Corte Constitucional, Sentencia C-827 de 2001). A raíz de la amplitud de facultades y propósitos, “se originó un complejo funcionamiento práctico, que se verifica al repasar los distintos regímenes vigentes sobre la materia, los cuales pertenecen a distintos sectores de la administración, e involucran diversas autoridades con facultad sancionatoria” (Consejo de Estado, Sentencia del 30 de octubre de 2013). A manera de ejemplo pueden mencionarse las regulaciones ambientales, urbanísticas, tributarias, cambiarias, bursátiles, financieras, deportivas, protección de datos personales, derechos del consumidor, entre muchas otras.

Sin embargo, bajo la justificación de la protección del orden social, no puede afirmarse que esa potestad sancionadora de la administración no tenga límites, pues ella debe siempre adecuarse a la Constitución, y en particular al debido proceso administrativo y a las garantías que de él se derivan (Corte Constitucional, Sentencia C-690 de 1996). En efecto, garantías como las de legalidad, tipicidad, *non bis in ídem*, culpabilidad, presunción de inocencia, formalidad, entre otros, deben observarse en cada actuación sancionatoria de la administración. A pesar de que no existe un ordenamiento que abarque los elementos propios del derecho administrativo sancionador, pues concurren tantos regímenes sancionatorios sustanciales y procedimentales, como sectores específicos de regulación y en general para todos los ciudadanos (Consejo de Estado, Sentencia del 30 de octubre de 2013), cada uno de

ellos debe respetar el valor de la dignidad humana y los principios que regulan las actuaciones administrativas, sobre los cuales se tratará más adelante.

1.2. La culpabilidad como presupuesto de la infracción administrativa

El artículo 29 de la Constitución Política de 1991 establece el derecho al debido proceso, el cual debe aplicarse a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Como garantías incluidas en este derecho de rango fundamental y constitucional, se tiene que nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio y sin dilaciones injustificadas. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Además, se prescribe que toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. La garantía de un debido proceso público, en el que se asegure la posibilidad de presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en contra, que permita impugnar la decisión condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

De este postulado tendríamos como principios en el derecho sancionatorio los de legalidad, tipicidad, debido proceso, *in dubio pro reo*, favorabilidad, *nulla poena-sine lege*, culpabilidad, personalidad de las sanciones, *non bis in idem*, presunción de inocencia, no retroactividad de la ley, *no reformatio in pejus*, proporcionalidad, oportunidad, imparcialidad, razonabilidad, derecho de defensa, contradicción, derecho a no declarar contra sí mismo, prohibición de las sanciones de plano y prohibición de la analogía, (Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 2010). Además de estos, en materia administrativa sancionatoria, son aplicables los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política: “igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”.

De esta manera, se consagran en el ordenamiento jurídico colombiano los principios básicos que se aplican a cualquier actuación, bien sea administrativa o judicial, a través de la cual el Estado haga uso de su facultad sancionatoria. Tal ha sido el entendimiento inicial que frente al tema ha tenido la Corte Constitucional, cuando afirma que “en el ámbito del derecho sancionador administrativo es imprescindible que se observen los principios enunciados, que

son comunes a todos los procedimientos que evidencian el *jus puniendi* del Estado” (Corte Constitucional, Sentencia C-827 de 2001). Dentro de estos y para los efectos de la presente investigación, analizaremos los de legalidad, tipicidad y culpabilidad, como algunos de los principales configuradores del sistema sancionador y, a su vez, límites al ejercicio de la potestad punitiva por el Estado.

El principio de legalidad implica que la determinación de la conducta reprochable y su sanción le corresponde, de manera exclusiva y excluyente, al Legislador a través de las normas con rango de ley que expide. Conducta y sanción deben encontrar su fundamento en la ley. Su especificación y descripción no puede estar en manos del Gobierno u alguna otra autoridad administrativa. En virtud de este principio, debe haber certeza normativa previa sobre el comportamiento prohibido y la pena a ser impuesta (Corte Constitucional, Sentencia C-530 de 2003), toda vez que las normas que se ocupan de las infracciones administrativas deben señalar, anticipada y claramente, las sanciones o correctivos a aplicar. Así, se convierte en un límite al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, el cual debe circunscribirse a investigar únicamente las conductas definidas como prohibidas, imponiendo el castigo legalmente determinado.

No puede eludirse la trascendencia del principio constitucional de legalidad, por cuanto configura el ejercicio del poder y del derecho sancionador. En este sentido, orienta dos principios fundamentales del Estado de derecho: el de la división de poderes y la relación entre individuo y Estado. La consecuencia que se deriva del principio de legalidad es que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa” (artículo 29, Constitución Política).

Su posición central en la configuración del Estado de derecho como principio rector del ejercicio del poder y como principio rector del uso de las facultades tanto para legislar - definir lo permitido y lo prohibido- como para establecer las sanciones y las condiciones de su imposición, hacen del principio de legalidad una institución jurídica compleja conforme a la variedad de asuntos que adquieren relevancia jurídica y a la multiplicidad de formas de control que genera la institucionalidad (Corte Constitucional, Sentencia C-710 de 2001).

En cuanto al reglamento, este no puede establecer el ilícito ni de allí derivar condena alguna. La potestad sancionadora de la administración solo puede ejercerse cuando exista atribución legal expresa. (Vergara Blanco, 2004, p. 141). Esto es un desarrollo del artículo 6 de la Constitución Política de Colombia, al contemplar que las autoridades públicas serán responsables por infringir la Constitución y las leyes y por omitir y extralimitarse en el ejercicio de sus funciones. El ámbito de acción de las autoridades administrativas a través del reglamento no puede ser otro que el de dar “exactitud de determinados conceptos legales que han sido mencionados en la Ley” (Corte Constitucional, Sentencia C-597 de 1996).

De esta misma disposición constitucional, relacionada con el actuar reglado de la administración pública, con base en facultades y competencias legal y previamente otorgadas, en concordancia con el artículo 29 superior, se desprende el principio de tipicidad en materia sancionatoria. Por tipicidad puede entenderse el requerimiento de una descripción normativa detallada, precisa y específica de la conducta que se considera infracción penal o administrativa, y de la sanción que conlleva su realización. La ley debe llenar de contenido, tanto el castigo que puede acarrear el proceder contrario a la ley, como esta misma conducta. Así, se interrelacionan los principios de legalidad y tipicidad, pues las “conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa” (Corte Constitucional, Sentencia C-530 de 2003).

El principio de tipicidad también se deriva del principio general de *lex certa*, según el cual es la misma ley, nunca el reglamento, la que debe contener una descripción pormenorizada, definida, de la conducta específica que puede ser objeto de sanción. Lo que emana del cumplimiento de este principio es el señalamiento, por la ley, de una caracterización y determinación de las conductas susceptibles de ser sancionadas, y de estas mismas consecuencias, de tal manera que para el destinatario de la norma sea posible prever de manera cierta la sanción que se impondrá en caso de incurrir en el comportamiento tipificado (Vergara Blanco, 2004, p. 142). Se trata entonces de estipular clara, precisa y suficientemente el proceder considerado reprochable o ilícito, así como los efectos que se derivan de este (Suárez Tamayo y Retrepo Gómez, 2016, p. 238).

El principio de culpabilidad puede concebirse como el juicio personal de responsabilidad o reprochabilidad que se le hace al ejecutor de una conducta tipificada como infracción administrativa. En materia administrativa sancionatoria, este principio no se encuentra literalmente consagrado en norma alguna del ordenamiento jurídico colombiano, ni en el artículo 29 de la Constitución Política ni en codificación legal alguna. “[N]o se encontrará nada sobre la existencia de un principio general de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador” (Carvajal Sánchez, 2018, p. 233). Su tratamiento e incorporación en esta rama del derecho corresponde más a un análisis sistemático de las normas constitucionales y legales aplicables y a un desarrollo de la doctrina y jurisprudencia nacionales. Ha dicho la Corte Constitucional en la Sentencia C-595 de 2010 que “en el derecho sancionador de la Administración (sic), la presunción de inocencia y el elemento de la culpabilidad resultan aplicables como criterio general”.

El derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política no hace ninguna diferenciación cuando prescribe que se aplica en toda actuación judicial y administrativa (Suárez Tamayo y Retrepo Gómez, 2016, p. 246). Por tanto, se entiende que la potestad sancionatoria de las autoridades administrativas, en cuanto manifestación del *ius puniendi* del Estado, se encuentra sujeta a principios generalmente aceptados y proclamados por los textos constitucionales, propios del sistema sancionador estatal. (Corte Constitucional, Sentencia C-827 de 2001). Aunque exista una dualidad de sistemas represivos del Estado, el judicial y el administrativo, en ambos casos, por su unidad material, al ser expresión del mismo *ius puniendi* del Estado, deben honrarse los mismos principios básicos. Los principios conocidos inicialmente como del derecho penal deben entenderse como principios generales del derecho sancionador, aplicables a la esfera sancionatoria administrativa (Vergara Blanco, 2004, p. 146).

No obstante, lo enunciado, no puede entenderse que la tríada *tipicidad - antijuridicidad - culpabilidad*, originaria del derecho penal, deba ser traspuesta o trasplantada al derecho administrativo sancionador, ni aun de forma matizada. No hay tal deuda con el derecho penal (Carvajal Sánchez, 2018, p. 228). Por el contrario, el derecho administrativo sancionador debe concebirse y comprenderse desde la misma rama jurídica de la que hace parte, es decir, desde el derecho administrativo y el constitucional. No puede estructurarse la infracción

administrativa siguiendo los lineamientos que se han establecido para el delito en el derecho penal. Los principios del derecho sancionador, si bien generales a este, tampoco pueden aplicarse en materia administrativa bajo la concepción clásica que se les ha dado en materia penal, ni aun de forma matizada. Hacerlo, podría derivar en adaptaciones extrañas, inseguras y falseadas de las instituciones jurídicas.

El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionatorio surge del establecimiento de la responsabilidad subjetiva en el ya citado artículo 29 constitucional, donde debe analizarse la voluntad del infractor, bajo la modalidad de culpa o de dolo. Pero este no tiene aplicación imperativa o absoluta en esta área del derecho, pues de lo contrario no podrían explicarse las normas que permiten imponer sanciones por responsabilidad objetiva o aquellos procedimientos en que se releva al Estado de probar la culpabilidad del sujeto, es decir, aquellas infracciones administrativas donde se presume la culpa del contraventor. No puede darse por sentado que “el juicio de culpabilidad es un elemento absolutamente indispensable en todo juicio de responsabilidad administrativa sancionadora, o como elemento de la infracción administrativa, o como presupuesto para la imposición legítima de una sanción administrativa” (Carvajal Sánchez, 2018, p. 228).

Algunas de las particularidades que se pueden mencionar del principio de culpabilidad en materia sancionatoria administrativa, son: (I) la culpa es el requisito general en la estructuración de la falta administrativa y para la imposición de una sanción, siendo esta el actuar ligero, descuidado o la inobservancia de una carga de diligencia. (II) De acreditarse la comisión de la conducta de forma dolosa, puede constituir un agravante en la dosificación de la sanción a aplicar. (III) Si bien existen conductas que solo pueden cometerse a título de dolo, esta no es la regla general. (IV) Se admite la imposición de sanciones por culpa presunta y, excepcionalmente, por responsabilidad objetiva. El derecho administrativo sancionatorio también presenta importantes diferencias frente al derecho penal. En aquel, están prohibidas las sanciones privativas de la libertad, la multa es la sanción prototípica (Corte Constitucional, Sentencia C-827 de 2001) y pueden ser objeto de revisión judicial, siendo diferente la naturaleza misma de las sanciones.

Para explicar y justificar de alguna manera estas disparidades entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionatorio, la Corte Constitucional ha venido sosteniendo una

tesis de flexibilización de los principios penales cuando deben aplicarse en el ámbito sancionatorio administrativo, atenuando los principios de legalidad, tipicidad, presunción de inocencia y de culpabilidad; situación que se considera regresiva. Esto ha conllevado a que la solidez con que se plantea la aplicación de estos principios se haya desdibujado desafortunadamente en los últimos años. (Suárez Tamayo y Retrepo Gómez, 2016, p. 244). Uno de los principios en los que la Corte ha reiterado con mayor énfasis su flexibilidad en materia administrativa, es el principio de tipicidad. En virtud de ello, ha admitido la existencia de los tipos abiertos, ante la imposibilidad del Legislador de detallar comportamientos, remitiendo a complementos normativos, que incluso pueden ser del orden reglamentario. De esta manera, las conductas y sanciones pueden encontrarse tipificados en dichas remisiones, degradándose de contera el principio de reserva de Ley (Suárez Tamayo y Retrepo Gómez, 2016, pp. 238-239).

Es ilustrativa la Sentencia C-827 de 2001, en la que la Corte Constitucional entiende que la Junta Directiva del Banco de la República, como autoridad monetaria, crediticia y cambiaria,

tiene entre sus funciones legales la de fijar y reglamentar el encaje de los establecimientos de crédito, va de suyo que pueda determinar las consecuencias jurídicas del incumplimiento (...) Encuentra la Corte que limitar las potestades normativas del Banco de la República en cuanto hace a la regulación de las sanciones (...) equivaldría a dejar sin fundamento, en esta materia, su condición de autoridad reguladora constitucionalmente establecida y abolir la herramienta legalmente prevista para asegurar en la práctica la operatividad de las medidas sobre encaje, y mantener las proyecciones que en la política macroeconómica aquellas deben tener.

En cuanto al principio de culpabilidad, ha dicho la Corte Constitucional que su aplicación puede ser objeto de ciertos matices. En efecto, ha permitido que en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, el Congreso haya creado procedimientos administrativos sancionatorios con idénticas exigencias probatorias que en el derecho penal; otros, en los que se presume la culpabilidad en la comisión de la conducta típica, correspondiéndole al administrado demostrar su diligencia y buena fe; y, finalmente, aceptar la imposición excepcional de sanciones por responsabilidad objetiva, caso en el cual no cabe que el investigado pruebe su diligencia ni su buena fe, por cuanto se presume, no solo el elemento

subjetivo, sino la misma voluntariedad del sujeto. (Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 2010).

La aceptación de ciertas formas de responsabilidad objetiva ha dependido, no solo de consideraciones jurídicas *ius fundamentales*, sino también de los intereses de la administración que puedan verse involucrados. Si bien afirma que “la responsabilidad objetiva cuando el Estado ejerce poderes sancionatorios es absolutamente excepcional, [...] en reiterada jurisprudencia esta Corporación ha establecido que los principios del derecho penal [...] se aplican, con ciertos matices, a todas las formas de actividad sancionadora del Estado” (Corte Constitucional, Sentencia C-690 de 1996). Así, ha declarado constitucional la imposición de sanciones por responsabilidad objetiva, cuando estas no tienen naturaleza rescisoria; cuando tienen carácter monetario; y cuando se consideran de menor valor o importancia en términos absolutos, como sucede con las sanciones de tránsito, o en términos relativos, como en el régimen cambiario, donde la sanción es un porcentaje del monto de la infracción, por ejemplo (Sentencia C-595 de 2010).

Se considera que la Corte Constitucional debe reevaluar su posición sobre la aplicación matizada de los principios del derecho penal en el derecho administrativo sancionatorio. En su lugar, debe comprender que se trata de dos expresiones distintas de la facultad sancionatoria, con sus propias particularidades y finalidades. Con su postura, la Corte desconoce que en materia administrativa existen sanciones similares e, incluso, más severas que en el derecho penal, como los eventos de destitución con inhabilidad para el ejercicio de cargos públicos hasta por veinte años, la orden de disolución y liquidación de una empresa, la prohibición para ejercer una profesión, el cierre definitivo de una actividad económica o la cancelación de una licencia de funcionamiento. Las sanciones administrativas no son únicamente contravencionales o correccionales. Con el agravante que estas son sanciones severas adoptadas por servidores administrativos, en instancias administrativas, donde puede imperar la politización y circunstancias semejantes (Suárez Tamayo y Retrepo Gómez, 2016, pp. 245 – 246).

Estas diferencias han sido mejor comprendidas por el Consejo de Estado. Para esta Corporación, el derecho administrativo sancionatorio no necesita valerse del derecho penal, toda vez que tiene una normatividad regulada por principios propios y autónomos, que

responden a fines y procedimientos distintos a los del derecho penal. Ha sido reiterativa al diferenciar el derecho administrativo sancionatorio de la normatividad y metodología penal (Consejo de Estado, Sentencia del 23 de junio de 1995). La regulación y sanción de las conductas son administrativas, teleológicamente distintas a las del derecho penal, donde el Estado busca la eficacia de su gestión. Por tanto, no puede quedar limitada ni sujeta a la difícil prueba de los elementos subjetivos del dolo o la culpa, máxime que la culpabilidad tampoco puede tener cabida cuando las conductas son realizadas por personas jurídicas, en el sentido que lo consagra el Código Penal para las personas naturales. (Consejo de Estado, Sentencia del 26 de junio de 1987).

1.3. El alcance de la culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental

La potestad sancionadora es una prerrogativa de la administración pública para el logro de los fines y cometidos estatales. El procedimiento administrativo sancionatorio es el medio a través del cual se realiza este poder punitivo. Una revisión al ordenamiento jurídico colombiano, entre los años 1991 y 2011, permitió evidenciar la existencia de 97 procedimientos administrativos sancionatorios, cada uno de los cuales tiene un desarrollo normativo diferente (Suárez Tamayo, et al., 2014, p. 153). Esta dispersión normativa “hace que los administrados y las entidades administrativas tengan dificultades para dimensionar los comportamientos proscritos por el ordenamiento jurídico y el trámite que se debe surtir para la aplicación de la consecuencia respectiva” (Castro Dulcey y Gómez Ortiz, 2020, p. 164). Con todo, para llegar a aplicar cualquier sanción, es necesario cumplir con el procedimiento formal establecido, respetando los principios de rango constitucional que conforman el derecho fundamental al debido proceso administrativo, en el que se tenga plena certeza de los hechos considerados como infracción administrativa (Vergara Blanco, 2004, p. 145).

Con las precisiones que haremos en este mismo subtítulo, actualmente, el procedimiento administrativo sancionatorio en materia ambiental se encuentra reglado por la Ley 1333 de 2009. Antes de su expedición, la Ley 23 de 1973 le otorgaba a la administración pública la potestad de sancionar las infracciones ambientales. Los artículos 163, 284 y 339 del Decreto Ley 2811 de 1974, prescribían el deber de sancionar el proceder contrario al buen uso de los

recursos naturales renovables. Sin embargo, ninguna de estas codificaciones reglamentó el procedimiento para la imposición de sanciones. Ante este panorama, normas ambientales como el Decreto 1681 de 1978 y el Decreto 1594 de 1984 establecieron su propio procedimiento para la imposición de sanciones ambientales (Garro Parra, 2013, pp. 446-447).

A manera de ejemplo, el Decreto 1594 de 1984 establecía como etapas procesales las de apertura de oficio, por información, queja o denuncia o por haberse tomado una medida preventiva; la posibilidad de decretar medidas preventivas; intervención del denunciante a través del aporte de pruebas; formulación de cargos; descargos; solicitud, decreto y práctica de pruebas y el fallo o decisión. No existía segunda instancia, pero había la posibilidad interponer el recurso de reposición ante el representante legal de la respectiva autoridad ambiental (Suárez Tamayo y Restrepo Gómez, 2016, pp. 232 - 234). Luego, la Ley 99 de 1993 pretendió uniformizar el procedimiento para la imposición de sanciones por infracción ambiental, haciendo una remisión normativa al previsto en el Decreto 1594 de 1984. Sin embargo, continuaron vigentes los procedimientos regulados en otras normas de carácter especial. Posteriormente, la Ley 1333 de 2009 reglamentó en forma integral el procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones ambientales. A partir de la fecha de su promulgación, 21 de julio de 2009, este es el único procedimiento sancionatorio ambiental para la imposición de tales sanciones (Garro Parra, 2013, pp. 446 - 447).

La Ley 1333 de 2009 busca la efectividad en la protección del medio ambiente y avanza considerablemente frente a las debilidades que presentaba el procedimiento administrativo sancionador ambiental (Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 2010). Esta normatividad declara que “[e]l Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental” (artículo 1, Ley 1333 de 2009) y señala un procedimiento ambiental que pretende garantizar el debido proceso administrativo. No solo define medidas preventivas, sino que establece etapas y sanciones en materia ambiental. El derecho administrativo sancionador vigente debe orientarse siempre en los parámetros superiores constitucionales, así como en los principios que rigen el actuar de la administración pública (Carvajal Sánchez, 2018, p. 225). Ahora, el procedimiento sancionatorio ambiental definido por la Ley 1333 de 2009 sufrió ajustes y adiciones con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, debiéndose integrar a los principios y reglas allí establecidos (Garro Parra, 2013, p. 447). Más tarde, este

procedimiento sufrió algunos cambios con la expedición de la Ley 2387 de 2024, “con el propósito de otorgar herramientas efectivas para prevenir y sancionar a los infractores de las normas ambientales”, según se enuncia en su encabezamiento.

La Ley 1437 de 2011, actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, constituyó un avance legislativo importante al establecer el procedimiento administrativo sancionatorio general (Ramírez-Torrado y Aníbal-Bendek, 2015, p. 119), eje básico para el ejercicio de la potestad sancionatoria. De acuerdo con el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, “los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales [...] se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes”. Si bien esta Ley no hace ningún análisis referente a la estructura de la infracción administrativa ni de sus elementos subjetivos, del citado artículo 47 es posible inferir las características del procedimiento sancionatorio general, a saber:

1. No se derogan las leyes especiales preexistentes, [las cuales] continúan rigiendo.
2. Excluye de su ámbito de aplicación el Código [General] Disciplinario [...] y las reglas sancionatorias en materia contractual.
3. Señala el carácter subsidiario del procedimiento ante la ausencia de ley especial [aplicable].
4. Le da carácter supletorio a este procedimiento frente a los vacíos de los procedimientos especiales.
5. Establece [...] la forma de iniciación de la actuación (de oficio o por solicitud de parte) y las etapas [del] trámite administrativo (instrucción y juzgamiento).
6. Señala las formalidades de la expedición y notificación del acto administrativo que constituye el pliego de cargos.
7. [...] [l]os sujetos a los que se les imputan los hechos o las conductas no necesariamente son personas físicas, [pueden ser personas jurídicas].
8. [...] Establece la garantía para el investigado [para] que, al solicitar y aportar nuevas pruebas, la administración solo [pueda] rechazarlas de manera motivada (Consejo de Estado, Sentencia del 30 de octubre de 2013).

La Ley 1437 de 2011 incorpora criterios para definir la gravedad o levedad de la falta y su correlativa sanción. Define un término general para la caducidad de la acción y la prescripción de la sanción, otorgando seguridad jurídica. También concede la facultad a la autoridad sancionatoria para realizar un trámite incidental y sancionar a las personas

naturales o jurídicas renuentes “a presentar los informes o documentos requeridos en el curso de las investigaciones administrativas, los oculten, impidan o no autoricen el acceso a sus archivos [...] o remitan la información solicitada con errores significativos o en forma incompleta” (artículo 51, Ley 1437 de 2011). Una de las consideraciones más significativas que tuvo esta Ley fue establecer que la interpretación y aplicación del procedimiento sancionatorio administrativo se sujetara a los principios consagrados en la Constitución Política, en la primera parte del código y en las leyes especiales, propios de esta materia (Consejo de Estado, Sentencia del 30 de octubre de 2013).

El procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, contemplado en la Ley 1333 de 2009, resultaba insuficiente para respetar el derecho al debido proceso, al omitir etapas procesales necesarias desde un análisis constitucional. Por ejemplo, la etapa de traslado para alegar solamente vino a ser incorporada de manera expresa mediante el artículo 8 de la Ley 2387 de 2024, la cual es necesaria para el efectivo ejercicio del derecho de contradicción y defensa del investigado. Esta norma restringe su procedencia “únicamente cuando se hayan practicado pruebas en el periodo probatorio”. En otras palabras, creada la prueba se adoptaba la decisión de fondo, sin contradicción. La Ley 1437 de 2011 incluye como nuevas etapas procesales: “la comunicación al interesado (artículo 47), el traslado para alegar (artículo 48) y el traslado de las pruebas aportadas con el recurso de reposición (artículo 79)” (Garro Parra, 2013, pp. 451-455).

Lo enunciado nos sirve para iterar que el artículo 29 de la Constitución Política de 1991 implica que en toda actuación administrativa debe existir “un proceso debido que impida y erradique la arbitrariedad [...] que haga prevalecer los principios de legalidad [...], así como los demás fines del Estado, [asegurando] los derechos constitucionales [e] intereses legítimos” de los administrados (Corte Constitucional, Sentencia C-599 de 1992). Aun cuando la misma Constitución le confiere una importancia trascendental al medio ambiente, pues “al menos 49 de sus artículos se refieren a la materia y a sus mecanismos de protección” (Corte Constitucional, Sentencia C-703 de 2010), asignándole al Estado el deber de “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados” (artículo 80, Constitución Política), en razón de la eficacia

de este deber superior, no pueden obviarse las garantías del ciudadano frente al actuar de la administración pública.

En una perspectiva jurisprudencial y doctrinal, las sanciones aplicadas por la administración pública en ejercicio de su potestad sancionatoria se consideran como menos drásticas que las impuestas por la jurisdicción ordinaria en su especialidad penal, por cuanto estas restringen la libertad de la persona. Sin embargo, en la actualidad no puede discutirse que “en ambos casos existen sanciones que afectan a las personas y que, materialmente, son de idéntica naturaleza” (Vergara Blanco, 2004, p. 139). “Toda sanción es esencialmente gravosa para quien la sufre, independientemente de que al compararse con otras resulte más o menos onerosa” (Corte Constitucional, Sentencia C-181 de 2002). En efecto, sanciones como la prohibición de ejercer una profesión u oficio, el cierre definitivo de establecimientos o servicios, la destitución e inhabilidad en el ejercicio de empleos públicos traen consecuencias realmente adversas para el sancionado.

El derecho sancionatorio ambiental no es *per se* una rama independiente del ordenamiento jurídico general, por el contrario, pertenece a este y al derecho administrativo. Por ende, estas normas deben integrarse al procedimiento administrativo sancionatorio ambiental para su hermenéutica y aplicación, sin desconocer lo especial y particular de su regulación. Una de estas particularidades es, precisamente, que implican la presunción del dolo o la culpa y la inversión en la carga de la prueba (Garro Parra, 2013, p. 448). El ejercicio del poder punitivo siempre debe ser el resultado de ponderar el respeto por las garantías constitucionales de los ciudadanos y el constituirse en una herramienta para el logro de los fines estatales. Sin esta ponderación, no es posible explicar la facultad de imponer una sanción administrativa (Consejo de Estado, Sentencia del 22 de octubre de 2012).

El párrafo del artículo 1 de la Ley 1333 de 2009 dispone que, “en materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor [...] quien será sancionado definitivamente si no desvirtúa [esta] presunción [...] para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios” establecidos en la legislación. Si bien la Ley 2387 de 2024 modifica el artículo 1 de la Ley 1333 de 2009, conserva la presunción legal de culpa, la cual existe no porque se considere que este hecho sea más o menos presumible o previsible, conforme a las reglas de la experiencia, sino porque en este caso lo que se busca es repartir la carga de la

prueba y, con ello, le impone a las partes una manera de comportarse en el procedimiento. Es una presunción *iuris tantum*, por cuanto es provisional, relativa y, por ende, derrotable.

Conforme a lo prescrito en el párrafo 1 del artículo 2 de la Ley 1333 de 2009, las sanciones deben ser impuestas por la autoridad ambiental competente, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio. Dada la existencia de esta potestad administrativa sancionatoria en materia ambiental, el problema que se presenta es que ni la Ley 1333 de 2009 ni la Ley 2387 de 2024 definen una estructura de la infracción, por tanto, no se tiene un criterio metódico de la determinación de la infracción por parte del operador administrativo ambiental (Acevedo Magaldi, 2013, p. 99). No hay, desde la construcción legal del concepto, un sistema normativo que configure la infracción administrativa ambiental.

El *ius puniendi* del Estado hace parte del derecho público, siendo éste el que fija el marco y el alcance de la construcción jurídica del derecho administrativo sancionatorio. Por tanto, los principios que lo rigen, si bien no tienen una aplicación idéntica en materia penal o administrativa, deben ser comunes. Principios como la tipicidad, la antijuridicidad y la culpabilidad pertenecen al derecho público, los cuales deben aplicarse atendiendo principios como la eficacia, celeridad, imparcialidad, publicidad y economía, consagrados en el artículo 209 de la Constitución. La sanción administrativa no es un fin, sino el instrumento para la consecución de los fines asignados (Consejo de Estado, Sentencia del 22 de octubre de 2012). En virtud del principio de culpabilidad, se erradica la imposición de sanciones sin la verificación de la culpabilidad personal, sin que la conducta investigada haya sido realizada con dolo o culpa. No puede imponerse una sanción a quien no sea posible endilgarle una censura personal por la consumación de la acción proscrita (Vergara Blanco, 2004, p. 143).

La Corte Constitucional considera que no es posible sancionar la conducta por la sola ocurrencia del resultado, es necesario verificar la intención culposa o dolosa en la realización de la conducta. La culpabilidad exige comprensión, voluntariedad y autodeterminación, está dada por el obrar voluntario y libre, sin importar si la intención es dañina o no. La naturaleza misma del comportamiento determina si la conducta es susceptible de ser cometida con dolo o con culpa, esto es, las modalidades de acción. Por eso, el dolo y la culpa hacen parte de la conducta típica, son elementos constitutivos de la acción. Conciencia, voluntad y previsibilidad son presupuestos de la ocurrencia de aquélla (Sentencia C-181 de 2002). Se

afirma, entonces, que la descripción de la infracción o del comportamiento que da lugar a la sanción es elemento esencial del tipo sancionatorio (Sentencia C-699 de 2015). La infracción administrativa “requiere la tipificación legal preexistente al acto que se imputa, [...] la manifestación clara de la antijuridicidad del hecho y de la imputabilidad de la conducta” (Sentencia C – 690 de 1996).

Carvajal Sánchez (2018) afirma que el análisis de la culpabilidad, la imputación de la conducta, las causales excluyentes de responsabilidad y la garantía de personalidad de las sanciones deben entenderse como elementos de lo que denomina juicio de reprochabilidad (pp. 241-242), el cual es aplicable a regímenes sancionatorios administrativos de responsabilidad objetiva y subjetiva (p. 243). Así, la fuerza mayor, el caso fortuito, la insuperable coacción ajena y el hecho exclusivo de la víctima (en este caso sería la misma autoridad administrativa) implican que el hecho atribuido al administrado no ocurrió como consecuencia de su voluntad. En estricto sentido, estas causales no hacen referencia a la culpabilidad del sujeto, no borran la culpa o el dolo con que se actuó, solo demuestran que el sujeto no pudo haber actuado de manera voluntaria, derrumbando la presunción de voluntariedad, que constituye el fundamento que sostiene el juicio de culpabilidad en los regímenes de responsabilidad subjetiva (pp. 244-245).

Por tanto, el juicio de imputabilidad, los excluyentes de responsabilidad y el carácter personal de la sanción no pueden entenderse como elementos únicos del juicio de culpabilidad. Todos estos integran el juicio general de reprochabilidad, como garantías del administrado, bien sea que se trate de regímenes de responsabilidad subjetiva u objetiva (p. 259).

Acevedo Magaldi (2013) fundamenta la teoría de la infracción ambiental a partir de la teoría funcionalista de Roxin. Identifica la conducta con el aspecto voluntario: se considera que el sujeto actúa cuando los efectos procedentes del mismo, o no, se le pueden adjudicar a él como persona. La tipicidad corresponde a la descripción de la conducta, para lo cual debe determinarse su contenido y alcance. En materia ambiental, muchas de estas conductas no se describen de manera negativa sino positiva, a manera de cumplimiento de deberes, con verbos rectores como garantizar, preservar, cuidar, entre otros (p. 102). Por consiguiente, la infracción ambiental implica la transgresión o desacato de las normas consagradas en una regulación específica. Además, se considera infracción ambiental la causación de un daño al

medio ambiente, con las mismas condiciones que se requieren para configurar la responsabilidad civil extracontractual que establece el Código Civil (artículo 5, Ley 1333 de 2009), esto es, daño, hecho generador con dolo o culpa y el vínculo causal entre ambos.

La antijuridicidad se refiere a la contradicción de una conducta típica con el ordenamiento jurídico, por ello se trata de un concepto unitario. Aquello que se tiene como antijurídico en un área del derecho, lo es también en las restantes (Acevedo Magaldi, 2013, p. 103). Por último, la culpabilidad y la necesidad de la pena integran la cuarta categoría que denomina responsabilidad. Hay culpabilidad cuando se realiza la conducta pese al deber contemplado en la norma para la situación concreta y a tener la capacidad suficiente de autocontrol. Además, deben constatarse la necesidad de imponerle la sanción y no otra menos nociva, para lo cual se requiere recurrir a los fines de la pena. Este es el análisis que debe hacerse de la responsabilidad en materia ambiental, pues si bien la carga de la prueba está en cabeza del investigado, la autoridad administrativa aún tiene el deber constitucional y legal de motivar sus actos administrativos, eliminando capricho y arbitrariedad (Acevedo Magaldi, 2013, p. 104).

Baca Oneto (2019) afirma que, para justificar la imposición de una sanción administrativa, la conducta, sea por acción u omisión, debe poder atribuirse a la persona a quien se imputa, quien también debe tener la capacidad legal de padecer el castigo. Esta conducta debe afectar de manera injustificada el bien jurídico que se tiene como valioso en el ordenamiento normativo. Debe ser reprochable, realizada con dolo o culpa, en virtud del principio de culpabilidad (personalidad de las penas, imputación por el hecho propio y culpabilidad en sentido estricto o reprochabilidad). La sanción debe guardar proporción con la conducta realizada. En síntesis, solo una acción típica, antijurídica y culpable, siendo esta la definición que da de infracción administrativa justifica la imposición de una sanción (p. 318).

Como ya se anticipó, el Consejo de Estado, en la Sentencia del 22 de octubre de 2012, afirma que para la imposición de una sanción administrativa debe constatarse que el comportamiento del administrativo es típico, antijurídico y culpable. Por regla general, la esencia de la infracción implica el incumplimiento de un deber normativo, al proteger el cumplimiento de la legalidad, por lo que el reproche gravita sobre la mera conducta, siendo excepcional la necesidad de lesión efectiva. De esta forma, puede hablarse de una antijuridicidad formal y

material, dada la violación del precepto normativo que se establece en interés colectivo. La antijuridicidad es la contradicción entre la conducta de la persona y el ordenamiento jurídico. Se presenta al desconocer cualquier disposición del compendio normativo.

Como derivación del artículo 29 de la Constitución Política, al señalar que "[n]adie podrá ser juzgado sino conforme al acto que se le imputa" y que toda persona "se presume inocente mientras no se haya declarado judicialmente culpable", el derecho fundamental al debido proceso exige que la conducta sea imputable. Por ello, la autoridad administrativa debe realizar un juicio de reproche donde se evidencie la presencia del elemento subjetivo del tipo, es decir, que la conducta fue ejecutada con conocimiento de su actuar ilegal y si pretendía o le era posible prevenir el resultado generado. Así, la culpabilidad se erige como el factor característico de atribución en el ámbito sancionatorio. Actúa culpablemente quien podía proceder de otra manera y, además, si el comportamiento se efectuó a título de dolo o culpa, según la forma de realización del tipo. Además, se verifica la inexistencia de hechos que tengan la entidad de excluir la responsabilidad.

La culpa puede clasificarse teniendo en cuenta la intensidad de la conducta. Para ello debemos recurrir a las construcciones propias del derecho civil, donde existe culpa lata, culpa leve y culpa levísima. Siguiendo el artículo 63 del Código Civil, la culpa grave se encuentra en el proceder que no emplearían ni siquiera las personas más negligentes en el manejo de los negocios ajenos. Al igual que en el ámbito civil, en el derecho administrativo sancionatorio este es el comportamiento de mayor gravedad, lo cual debe corresponderse con la adecuación de la sanción por parte del operador. La culpa leve o simple es un descuido, sin otra calificación, es la falta al deber de cuidado que los hombres emplean de ordinario en sus propios negocios. La culpa levísima se traduce en una falta de la esmerada diligencia que se emplea en los negocios más importantes.

La autoridad administrativa debe verificar cuál fue la culpa determinada por el Legislador al ejercer su libertad de configuración normativa. Si se trata de ilícitos en los que se exige el grado más alto de culpa. O, por el contrario, si la infracción se concreta con la mera inobservancia de la norma, nos encontramos ante la exigencia de un alto grado de diligencia, lo cual no puede confundirse con un régimen de responsabilidad objetivo. En algunos sectores administrativos, se exige una mayor aprehensión de las normas cuando dichas

actividades conllevan la generación de riesgos para la sociedad. El legislador puede no establecer un baremo concreto de medición, teniendo aplicación la culpa leve. La determinación del grado de culpa servirá, también, para la atenuación o agravación de la sanción.

El *ius puniendi*, además de ser una potestad del poder público, es una consecuencia lógica de la organización política para el mantenimiento del orden social, que emplea la sanción como medida disuasiva y preventiva para el logro de los fines estatales, más que represiva. Por eso, la eficacia del derecho administrativo sancionatorio radica, no en la cantidad de sanciones impuestas, sino en evitar que las infracciones se cometan (Rojas López, 2009, pp. 378-383). Cuando se hace necesario el ejercicio de esta potestad punitiva, una de las garantías con que cuentan los destinatarios de las normas administrativas sancionatorias es el principio de culpabilidad, de manera tal que sobre el comportamiento debe efectuarse un juicio de reproche, y que se integra por otros principios como el de imputación por el hecho propio, la reprochabilidad subjetiva o culpabilidad en sentido estricto y la dimensión personalísima de las sanciones (Baca Oneto, 2019, p. 318).

El derecho administrativo sancionador se encuentra en formación, en su regulación no ha existido uniformidad por parte del legislador, lo cual puede explicarse por la especificidad y necesidades que se presentan en cada área de injerencia de la administración pública. No obstante, esta multiplicidad de regímenes, toda actuación administrativa debe ceñirse a los principios constitucionales que abarca el derecho fundamental al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política. En materia ambiental, si bien se presume el actuar doloso o culposo del administrado, las autoridades ambientales tienen el deber de verificar y respetar el principio de culpabilidad, al motivar la decisión que se adopte, bien sea que se sancione o exonere la conducta investigada. Además, la Ley 1333 de 2009 no estableció cierto tipo de culpa general para las infracciones ambientales, la modalidad de conducta depende del caso concreto y de lo que se le exige al destinatario de la norma.

Capítulo II

2. La culpabilidad en el derecho sancionatorio ambiental y las tensiones que se presentan con el debido proceso administrativo

La Constitución Política de 1991 ha significado un cambio de paradigma frente a la concepción de la propiedad privada y la libertad de empresa. Además de una función social, ambas tienen una función ecológica que restringe las facultades de los propietarios y el manejo de recursos y desechos que genera el sistema productivo. Estas limitaciones buscan la protección del medio ambiente, la seguridad, la salubridad, el patrimonio cultural de la Nación y el interés general o bien común (Corte Constitucional, Sentencia C-703 de 2010). Una de las medidas adoptadas bajo esta orientación es la presunción de la culpa en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, la cual invierte la carga de la prueba de este elemento de la infracción administrativa, buscando la eficacia y eficiencia en la actuación de la administración pública.

En este apartado se analizan las relaciones entre los fines del Estado social y constitucional de derecho y las garantías comprendidas en el debido proceso administrativo. En particular se ocupa de la manera en que se relaciona el derecho fundamental de las personas que se ven inmersas en un procedimiento sancionatorio con la actuación estatal que procura la protección del medio ambiente y el interés general. Para ello, es necesario conocer las implicaciones procesales del debido proceso, límite constitucional al ejercicio del poder punitivo, para evitar arbitrariedades y abusos (Rojas López, 2009, p. 373). El propósito es entender las implicaciones prácticas en el principio de presunción de inocencia que acarrear la presunción de culpa y la inversión en la carga de la prueba en desfavor del administrado. La satisfacción del interés general no debe servir de excusa para menguar las garantías de los sujetos pasivos del sistema punitivo del Estado, pues es este el ámbito en el que mayor protección se precisa.

La Constitución Política de 1991 ha propugnado por la conservación y protección del medio ambiente, regulando ampliamente las relaciones de las personas con la naturaleza. Se ampara al entorno vital, indispensable para la supervivencia y la calidad de vida de las generaciones venideras, con un conjunto de normas superiores que la jurisprudencia ha denominado

“Constitución ecológica” (Corte Constitucional, Sentencia C-431 de 2000). La protección efectiva al medio ambiente, a través de las herramientas procedimentales sancionatorias que se les otorgan a las autoridades ambientales, entra en ponderación con el debido proceso. Entender la culpabilidad como principio integrante del debido proceso administrativo, entre otros, permitirá establecer su alcance como límite a la actuación punitiva del Estado. Además, llevará a exigir la adecuación constitucional de la presunción de culpabilidad en materia ambiental.

2.1. Las garantías básicas del debido proceso administrativo sancionatorio

El derecho fundamental al debido proceso, consagrado constitucionalmente por el artículo 29 constitucional, incorpora las garantías mínimas del individuo (Castro Dulcey y Gómez Ortiz, 2020, p. 170) a las que deben ajustarse todas las actuaciones judiciales y administrativas (Corte Constitucional, Sentencia C-690 de 1996). Estas garantías son de índole sustancial y procesal y se hallan establecidas para controlar el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado y proteger los derechos fundamentales del individuo (Corte Constitucional, Sentencia C-530 de 2003). Los derechos que emanan de este artículo son la justificación misma del poder punitivo del Estado y su límite, en sus diferentes manifestaciones, para la defensa de los ciudadanos ante el poder del Estado (Consejo de Estado, Sentencia del 22 de octubre de 2012). El principio del debido proceso es la regla básica para el respeto de los derechos fundamentales del individuo que se vea sometido a cualquier tipo de actuación pública. “[S]u rigor debe ser mayor si se está en presencia de una actuación sancionadora como ocurre en el campo penal o administrativo sancionador” (Rojas López, 2009, p. 384).

El debido proceso es uno de los pilares fundamentales del Estado social y constitucional de derecho. Ha sido desarrollado, entre otros, por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual considera que este se aplica también a los procedimientos civiles y administrativos. Esta jurisprudencia debe tenerse como criterio hermenéutico primordial al interpretar y determinar el alcance de los derechos constitucionales. Existen garantías mínimas previas como el acceso libre e igual al juez natural, a la justicia, presunción de inocencia, razonabilidad de los plazos, derecho de defensa, reglas procesales claras y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. Las garantías mínimas

ulteriores hacen referencia a la posibilidad de controvertir la conformidad jurídica de una decisión judicial o administrativa, mediante el uso de los recursos legales aplicables (Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 2011).

Tal es la importancia del debido proceso en la organización estatal que, si bien el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración normativa al regular los procesos, procedimientos y actuaciones de las autoridades públicas y judiciales, esta facultad se ve limitada por las exigencias del artículo 29 de la Constitución Política (Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 2011). La consagración legal del debido proceso se encuentra en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011. De acuerdo con esta disposición, la interpretación y aplicación de las normas que regulan las actuaciones administrativas debe hacerse conforme a los principios consagrados en la Constitución Política, en la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en las leyes especiales. Además, señala que deben desarrollarse, especialmente, con sujeción al principio del debido proceso, imparcialidad, moralidad, igualdad, buena fe, transparencia, participación, publicidad, responsabilidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

En relación con el principio del debido proceso, el numeral 1 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 señala que “las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción”. De manera específica, prescribe que “[e]n materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no *reformatio in pejus* y *non bis in idem*”. Como se anotó, la eficacia es otro de los principios que orientan la actuación administrativa, en virtud del cual “las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad [...] removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán [...] las irregularidades [...] en procura de la efectividad del derecho material” (numeral 11, artículo 3, Ley 1437 de 2011).

El artículo 2 de la Constitución Política establece que los fines esenciales del Estado son el “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”. Además, preceptúa que las

autoridades públicas “están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. El artículo 4 de la Ley 489 de 1998, por la cual se regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la administración pública, entiende como finalidades de la función administrativa la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, procurando el interés general y atendiendo a los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.

Así se puede evidenciar que la aplicación del debido proceso en cada una de las actuaciones de las autoridades públicas se encuentra en constante ponderación con la eficacia de los fines y cometidos estatales. Entre ambos se ubica el ejercicio de la potestad punitiva del Estado. En la Sentencia C-980 de 2010, la Corte Constitucional define el debido proceso como

el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia.

La facultad sancionatoria del Estado comprende el conjunto de facultades con que se ha investido a la autoridad pública para la imposición sanciones de variada naturaleza jurídica. Por tanto, su actuación se subordina a las reglas del debido proceso que deben observarse en la aplicación de todo tipo de sanciones (Corte Constitucional, Sentencia C-214 de 1994).

El debido proceso comprende y garantiza el acceso a procesos justos y adecuados; los principios de contradicción e imparcialidad; el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; pedir, aportar y controvertir las pruebas; impugnar las decisiones administrativas (Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 2011); conocer las actuaciones de la administración; reglas probatorias claras; la presunción de inocencia; y el derecho de defensa (Castro Dulcey y Gómez Ortiz, 2020, p. 170). Estos principios se extienden a todas las disciplinas sancionatorias, por cuanto toda infracción que merezca un reproche punitivo tiene idéntica naturaleza y consecuencia, sin importar que provengan de

una autoridad administrativa o judicial o las diferencias formales de los trámites rituales (Corte Constitucional, Sentencia T-011 de 1992).

Esta tesis de la identidad es la que prevalece y se defiende actualmente. Se parte de la idea de un supra concepto de "ilícito" que pertenece al derecho punitivo del Estado, bien sea judicial o administrativo. Por esto, la sustantividad del derecho administrativo sancionatorio no depende del derecho penal, sino en la determinación del régimen jurídico que le asigna el legislador. El ilícito penal y el administrativo son una construcción normativa, con unos mínimos comunes establecidos constitucionalmente. Esto permite un trabajo hermenéutico adecuado a las autoridades administrativas quienes deben respetar las garantías del artículo 29 de la Constitución, conjugadas con los intereses generales que les han sido confiados (Consejo de Estado, Sentencia del 22 de octubre de 2012). El *ius puniendi* del Estado es una construcción normativa. Sin excepción, las facultades administrativas deben estar representadas en disposiciones jurídicas. Es el derecho el lenguaje natural de esta potestad (Rojas López, 2009, pp. 379-380).

El artículo 29 de la Constitución Política establece evidentemente un derecho sancionador de acto y basado en la culpabilidad de la persona. Esta es la consecuencia necesaria que se deriva de las expresiones “[n]adie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa” y “[t]oda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable” (Corte Constitucional, Sentencia C-597 de 1996). Los derechos y garantías del procedimiento sancionatorio se estructuran sobre el principio de culpabilidad, bajo la presunción de inocencia y de buena fe (Piza Rodríguez, 2001, p. 78). Un régimen de responsabilidad administrativa sin culpa viola los principios de equidad y de justicia. El principio de *nulla pena sine culpa* debe imperar como integrante del debido proceso (Piza Rodríguez, 2001, p. 75). En todo derecho sancionador debe “estar presente el factor subjetivo y la modalidad de culpa tiene que estar autorizada, pues no puede haber responsabilidad objetiva” (Corte Constitucional, Sentencia C-530 de 2003, salvamento de voto de Jaime Araujo Rentería).

El debido proceso conlleva la proscripción de la responsabilidad objetiva, pues no es compatible con los principios de dignidad humana y de culpabilidad (Corte Constitucional, Sentencia C-690 de 1996). El establecimiento de la responsabilidad del administrado requiere

del elemento subjetivo de la infracción. La conducta debe realizarse con dolo o culpa, como elemento concurrente para la imposición de la sanción. La culpabilidad es “un elemento subjetivo esencial sobre el cual se edifica la responsabilidad administrativa” (Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2015). Por tanto, la no previsión legal expresa del elemento subjetivo de la infracción no significa que la administración esté habilitada para imponer un castigo sin el análisis de la culpabilidad. Ante la ausencia de regulación más específica, debe aplicar lo dispuesto por el artículo 29 de la Constitución Política y el numeral 1 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 (Consejo de Estado, Sentencia del 22 de octubre de 2012).

Siguiendo la clasificación realizada por Baca Oneto (2019), el principio de culpabilidad comprende el principio de personalidad de las penas. Este hace referencia a que solo puede sancionarse a quien hubiese realizado la conducta infractora (p. 319). Por ende, la responsabilidad administrativa no puede extenderse a otro sujeto distinto del autor de la falta. De lo contrario, conllevaría a eliminar la exigencia de dolo o culpa en la materialización del supuesto de hecho prohibido. Esta es la razón por la cual la muerte del infractor genera la terminación de la actuación sancionatoria (Consejo de Estado, Sentencia del 22 de octubre de 2012). Así, aun cuando se trate de la imposición de una multa, a manera de obligación pecuniaria, “no puede buscarse una explicación en las reglas de la responsabilidad civil, porque se trata de la imposición de una sanción” (Baca Oneto, 2019, p. 320).

El principio de imputación por el hecho, componente del de culpabilidad, requiere la existencia de una acción u omisión para que pueda imponerse una sanción (Baca Oneto, 2019, p. 323). No se sanciona la tentativa ni la mera intención. No puede separarse autoría de responsabilidad (Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 2020). Si bien, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, el Congreso podría crear un régimen de solidaridad en materia sancionatoria administrativa, este debe respetar las garantías propias del debido proceso. Esto implica la demostración del grado de responsabilidad de todos los sancionados, consultando el elemento subjetivo del dolo o la culpa. Cada persona responde por sus propios actos, por lo que no puede existir responsabilidad solidaria por actos ajenos, ni cuando esta se pretenda sustentar en la garantía del interés público (Corte Constitucional, Sentencia C-

699 de 2015). Admitir sanciones por actos ajenos, implicaría el establecimiento de un régimen de responsabilidad objetiva.

En un salvamento de voto a la decisión anteriormente citada, la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado considera que puede imputarse responsabilidad sobre quien recae el deber de vigilancia, dirección y supervisión de la actividad. Una decisión en este sentido fomenta las actividades de control de quien es titular de una actividad de importancia para el conglomerado social, vigilando las funciones asignadas a sus subordinados o colaboradores. Unas consideraciones similares pueden observarse en la Sentencia C-321 de 2022. En esta, la Corte Constitucional declara la exequibilidad del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021, que permite sancionar a los propietarios de vehículos automotores cuando no cumplan con su obligación de velar para que con ellos se cumplan las normas referentes a la vigencia de seguros obligatorios y revisión técnico-mecánica, límites de velocidad, semáforos y zonas de circulación, aunque estén siendo conducidos por terceros.

El principio de tipicidad subjetiva integra también el principio de culpabilidad. Consiste en la exigencia de dolo o culpa para la imposición de una sanción. Un castigo se justifica solamente cuando el administrado pudo haber actuado de otro modo, mereciendo un juicio de reproche objetivo sobre la conducta, sin el cual la sanción pierde sentido. El actuar doloso o negligente es un elemento del tipo, por eso se le conoce como tipicidad subjetiva. Habrá culpa cuando se produce el resultado no deseado por la norma o cuando se realiza la conducta creadora del riesgo, pese a que pudo y debió evitarse, si se hubiese observado y cumplido una norma que imponía un deber de cuidado (Baca Oneto, 2019, p. 326). Este es el aspecto más controvertido del principio de culpabilidad, pues antes se aceptaba la imposición de sanciones por responsabilidad objetiva, pero hoy el derecho sancionador se fundamenta en las garantías del *ius puniendi* del Estado (Baca Oneto, 2019, p. 325).

Por último, tenemos el principio de culpa en sentido estricto o de reprochabilidad subjetiva. En virtud de este principio, solo puede sancionarse a quien esté en condiciones de recibir un castigo. Por ello, la persona que no es imputable no podrá ser sancionada (Baca Oneto, 2019, pp. 330-331). Uno de los aspectos problemáticos de este principio se refiere a la culpabilidad de las personas jurídicas. De un lado, puede entenderse que, por cuanto la persona jurídica actúa a través de sus representantes, por lo que la voluntad de la persona jurídica se

corresponde con la voluntad de sus representantes, aquélla será sujeto activo de las infracciones, respondiendo directamente por los actos de estos. Esta posición, solo permitiría sancionar los actos de los representantes, por cuanto expresan la voluntad de la persona jurídica (Baca Oneto, 2019, p. 336).

Otra manera de entender la culpabilidad de las personas jurídicas, más adecuada a la realidad de estas, la identifica con un déficit organizacional, entendiendo que la conducta será objeto de reproche cuando no se adoptaron las medidas necesarias para evitar la comisión de una infracción. La defensa de la persona jurídica consistiría entonces en demostrar que se tomaron todas las medidas para una correcta administración para impedir la ocurrencia de la conducta considerada como ilícita. Entre estas, pueden mencionarse una adecuada supervisión, la existencia de instrucciones expresas para evitar la ocurrencia de la infracción, el nivel jerárquico del autor de la conducta y sus funciones, protocolos de actividades de cada puesto de trabajo y el carácter doloso o culposo del agente actuante. En esta última, el dolo podría ser un indicio de falta de culpabilidad de la persona jurídica, si no hubo ningún déficit de organización y si no se trataba de un representante (Baca Oneto, 2019, p. 337).

En todo caso, debe construirse un concepto de culpabilidad ajustado a las particularidades de las personas jurídicas. Este concepto no puede identificarse al de las personas naturales, aun cuando su responsabilidad dependa de la actuación de una persona natural, pero que lo hace en un entorno societario. La propuesta que se hace es deducir la culpabilidad de una persona jurídica cuando exista un déficit de organización, de manera que no se impida la comisión de la infracción o que se favorezca su ocurrencia. En este caso, la persona jurídica deberá probar la no existencia del déficit de organización, debiendo soportar esta carga probatoria, al ser quien está en condiciones más favorables para hacerlo. Tampoco se requiere individualizar a la persona natural que haya realizado la conducta con dolo o culpa, sino que esta se presume por la existencia de un incumplimiento normativo imputable a la persona jurídica investigada (Baca Oneto, 2019, pp. 338-340).

La culpabilidad como principio es un límite al ejercicio del *ius puniendi* del Estado. Prescindir de este elemento puede simplificar el trámite de los procedimientos administrativos sancionatorios y la imposición de las sanciones. Excepcionalmente, está permitida la responsabilidad objetiva para la imposición de sanciones administrativas, donde

no es necesario el examen del dolo o la culpa del infractor (Corte Constitucional, Sentencia C-094 de 2021). Dadas las consecuencias contrarias a los derechos individuales de la persona que podría acarrear una responsabilidad de índole objetiva, esta se encuentra proscrita en el ordenamiento jurídico (Corte Constitucional, Sentencia C-530 de 2003). Las respuestas al problema de los regímenes de responsabilidad administrativa sancionatoria y a la inexorabilidad de un principio de culpabilidad, “junto con el problema sobre la proscripción de la responsabilidad objetiva en el derecho administrativo sancionador, dependen de la posición que se tenga *ab initio* sobre la independencia de esta disciplina” (Carvajal Sánchez, 2018, p. 226).

Esta adopción de postura no es inofensiva. Ella permite entender la dependencia o independencia en la construcción del derecho administrativo sancionatorio a partir del derecho penal. Permite afirmar que la teoría de la infracción y la sanción no corresponde a una versión matizada de las instituciones jurídicas penales (Carvajal Sánchez, 2018, p. 227). Ambas disciplinas integran el poder sancionatorio del Estado, el cual tiene unos principios comunes que deben aplicarse en cualquier actuación donde se pretenda imponer un castigo a una persona. Cada una tiene su propia estructura y atiende a los fines que persigue el Estado en cada ámbito en que se aplica el derecho sancionador. Por eso, el derecho administrativo sancionatorio no puede comprenderse como una versión tenue o matizada de la estructura del delito penal.

2.2. Presunción de inocencia y carga de la prueba.

De acuerdo con la definición legal que trae el artículo 66 del Código Civil, se entiende que hay presunción cuando el operador jurídico realiza una deducción lógica basada en antecedentes o circunstancias conocidas,

[s]i estos antecedentes o circunstancias que dan motivo a la presunción son determinados por la ley, la presunción se llama legal. Se permitirá probar la no existencia del hecho que legalmente se presume, aunque sean ciertos los antecedentes o circunstancias de que lo infiere la ley, a menos que la ley misma rechace expresamente esta prueba, supuestos los antecedentes o circunstancias.

Si una cosa, según la expresión de la ley, se presume de derecho, se entiende que es inadmisibile la prueba contraria, supuestos los antecedentes o circunstancias.

Desde el punto de vista etimológico, la palabra presumir viene del latín “*praesumĕre*” y se encuentra definida por el Diccionario de la lengua española como “[s]uponer o considerar algo por los indicios o señales que se tienen” (Real Academia Española [RAE], 2025). Allí mismo se define el término presunción como el “[h]echo que la ley tiene por cierto sin necesidad de que sea probado” (RAE, 2025). Para efectos de nuestro análisis e integrando estos conceptos, presumir significa tener como cierto un hecho que no está probado. En el ámbito del derecho, una presunción tiene la consecuencia procesal de relevar a una de las partes de demostrar el hecho que se presume, lo que implica la inversión de la carga de la prueba. Así, a quien se favorece con la presunción debe acreditar el hecho del cual se deriva lo presumido, mientras que el afectado debe demostrar la inexistencia del hecho que se presume o desvirtuar el hecho antecedente (Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 2010).

El principio de presunción de inocencia está consagrado en el artículo 29 constitucional, es una garantía constitutiva del derecho al debido proceso administrativo, según el cual la administración tiene la carga probatoria de demostrar todos los elementos de la infracción, tanto objetivos como subjetivos (Higa Silva et al., 2019, p. 358). De no cumplirse con esta carga probatoria o ante la existencia de dudas respecto a la responsabilidad del investigado, será la exoneración la única decisión constitucionalmente posible (Consejo de Estado, Sentencia del 22 de octubre de 2012). De no desvirtuarse la presunción de inocencia por parte del Estado, la cual es una presunción del orden constitucional (Vergara Blanco, 2004, p. 144) que implica que el investigado se considera inocente mientras no haya sido declarado culpable, no es posible la imposición de sanciones administrativas. (Corte Constitucional, Sentencia T-460 de 1992). Por esto, se trata de una garantía para el administrado pues, al presumirse su inocencia, este se encuentra exento de demostrarla.

La presunción de inocencia le permite al administrado adoptar una postura pasiva o inactiva dentro del procedimiento administrativo sancionatorio, toda vez que la carga probatoria se encuentra en cabeza de quien investiga. Esta es una presunción legal, por cuanto es susceptible de ser desvirtuada “mediante prueba válidamente obtenida, regularmente practicada y razonablemente valorada, es decir, una vez superada la situación de vacío

probatorio que está en la base del expresado derecho esencial, entonces quiebra el blindaje que representa tal derecho presuntivo” (Alarcón Sotomayor, 2007, p. 92). Quien inculpa está obligado a demostrar la realización culpable de la infracción. Además, la presunción de inocencia conlleva que, ante la duda, se mantiene incólume el estado de inocente del investigado. Este principio limita la potestad para imponer sanciones, como consecuencia grave para el administrado, reiterando la subsidiariedad del ejercicio del poder punitivo del Estado (Alejos Guzmán, 2021, pp.77-78).

La presunción de inocencia es “una garantía de aceptación universal” (Osorio Sierra, 2010, p. 67), consagrada también en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con efecto en el derecho penal y el derecho administrativo sancionador (Alejos Guzmán, 2021, pp. 76-77). En virtud de ella, no puede declararse responsabilidad alguna sin antes haber oído a la persona, sin permitírsele aportar pruebas en su favor y controvertir aquellas que la incriminen (Amaya Navas, 2010, p. 52). Y debe ser desvirtuada de manera tal, que los motivos expuestos por la administración deben explicar todos los hechos que se derivan de las pruebas regularmente allegadas al procedimiento e integrarlos coherentemente con el tipo de la infracción ambiental. Esta conclusión debe, a su vez, excluir cualquier otra que sea compatible o explicativa de la inocencia del administrado.

De lo contrario, “aún probado el hecho, desde el momento en que la administración tenga la más mínima duda racional acerca de la existencia de una posible justificación [...] tendrá que optar por no sancionar” (Osorio Sierra, 2010, p. 68). La prueba debe ser suficiente para la comprobación de cada uno de los elementos integrantes de la infracción. No será así, cuando haya un asomo de duda sobre la existencia de una circunstancia que excluya o elimine alguno de esos elementos (Alarcón Sotomayor, 2007, p. 85). Para ello, no basta con probar los elementos de la infracción, sino que también se hace necesario que la administración pruebe la inexistencia de eximentes de responsabilidad que pueda aducir el investigado (Alarcón Sotomayor, 2007, p. 93).

En cuanto a la naturaleza jurídica de la presunción de inocencia, Sanabria Pedraza (2018) afirma que se trata de un principio orientador e interpretativo, susceptible de precisarse, ajustarse y ponderarse. Pero también es un derecho subjetivo oponible al Estado (pp. 52-53), del cual se deriva una (I) regla de trato, consistente en que se le tenga como “no autor”, hasta

tanto se demuestre lo contrario. (II) Una regla probatoria, que establece un tratamiento a favor del administrado, asignándole la carga de la prueba a la administración, permitiéndole al investigado mantenerse inactivo durante el procedimiento. Y una (III) regla de juicio, como estándar de prueba que requiere un acervo probatorio suficiente para desvirtuar la presunción de inocencia, sin errores de apreciación probatoria sobre los hechos y sobre el derecho (pp. 54-55). La presunción de inocencia debe aplicarse, por tanto, desde que el operador jurídico determina el contenido normativo de la disposición legal, para luego establecer si los elementos de la infracción se encuentran probados o no (p. 67).

Como derecho subjetivo, la presunción de inocencia es una afirmación provisional que será tenida como definitiva, cuando el acervo probatorio no pueda desvirtuarla (Amaya Navas, 2010, p. 52). En efecto, debe recordarse que “las presunciones no son realmente un medio de prueba sino más bien un razonamiento orientado a eximir de la prueba” (Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 2010). Para desvirtuarla, se requiere la convicción o certeza sobre los elementos de la infracción y su conexión con el investigado (Osorio Sierra, 2010, p. 69). No se trata de una certeza absoluta en términos matemáticos, sino de una evidencia lógica, consistente y coherente que genere un juicio de valor con alto grado de certeza, dejando de lado vestigios de conjeturas y simple probabilidad. (Sanabria Pedraza, 2018, pp. 66-67).

Como principio, la presunción de inocencia es susceptible de modularse, en tal grado, que podría no aplicarse a todos los elementos de la infracción administrativa. Como ejemplo, se tienen los procedimientos administrativos sancionatorios donde se presume la culpabilidad del encartado, invirtiéndose la carga de la prueba, siendo este el responsable de demostrar su diligencia o la ocurrencia de una causa extraña, como lo son la fuerza mayor, el caso fortuito, culpa exclusiva de la víctima o de un tercero (Consejo de Estado, Sentencia del 22 de octubre de 2012). En Colombia, es el legislador el competente para modular este principio, en función de la protección del interés público y de los fines del Estado. Estas excepciones concretas, como la presunción de culpabilidad y la inversión de la carga de la prueba en materia sancionatoria ambiental, han sido reconocidas como ajustadas a la Constitución, afirmándose que “no comprometen el debido proceso y particularmente el principio de presunción de inocencia” (Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 2011).

Del artículo 29 constitucional se deriva que no puede suprimirse la presunción de inocencia como principio del procedimiento administrativo sancionatorio, aunque hayan particularidades en su aplicación, como el caso de las presunciones y su consecuente inversión de la carga de la prueba (Baca Oneto, 2019, p. 313). La presunción de culpabilidad en materia ambiental no muta el procedimiento a un régimen de responsabilidad objetiva, sino que redistribuye probatoriamente las cargas, pues el administrado debe demostrar que su actuar fue diligente, conservándose el elemento subjetivo de la conducta (Consejo de Estado, Sentencia del 22 de octubre de 2012). Para que pueda sancionarse una infracción ambiental, debe probarse el elemento objetivo y subjetivo. Pero, al invertirse la carga en cuanto al elemento subjetivo, la exclusión de la culpabilidad debe probarse por el investigado, acreditando una actuación exenta de culpa (Alarcón Sotomayor, 2007, p. 91). Sin embargo, consideramos que la administración, si bien exenta de demostrar la culpabilidad del administrado, en aras de la lealtad y verdad procesal deberá contribuir a probar su diligencia, en tanto sea procesalmente posible, o tenga indicios o pruebas de esta.

Para garantizar el goce de un medio ambiente sano, cuya guarda y protección le ha sido encargada a la administración pública (Acevedo Magaldi, 2013, p. 99), la jurisprudencia constitucional ha privilegiado las facultades del Estado y el interés colectivo sobre la optimización del principio de presunción de inocencia (Piza Rodríguez, 2001, p. 74). En Sentencia C – 690 de 1996, la Corte Constitucional afirmó que esto “no implica una negación de la presunción de inocencia, la cual sería inconstitucional, pero constituye una disminución de la actividad probatoria exigida al Estado”. Prerrogativa que traslada la carga de la prueba al investigado (Piza Rodríguez, 2001, p. 69), determinando cuáles elementos de la infracción deben ser acreditados por este, a la vez que señala quién sufre su falta de prueba (Alarcón Sotomayor, 2007, p. 87). La carga de la prueba comporta una regla de decisión y también de comportamiento. Determina el sentido de la decisión cuando no se prueba algún hecho, y también qué y a quién le corresponde probar para una decisión favorable (Higa Silva et al., 2019, p. 362).

Al eximirse de prueba el elemento subjetivo, el cual “implica una serie de dificultades prácticas, al no siempre contar con pruebas de cada uno de los elementos necesarios para la condena del infractor” (Higa Silva et al., 2019, p. 358), el Estado se libera de una de las

cuestiones probatorias más difíciles al interior del procedimiento sancionatorio (Osorio Sierra, 2010, p. 62). Se procura entonces mejorar la eficiencia y eficacia del procedimiento sancionatorio ante la insuficiencia de soluciones probatorias (Sanabria Pedraza, 2018, p. 72). Antes de la expedición de la Ley 1333 de 2009, las autoridades ambientales procuraban salvar la dificultad que implicaba la demostración del actuar negligente, calificando “el desconocimiento del reglamento como causal específica y casi exclusiva de responsabilidad para imponer [...] las multas y sanciones establecidas en la ley” (Osorio Sierra, 2010, p. 72). Invertiendo la carga de la prueba, es posible sancionar al infractor ambiental una vez comprobada la realización de la conducta típica y su participación en ella. Demostrados estos elementos, se entiende que el imputado ha actuado con culpabilidad, por dolo o culpa, por cuanto el elemento subjetivo se deriva o presume de los hechos probados (Alarcón Sotomayor, 2007, p. 100).

Por tratarse del ejercicio del *ius puniendi* del Estado, esta inversión en la carga de prueba del elemento subjetivo de la conducta no significa una disminución en el estándar probatorio al que se encuentra sujeta la administración. En efecto, los artículos 22 y 26 de la Ley 1333 de 2009 “recogen la esencia y el espíritu de un derecho probatorio moderno” (Rojas Suárez, 2010, p. 291), al establecer que “[l]a autoridad ambiental competente podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas [...] para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios” (artículo 22, Ley 1333 de 2009). Por su parte, el citado artículo 26 señala que “la autoridad ambiental ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad. Además, ordenará de oficio las que considere necesarias”.

La certeza acerca de la ocurrencia y comisión de la conducta reprochable es requisito para la imposición de la sanción administrativa. Además, para el ejercicio del derecho de defensa del investigado y la acreditación de su actuar diligente, debe el operador jurídico coadyuvar, decretando y practicando todas las pruebas que en ese sentido le sean solicitadas. Es decir, aún se requiere la participación de la administración en la actividad probatoria del elemento subjetivo de la conducta. Si bien “el proceso gira en torno a la expectativa de que el encartado desvirtúe la presunción de culpa [...] que actuó libre de culpa, esto es, de manera prudente, diligente y cuidadosa, de acuerdo con lo que debía hacerse ordinariamente” (Carvajal

Sánchez, 2018, p. 239), sus solicitudes probatorias deben estar acompañadas de un indicio o principio de prueba que las haga probables (Alarcón Sotomayor, 2007, p. 97). También, se debe cumplir con los requisitos de conducencia, pertinencia y necesidad de la prueba (Rojas Suárez, 2010, p. 295).

Esta inversión en la carga de la prueba no significa siempre que quien deba probar determinado hecho sea aquella parte a la que le quede más fácil hacerlo o quien tenga mejor acceso a la prueba (Higa Silva et al., 2019, p. 363). De esta forma, puede decirse que la institución jurídica de la carga dinámica de la prueba, establecida en el artículo 167 del Código General del Proceso, no tiene aplicación en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental (Rojas Suárez, 2010, p. 282). Esta situación puede representar una desventaja significativa para el investigado, cuando no tenga la posibilidad de demostrar su actuar diligente o la existencia de una causal eximente de responsabilidad, por cuanto sería sujeto de sanción, por aplicación de la presunción de culpabilidad (Rojas Suárez, 2010, p. 297).

2.3. La presunción de culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental

El artículo 80 de la Constitución Política dispone que “[e]l Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales [...]. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”. Para cumplir con este mandato, en ejercicio de su libertad de configuración normativa y de la técnica jurídica, al comprenderse que el medio ambiente “constituye un objetivo de principio dentro del Estado social de derecho” (Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 2010), el legislador ha establecido el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental. Este hace parte de la gestión, acción y política ambiental del Estado, al consagrar los “ritos necesarios que permitan, brindando las garantías legales a los involucrados, realizar los juicios, las valoraciones probatorias y, si es del caso, imponer las sanciones legales a quienes infrinjan la normatividad o causen un daño” (Cardona González, 2019, p. 257-258).

En la determinación del procedimiento sancionatorio ambiental, el legislador está sujeto a los postulados del debido proceso constitucional, pues no le ha sido delegada la facultad de

configurar sus elementos esenciales (Corte Constitucional, Sentencia C-740 de 2003), además de los principios que orientan la actuación administrativa (Cardona González, 2019, p. 261). Pero también debe buscar la garantía del derecho a gozar de un ambiente sano, lo que genera una coyuntura de excepcional complejidad (Corte Constitucional, Sentencia C-703 de 2010). El poder sancionador de la administración, si bien se encuentra orientado a asegurar su funcionamiento y el logro de sus cometidos, debe también respetar el núcleo esencial de las garantías implícitas en el debido proceso administrativo (Osorio Sierra, 2010, p. 69). Dentro de estas, es necesario que se presuma la inocencia del investigado, mientras no se le haya declarado responsable administrativamente.

Todas “estas circunstancias llevan a que el derecho ambiental haya tenido que idear soluciones conducentes a la afinación de fórmulas propias que le otorgan una especial connotación a la intervención administrativa” (Corte Constitucional, Sentencia C-703 de 2010). Por un lado, la garantía fundamental a la presunción de inocencia comporta un estándar de prueba riguroso para la administración, a fin de evitar sanciones y decisiones erróneas, bien del inocente que no ha cometido la infracción, bien del infractor que pretende ser absuelto (Higa Silva et al., 2019, p. 361). Por el otro, el poder sancionatorio se orienta a garantizar el cumplimiento de los fines estatales, lo cual permite justificar la restricción de los derechos de los administrados, sin afectar el núcleo esencial de la presunción de inocencia como principio. Todo ello, en función del interés público que conlleva el disfrute de un medio ambiente sano (Corte Constitucional, Sentencia T-145 de 1993).

En el ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental, el Estado tiene una posición excepcional, por cuanto ejerce como autoridad instructora, debiendo iniciar e impulsar oficiosamente los procedimientos. También es quien decide el procedimiento, con el cual se busca la protección del derecho a un medio ambiente sano, como interés general de toda la colectividad. Para lograrlo, debe poder revelar la verdad material de los hechos objeto de investigación, a través de pruebas que generen certeza y legitimidad para la imposición de la sanción (Alarcón Sotomayor, 2007, p. 90). La sanción ambiental, a su vez, tiene 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”

(artículo 4, Ley 1333 de 2009), es decir, primero busca prevenir antes que corregir y compensar (Cardona González, 2019, p. 272).

Por esto, define el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009 que se considera infracción

toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto Ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994, las demás normas ambientales vigentes y en los actos administrativos con contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos.

Como puede observarse, existen infracciones de mera inobservancia, las cuales no requieren de la producción de un daño para configurarse, sino que basta el solo desconocimiento de la norma (Baca Oneto, 2019, p. 332).

Uno de los mecanismos adoptados por el legislador a través de la Ley 1333 de 2009, para la eficacia en la protección del medio ambiente, es la consagración de la institución jurídica de la presunción de culpabilidad. Dice el párrafo 1 del artículo 5 de este cuerpo normativo que “[e]n las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla”. Ha dicho la Corte Constitucional que no se trata de una violación del principio de presunción de inocencia, sino de una modulación que disminuye la carga probatoria del Estado, sujeta siempre a la demostración del elemento objetivo de la infracción (Sentencia C-595 de 2010). Esta circunstancia le permite al Estado liberarse de la difícil gestión probatoria que se exige para el ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria, a la par que permite la imposición de medidas preventivas previas y sancionar al investigado, cuando este no logra desvirtuar la presunción de culpabilidad que pesa sobre él (Osorio Sierra, 2010, p. 62).

Adquiere entonces un papel preponderante la cuestión probatoria en el procedimiento sancionatorio ambiental, por cuanto debe darse un manejo técnico de la prueba, además de satisfacer el interés general y garantizar el respeto de las garantías individuales del investigado (Rojas Suárez, 2010, pp. 281-282). En este entramado procesal, la presunción de culpa no puede identificarse a una modalidad de responsabilidad objetiva, ni como sinónimo de presunción de responsabilidad (Carvajal Sánchez, 2018, p. 259). La discusión probatoria continúa en el campo de la responsabilidad subjetiva del presunto infractor, en torno al elemento subjetivo de la conducta que, si bien presunto, sigue siendo elemento integrante de la infracción ambiental (Osorio Sierra, 2010, p. 70). Además, por expresa disposición el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, en la culpa presunta se comprende tanto la culpa como el dolo con el que pudo haber actuado el investigado (Carvajal Sánchez, 2018, p. 239).

En cuanto a las infracciones ambientales de mera conducta, se ha considerado que constituyen una positivización del deber objetivo de cuidado, por cuanto el solo quebrantamiento de la norma implica un actuar descuidado, presuponiendo también, de manera implícita, la culpabilidad. (Baca Oneto, 2019, p. 332). Al investigar la comisión de una infracción de mera conducta, resulta sencillo demostrar el tipo y la antijuridicidad de la conducta, por cuanto solo se trata de verificar el cumplimiento o el incumplimiento de la norma ambiental (Acevedo Magaldi, 2013, p. 104). Con ello ya podría imponerse la correlativa sanción, siempre que el investigado no logre demostrar la existencia de una causal justificante o excluyente de la culpabilidad. Al no requerirse la consumación del daño, la no obtención del permiso o autorización previos a la intervención ambiental, aunque esta se dirija al mejoramiento o preservación del medio ambiente, sería suficiente para la imposición de una sanción, aun cuando se guarden las máximas previsiones para su realización (Osorio Sierra, 2010, p. 72).

En estos eventos, la línea divisoria entre los regímenes de responsabilidad objetiva y subjetiva parece desdibujarse, dado el alto estándar de diligencia exigido al administrado. Aparte de la inversión de la carga de la prueba, demostrar el actuar diligente resulta dificultoso en grado sumo. Se evidencia una aplicación bastante matizada del principio de presunción de inocencia, por lo que es aconsejable limitar la tipificación de este tipo de infracciones (Baca Oneto, 2019, pp. 332-333). Sin embargo, el principio de culpabilidad solo

se entendería vulnerado, menoscabando gravemente el debido proceso administrativo, si al investigado no se le permitiese presentar elementos de descargo para demostrar que su conducta no fue dolosa o negligente y que el incumplimiento de la norma ambiental o el daño producido no le son imputables, por causas extrañas, ajenas o imprevisibles (Corte Constitucional, Sentencia C-690 de 1996).

Carvajal Sánchez (2018) sostiene que los principios de culpabilidad y de presunción de inocencia se garantizan en el derecho administrativo sancionador, siempre que se observe el juicio de reprochabilidad y se tenga un resultado positivo del mismo (p. 229). Este concepto es elemento integrante de toda infracción administrativa y comprende una modalidad objetiva y otra subjetiva (p. 259). En la primera de estas, se debe verificar la voluntariedad del sujeto, es decir, si decidió actuar de ese modo, sin preguntarse por las causas de esa elección. La verificación de este componente objetivo impide castigar conductas involuntarias y permite la aplicación de garantías como la imputabilidad, además de las causales eximentes de responsabilidad en regímenes administrativos sancionatorios de naturaleza objetiva (pp. 230-231).

En cuanto a la modalidad subjetiva del juicio de reprochabilidad, afirma el autor que en este se analiza el dolo y la culpa como calificativos del actuar voluntario del investigado. Se analiza su finalidad, diligencia e intención (p. 254). Es este el denominado juicio de culpabilidad donde la autoridad administrativa valora la conducta del infractor y su relación psíquica con la acción. En otras palabras, se verifican los motivos y razones de su actuar (p. 229). Entendido de esta manera el concepto de juicio de reprochabilidad, se comprende el respeto al principio de culpabilidad y de presunción de inocencia en el derecho administrativo sancionatorio ambiental, no obstante presumirse la culpa y el dolo del infractor. En primer lugar, permite entender que el actuar del administrado correspondió a su decisión deliberada y voluntaria, para luego permitirle justificar sus motivos, diligencia o cuidado, según lo ha entendido la Corte Constitucional (Corte Constitucional, Sentencia C-690 de 1996).

La presunción de culpabilidad en el procedimiento sancionatorio ambiental, la cual implica la inversión de la carga de la prueba en desfavor del administrado, ha sido declarada exequible o ajustada a la norma superior por parte de la Corte Constitucional, como ya se vio, a través de la Sentencia C – 595 de 2010. No obstante, han sido diversas las consideraciones de la

doctrina frente a la aplicación, conveniencia y legalidad de la institución jurídica de la presunción de inocencia en materia sancionatoria ambiental. Por un lado, un estudio dogmático debe analizar la norma desde dos perspectivas distintas: las competencias y límites de la administración y los derechos que le asisten al administrado (Vergara Blanco, 2004, p. 138). Por el otro, debe recordarse que el principio de presunción de inocencia exige una carga probatoria tal, que “desvanezca toda duda sobre la concurrencia de los elementos que integran la infracción” (Alarcón Sotomayor, 2007, p. 96).

Amaya Navas (2010) considera que el investigado no debe cargar con la exigencia de acreditar su inocencia. La presunción de inocencia debe desvirtuarse como requisito previo a la imposición de una sanción, por eso es reprochable la postura adopta por el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009 (p. 52). Osorio Sierra (2010) expone como sorprendente lo dispuesto por este cuerpo legal, dada la tradicional postura jurídica de presumir la inocencia en los procedimientos sancionatorios (p. 73). Insiste, además, que en estos no hay lugar para la presunción de culpa (p. 82). Cuando se conmina al administrado a probar su actuar exento de culpa, se lesiona el derecho a la presunción de inocencia, coaccionándolo a demostrar hechos negativos, como la no comisión o no participación en la realización de la infracción (Alarcón Sotomayor, 2007, p. 91).

Si bien se entiende que una de las razones de la ineficacia del sistema sancionatorio ambiental se debe a la falta de remedios o recursos probatorios, llevando a que el porcentaje de sanciones sea mínimo, no puede entenderse que la presunción de culpabilidad sea la solución (Sanabria Pedraza, 2018, p. 72). “La inversión de la carga de la prueba atenta contra la presunción de inocencia y vuelve extremadamente fácil el uso (y abuso) de la potestad sancionadora”, esta no puede ser la solución (Alejos Guzmán, 2021, p. 83). Coinciden los expertos en materia ambiental en que una verdadera política del sector requiere tanto del ejercicio de la fuerza legítima del Estado, como también de la organización racional de los recursos presupuestales y las metas ambientales para una gestión eficaz y eficiente del medio ambiente (Cardona González, 2019, p. 279).

Presumir la culpabilidad en el procedimiento sancionatorio ambiental es un retroceso legislativo, que da cuenta de las ansias desmedidas de imponer sanciones por parte del legislador (Rojas Suárez, 2010, p. 282). No puede entenderse que existe una aplicación e

interpretación de los principios del debido proceso administrativo rígida y otra flexible. Sería lo mismo afirmar que tenemos dos ordenamientos jurídicos, uno riguroso y otro flexible. Por el contrario, el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política consolida “el garantismo sobre el eficientísimo [sic] como expresión de la democracia” (Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2015. Aclaración de voto Alberto Rojas Ríos). El poder sancionatorio estatal no puede abandonar el marco de los principios del debido proceso, particularmente, presumir la inocencia del encartado, hasta tanto no se le haya declarado infractor (Cardona González, 2019, p. 271). Los fines de la sanción deben ser inherentes a las garantías constitucionales para el acertado ejercicio del *ius puniendi* (Alejos Guzmán, 2021, p. 76).

La inversión de la carga de la prueba en el procedimiento sancionatorio ambiental también ha sido sustentada desde el prisma del análisis económico del derecho. El objeto de este análisis es poder llenar el procedimiento con la mayor cantidad de pruebas posible, a fin de lograr una decisión administrativa ajustada a los hechos. Entonces, la regla aplicable consistirá en que “quién tiene mejor acceso a la evidencia de un caso o una mayor facilidad de producirla debe ser aquel que debería tener la carga de producir una determinada evidencia” (Higa Silva et al., 2019, p. 364). Estos autores abogan por un enfoque funcional de la carga de la prueba, otorgándole a la administración la facultad de establecer la carga probatoria de cada parte en el caso concreto, a fin de esclarecer los hechos que son materia de investigación al interior del procedimiento sancionatorio ambiental, reduciendo, a su vez, el riesgo de sanciones erróneas (Higa Silva et al., 2019, p. 362).

La presunción de inocencia aplica en todo ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado, bien sea en el campo penal o el sancionatorio administrativo, la cual supone un alto estándar de prueba a cargo de la administración y en favor del investigado (Vergara Blanco, 2004, pp. 144 - 145). No obstante, no puede ser entendida en términos absolutos, de todo o nada, sin posibilidad de ser graduada o modulada, a manera de dogma (Sanabria Pedraza, 2018, p. 61). Ni aun en la esfera penal puede decirse que los principios del debido proceso sean absolutos. Por tanto, no es viable exigir una aplicación estricta y rigurosa del principio de presunción de inocencia al interior del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental (Corte Constitucional, Sentencia C-703 de 2010).

Presumir la culpabilidad en el procedimiento sancionatorio ambiental, con su consecuente inversión en la carga de la prueba, no supone una vulneración al principio de presunción de inocencia y al debido proceso administrativo, cuya finalidad y justificación es la salvaguarda de un bien jurídico de especial importancia, esto es, el medio ambiente (Osorio Sierra, 2010, p. 80). Si bien implica una disminución en el estándar de prueba para el Estado, pero esto es solo en cuanto al elemento subjetivo de la infracción, porque todavía tiene a su cargo la demostración de cada uno de los hechos que estructuran los demás supuestos normativos de la infracción. En efecto, las pruebas legalmente allegadas al procedimiento deben fundamentar la sanción, de manera tal que no exista un mínimo de duda acerca de la comisión de la infracción por parte del investigado (Higa Silva et al., 2019, p. 363).

Se considera entonces que el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental es el medio a través del cual el Estado ejerce su poder punitivo, desde su regulación para la prevención hasta la sanción de las conductas que lo desconocen. Es en este contexto en el que el Estado se ve en el deber de lograr sus cometidos y, por tanto, la efectividad en la protección al medio ambiente, sin obviar las garantías básicas fundamentales que el artículo 29 de la Constitución Política consagra a favor de quien se encuentra inmerso en este tipo de actuación sancionatoria. Es evidente que esta disposición constitucional define un derecho sancionador de acto, que se funda en el principio de culpabilidad. Es esta la conclusión necesaria que se desprende de los enunciados “[n]adie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa” y “[t]oda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable”.

El principio de culpabilidad respeta el valor de la dignidad humana, al entenderse como el juicio de reprochabilidad o de responsabilidad personal que se le hace al autor de una conducta tipificada como infracción ambiental. Es el reproche al obrar voluntario y libre, a la acción comprendida, voluntaria y autodeterminada. Entonces, no puede sancionarse por la sola verificación del resultado lesivo a la norma ambiental. La imposición de la sanción ambiental requiere, además de la acreditación del elemento objetivo de la infracción, la demostración del elemento de la culpabilidad, bien sea que la acción haya sido realizada de forma dolosa o culposa. La culpabilidad es parte integrante de la infracción ambiental y la

discusión procesal sancionatoria sigue gravitando en torno a esta, es elemento concurrente para la decisión de imponer o no una sanción.

Como principio, la culpabilidad orienta la actuación de las autoridades, pudiendo sufrir adaptaciones en su aplicación. El derecho administrativo sancionatorio se debe al logro de los fines y cometidos estatales, por ello debe entenderse desde el área del derecho a la que pertenece, es decir, desde el derecho administrativo y el constitucional. Es por esto que, con el fin de lograr una mayor efectividad en la protección al medio ambiente, la Ley 1333 de 2009 establece la presunción de culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental. Se invierte o redistribuye de esta forma la carga de la prueba en cuanto al elemento subjetivo de la infracción, estando a cargo del administrado la demostración de su actuar diligente. No obstante, esto no significa un desconocimiento al principio de culpabilidad.

La presunción de culpabilidad ambiental tampoco desconoce el principio de presunción de inocencia. En virtud de éste, el administrado podía adoptar una conducta de completa inactividad al interior del procedimiento administrativo sancionatorio. Luego de la expedición de la Ley 1333 de 2009, sigue presumiéndose su inocencia, hasta tanto la administración no pruebe, suficientemente, la realización de la conducta típica. El Estado debe desvirtuar de tal forma la presunción de inocencia del investigado, que la motivación de su decisión debe ilustrar cada uno de los hechos derivados de las pruebas legalmente practicadas, integrándolos a cada elemento objetivo de la infracción, cuya conclusión excluya cualquier justificación de la inocencia del administrado. Es este el requisito *sine qua non* para que pueda aplicarse, luego, la presunción de culpabilidad, momento en el que se invierte la carga de la prueba en disfavor del administrado, quien ya no puede ser sujeto simplemente pasivo del procedimiento.

Como se explicó, desde su definición legal, una presunción solo tiene lugar como derivación de un hecho probado o demostrado. Por esto, como expresión y garantía de los derechos del administrado, la autoridad ambiental debe verificar, respetar y explicar el principio de culpabilidad a través de la motivación de su decisión, ya sea que exonere o sancione. También

debe contribuir a probar la diligencia del administrado o la existencia de alguna causal eximente de responsabilidad, en aras de la verdad procesal, cuando tenga algún indicio al respecto, o a través del decreto y prácticas probatorias en este sentido. Se requiere la intervención de la administración en la demostración del elemento subjetivo de la conducta, para reducir un resultado adverso al investigado, cuando este no tenga posibilidades de probar su actuar probo y exento de culpa.

En materia sancionatoria ambiental, el Estado debe procurar el logro de sus fines, esto es, la protección del medio ambiente, a la par que la garantía de los derechos procesales del investigado, respetando su núcleo esencial. Así, si bien presunto el elemento subjetivo de la infracción, el principio de culpabilidad se encuentra protegido, toda vez que no se eliminan sus elementos integrantes como la imputación por el hecho propio, la reprochabilidad subjetiva y la dimensión personalísima de las sanciones. Sigue estado a cargo del Estado desvirtuar la presunción de inocencia del investigado, a través de la carga probatoria del elemento objetivo de la infracción y sus supuestos normativos, y coadyuvando en la prueba del subjetivo o de la existencia de una eximente de responsabilidad. Se entiendo, entonces que los fines preventivos y correctivos de la sanción ambiental se adhieren a las garantías constitucionales del debido proceso para el adecuado ejercicio del *ius puniendi*.

Conclusiones

A través de la Ley 1333 de 2009 el legislador ha incorporado al ordenamiento jurídico colombiano la institución de la presunción de culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, como medida que tiene por objeto lograr una mayor eficacia en el control y protección al medio ambiente. Esta presunción de culpabilidad se opone a la presunción de inocencia y al principio de culpabilidad, garantías constitucionales que integran el derecho fundamental al debido proceso, aplicable en toda actuación judicial o administrativa, en los términos del artículo 29 de la Constitución Política de 1991. No obstante, estas garantías superiores no deben interpretarse como dogmas, sino como principios, los cuales son orientadores y pueden ser objeto de modulación

En este sentido, al analizar la exequibilidad de la Ley 1333 de 2009, la Corte Constitucional ha considerado que la presunción de culpabilidad no viola la garantía de la presunción de inocencia, sino que se trata de una graduación de este principio, la cual implica una disminución en la carga de la prueba a favor del Estado. En efecto, ya no debe probarse el elemento subjetivo de la infracción por parte de la administración, pero sigue con la carga de acreditar los demás elementos típicos de la misma. En consecuencia, se invierte la carga de la prueba en contra del administrado, quien tiene ahora la obligación de demostrar su actuar exento de culpa o la ocurrencia de una causa extraña para liberarse de la imposición de una sanción ambiental, lo que puede derivar en situaciones realmente adversas al mismo.

Es posible llegar a estos resultados luego del análisis del concepto de culpabilidad propuesto. Primero, como presupuesto de configuración de la infracción administrativa, para después determinar su alcance en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental. Este juicio personal de reproche subjetivo, al presumirse, entra en conflicto con los postulados del debido proceso administrativo, al no maximizar la aplicación de las garantías fundamentales que se han establecido a favor del administrado, cuando sobre él se ejerce la facultad sancionatoria estatal. La presunción de culpabilidad es un mecanismo del legislador que no

implica una vulneración al debido proceso administrativo, pero que sacrifica la maximización del principio de presunción de inocencia por la eficacia en la protección del medio ambiente.

El principio de culpabilidad en el derecho administrativo ha tenido un incipiente desarrollo legal, corriendo con una suerte similar en el ámbito doctrinario. Su estudio debe ser diferenciado de las concepciones del derecho punitivo penal, entendiendo la autonomía y reglas propias que tiene el derecho administrativo y, dentro de este, su órbita sancionatoria. Con las concesiones otorgadas al legislador por parte de la Corte Constitucional, al entender que el derecho administrativo sancionador se estructura e interpreta en función de los fines del Estado, y que esto autoriza modular el grado de aplicación de los principios del debido proceso administrativo, se abre la puerta para que la eficacia de cualquier fin que se considere superior autorice la restricción a las garantías fundamentales constitucionales del administrado.

Referencias

- Acevedo Magaldi, J. M. (2013). La teoría de la infracción ambiental en Colombia desde una concepción funcionalista del derecho penal. *Justicia Juris*, 9(2), 98-107. <https://doi.org/10.15665/rj.v9i2.94>.
- Alarcón Sotomayor, L. (2007). La presunción de inocencia y la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador. *CEFLegal. Revista práctica De Derecho*, (82), 85–102. <https://doi.org/10.51302/ceflegal.2007.13979>
- Alejos Guzmán, O. A. (2021). Defensa de la presunción de inocencia como garantía esencial en el derecho administrativo sancionador. *Revista Eurolatinoamericana De Derecho Administrativo*, 8(2), 71–88. <https://doi.org/10.14409/redoeda.v8i2.10338>
- Amaya Navas, O. D. (2010). La potestad sancionadora de la administración en la Ley 1333 de 2009. En: O. D., Amaya Navas y M. P. García Pachón (Comps.) *Nuevo régimen sancionatorio ambiental* (pp. 33-60). Universidad Externado de Colombia
- Baca Oneto, V. S. (2019). El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, con especial referencia al derecho peruano. *Revista digital de Derecho Administrativo*, (21), 313-344. <https://doi.org/10.18601/21452946.n21.13>
- Cardona González, A. H., (2019). Análisis del origen del proceso sancionatorio ambiental por infracción normativa. Propuestas. En: M. P., García Pachón (Ed.). *Procedimiento Sancionatorio Ambiental. 10 Años de La Ley 1333 de 2009* (pp. 253-285). Universidad Externado de Colombia
- Carvajal Sánchez, B. A. (2018). Claroscuro de los regímenes de responsabilidad en el derecho administrativo sancionatorio colombiano. En: E. A. Montaña Plata & J. I. Rincón Córdoba (eds.). *El poder sancionador de la administración pública: discusión, expansión y construcción* (pp. 221-262). Universidad Externado de Colombia.
- Castro Dulcey, F. G., & Gómez Ortiz, J. R. (2020). El procedimiento administrativo sancionatorio en el marco de las empresas de servicios públicos domiciliarios:

aproximación teórica a sus postulados básicos. *Revista IUSTA*, (53), 161-188.
<https://doi.org/10.15332/25005286.6275>

Celis Vela, D.A. (2023). El análisis teórico del lenguaje jurídico. Un marco de presupuestos metodológicos para dar cuenta del derecho positivo. En: Londoño Agudelo, A.M. y Zapata Flórez, J. (Eds.). *Pensar el derecho. Metodologías y elementos epistemológicos* (pp. 25-51). ILSA.

Código Civil [CC]. Ley 84 de 1873. Arts. 63 y 66. 31 de mayo de 1873 (Colombia).

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA]. Ley 1437 de 2011. Arts. 3, 47, 48, 51 y 79. 18 de enero de 2011 (Colombia).

Código General del Proceso [CGP]. Ley 1564 de 2012. Art. 167. 12 de julio de 2012 (Colombia).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 26 de junio de 1987. Radicación 1028. [M.P. Jaime Abella Zárate].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 23 de junio de 1995. Radicación 7083. [M.P. Consuelo Sarria Olcos]

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 22 de octubre de 2012. Radicación 05001-23-24-000-1996-00680-01 (20738). [M.P. Enrique Gil Botero].

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 30 de octubre de 2013. Radicación 11001-03-06-000-2013-00392-00 (2159). [M.P. Álvaro Namén Vargas].

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 29. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Corte Constitucional, Sentencia T-011/92. [M.P. Alejandro Martínez Caballero]

Corte Constitucional, Sentencia T-460/92. [M.P. José Gregorio Hernández Galindo]

Corte Constitucional, Sentencia C-599/92. [M.P. Fabio Morón Díaz]

Corte Constitucional, Sentencia T-145/93. [M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz]

Corte Constitucional, Sentencia C-214/94. [M.P. Antonio Barrera Carbonell]

Corte Constitucional, Sentencia C-597/96. [M.P. Alejandro Martínez Caballero]

Corte Constitucional, Sentencia C-690/96. [M.P. Alejandro Martínez Caballero]

Corte Constitucional, Sentencia C-431/00. [M.P. Vladimiro Naranjo Mesa]

Corte Constitucional, Sentencia C-564/00. [M.P. Alfredo Beltrán Sierra]

Corte Constitucional, Sentencia C-710/01. [M.P. Jaime Córdoba Triviño]

Corte Constitucional, Sentencia C-827/01. [M.P. Álvaro Tafur Galvis]

Corte Constitucional, Sentencia C-181/02. [M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra]

Corte Constitucional, Sentencia C-616/02. [M.P. Manuel José Cepeda Espinosa]

Corte Constitucional, Sentencia C-530/03. [M.P. Eduardo Montealegre Lynett]

Corte Constitucional, Sentencia C-740/03. [M.P. Jaime Córdoba Triviño]

Corte Constitucional, Sentencia C-595/10. [M.P. Jorge Iván Palacio Palacio]

Corte Constitucional, Sentencia C-639/10. [M.P. Humberto Antonio Sierra Porto]

Corte Constitucional, Sentencia C-703/10. [M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo]

Corte Constitucional, Sentencia C-980/10. [M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo]

Corte Constitucional, Sentencia C-089/11. [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva]

Corte Constitucional, Sentencia C-699/15. [M.P. Alberto Rojas Ríos]

Corte Constitucional, Sentencia C-038/20. [M.P. Alejandro Linares Cantillo]

Corte Constitucional, Sentencia C-094/21. [M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera]

Corte Constitucional, Sentencia C-321/22. [M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar]

Garro Parra, Á., (2013). Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental a partir de la vigencia de la Ley 1437 de 2011. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 43(118), 443-470. <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/3507>.

Higa Silva, C., Fiestas-Flores, J., Vigo Cubas, D., Machuca Breña, R., & Melgar Córdova, E. (2019). Análisis de la carga de la prueba en la fiscalización ambiental: una visión alternativa. *Revista De Derecho Administrativo*, (18), 355-376. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22869>

Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 30 de diciembre de 1998. D.O. No. 43.464.

Ley 1333 de 2009. Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. 21 de julio de 2009. D.O. No. 47.417.

Ley 2161 de 2021. Por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones. 26 de noviembre de 2021. D.O. No. 51.870.

Osorio Sierra, A. (2010). La presunción de la culpa en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental. En: O. D., Amaya Navas y M. P. García Pachón (Comps.) *Nuevo régimen sancionatorio ambiental* (pp. 61-82). Universidad Externado de Colombia

Piza Rodríguez, J. R. (2001). Equilibrio entre el poder del Estado y los derechos y las Garantías De Los Contribuyentes. *Revista Derecho del Estado*, (10), 67-81. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/867>

- Ramírez-Torrado, M. L., & Aníbal-Bendek, H. V. (2015). Sanción administrativa en Colombia. *Vniversitas*, (131), 107-147. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82544254004>.
- Ramírez-Torrado, M. L., & Hernández-Meza, N. (2019). Los contornos flexibles del principio del debido proceso en las sanciones disciplinarias. *Vniversitas*, 68(138). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj138.cfpd>
- Real Academia Española. (24 de julio de 2025). *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/presumir>
- Real Academia Española. (24 de julio de 2025). *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/presunci%C3%B3n>
- Rojas López, J. G. (2009). El Garantismo en el marco del derecho administrativo sancionado. *El Ágora USB*, 9(2), 373–389. <https://doi.org/10.21500/16578031.417>
- Rojas Suárez, J. (2010). Manejo de la prueba en la nueva ley sancionatoria ambiental. En: O. D., Amaya Navas y M. P. García Pachón (Comps.) *Nuevo régimen sancionatorio ambiental* (pp. 281-298). Universidad Externado de Colombia
- Sanabria Pedraza, A. H. (2018). Presunción de inocencia en materia de procedimiento administrativo sancionador. Matices y modulaciones. *Derecho global. Estudios sobre derecho y justicia*, 4(10), 51-76. <https://doi.org/10.32870/dgedj.v0i10.195>
- Suárez Tamayo, D., Mejía Londoño, P., & Restrepo Gómez, L. (2014). Procedimientos administrativos sancionatorios. Inventario normativo y de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia. *Opinión Jurídica*, 13(25), 139-154. <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/866> .
- Suárez Tamayo, D., & Retrepo Gómez, L. (2016). Comparativo de cinco procedimientos administrativos sancionatorios (fase ii) faltas – sanciones – etapas – segunda instancia – principios. *Summa Iuris (Revista Descontinuada)*, 4(2), 224–250. <https://doi.org/10.21501/23394536.2327>

Vergara Blanco, A. (2004). Esquema de los principios del Derecho Administrativo Sancionador. *Revista de Derecho (Coquimbo)*, 11(2), 137-147.
<https://doi.org/10.22199/S07189753.2004.0002.00008>