



I. EXPEDIENTE D-11662 - SENTENCIA C-219/17 (Abril 19)
M.P. Iván Humberto Escruce Mayolo

1. Norma acusada

LEY 1333 DE 2009

(julio 21)

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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

(...)

TITULO II.

LAS INFRACCIONES EN MATERIA AMBIENTAL.

ARTÍCULO 5o. INFRACCIONES. Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.

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

2. Decisión

DECLARAR EXEQUIBLE, por el cargo examinado, la expresión "*y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente*", contenida en el artículo 5º de la Ley 1333 de 2009.

3. Síntesis de la providencia

La Corte declaró exequible la expresión demandada "*y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente*", contenida en el artículo 5º de la Ley 1333 de 2009, al considerar que no desconoce el artículo 29 de la Constitución Política, relacionado con la afectación al principio de legalidad –reserva de ley y tipicidad– como pilar del derecho al debido proceso administrativo sancionador.

El Tribunal Constitucional explicó que como se desprende de la redacción del artículo 5º, el legislador no hizo una relación de las conductas reprochables en materia ambiental ni precisó de forma taxativa los preceptos legales que contienen las mismas, sino que acudió a una remisión normativa general, determinando el Decreto-Ley y las leyes que las prevén y las demás que las sustituyan o modifiquen, así como los actos administrativos de la autoridad competente.

La Sala Plena encontró que este tipo de remisión o reenvío es constitucionalmente válido, pues en muchos casos la ley acude a la definición de conductas establecidas en otras disposiciones del mismo rango o con fuerza material de ley, sin que con ello se desconozca el principio de legalidad. A este tipo de práctica legislativa se le conoce como *tipificación indirecta*, que surge de la conjunción de dos normas: la que manda o prohíbe y la que advierte que su incumplimiento es infracción. Así, a través del empleo de una remisión, una norma sancionadora hace suyo o legitima el contenido de un precepto, mandato o disposición contenido en un instrumento o norma distinta, estableciendo de manera expresa que el incumplimiento de aquéllos, constituirá una infracción administrativa a la cual se le podrá imponer la correspondiente sanción.

Se analizó que la remisión que el artículo 5º de la ley demandada hace a otros cuerpos normativos de su misma naturaleza o con fuerza de ley para ubicar las conductas reprochables en materia ambiental, no riñe prima facie con los principios de legalidad, tipicidad y reserva de ley, en la medida que se identifica el cuerpo normativo al cual se remite, así como que la tipificación de las conductas sancionables se encuentran previstas de forma clara en normas legales, las cuales, no son ahora objeto de control constitucional.

De otra parte, la Corte encontró que resulta igualmente válida la remisión que en la expresión demandada el legislador hace a los actos administrativos emanados por la autoridad ambiental competente, tales como los reglamentos, en razón de que estos son consecuencia de la potestad otorgada constitucionalmente al Poder Ejecutivo con la finalidad de permitir el debido acatamiento de la ley. Por tanto, con la expresión "*y en los actos administrativos emanados por la autoridad ambiental competente*" contenida en el artículo 5º de la Ley 1333 de 2009, el legislador de manera alguna desconoce los principios de legalidad y tipicidad, en la medida que con ella no se faculta a dichas autoridades para establecer la conductas sancionables en materia ambiental, pues ellas se encuentran notoriamente establecidas en el sistema de leyes.

4. Salvamentos y aclaración de voto

Los magistrados **José Antonio Cepeda Amarís, Antonio José Lizarazo Ocampo y Alberto Rojas Ríos**, manifestaron su salvamento de voto.

El magistrado **José Antonio Cepeda Amarís**, se apartó de la decisión, por considerar que la norma acusada permite interpretar que los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente pueden constituir fuente normativa de infracciones ambientales, lo cual resultaría incompatible con la Constitución, en la medida en que se desconocería el principio de reserva de ley que rige el derecho sancionatorio integrado al derecho ambiental.

Sostuvo que, conforme a la Sentencia, la norma demandada lleva a cabo una remisión a disposiciones de naturaleza infralegal, argumento que, sin embargo, pierde de vista que en estos supuestos lo que se halla en juego es la tipicidad misma de la conducta susceptible de sanción. El fragmento acusado no plantea, en su criterio, un caso de remisión normativa, puesto que, de manera genérica, hace referencia a los actos administrativos como fuente de infracciones ambientales.

Precisó que cuando, en realidad, se hace remisión a otras fuentes, es necesario que la configuración normativa legal permita identificar el alcance de la respectiva prohibición, para que se garantice el principio de legalidad, aún en la caracterización flexible propia del derecho administrativo sancionador, exigencia que no se encontraba verificada en este caso. Por lo anterior, el magistrado consideró que el segmento acusado era incompatible con la Constitución y, por lo tanto, debió ser declarado inexecutable.

Por otro lado, la magistrada **María Victoria Calle Correa**, anunció una aclaración de voto.

II. EXPEDIENTE D-11626 - SENTENCIA C-220/17 (Abril 19)
M.P. José Antonio Cepeda Amarís

1. Norma acusada

LEY 1776 DE 2016
(enero 29)

Por la cual se crean y desarrollan las zonas de interés rural, económico y social, Zidres.

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 7o. DE LOS INCENTIVOS Y ESTÍMULOS. Los proyectos productivos aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en las Zidres recibirán, como mínimo, los siguientes incentivos y estímulos:

(...)

PARÁGRAFO 4o. Los profesionales con maestría y doctorado en áreas afines al sector agropecuario y agrícola que se vinculen con proyectos productivos o de investigación y desarrollo tecnológico en las Zidres también serán beneficiarios de estos incentivos.

2. Decisión

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de la expresión "*Los profesionales con maestría y doctorado*" contenida en el párrafo 4º del artículo 7º de la Ley 1776 de 2016 "*Por la cual se crean y desarrollan zonas de interés rural, económico y social, Zidres*", por el cargo estudiado en la presente sentencia.

3. Síntesis de la providencia

Con el fin de estudiar los cargos por los cuales fue acusada la norma objeto de análisis, la Corte partió por aplicar un test integrado de igualdad el cual comprende tres etapas: (i) la identificación de los sujetos o situaciones reguladas por la medida y el parámetro de comparación predicable de los mismos; (ii) la escogencia del nivel de intensidad del juicio de igualdad, de acuerdo con la naturaleza de la medida analizada; y (iii) el escrutinio sobre la medida, conforme con los grados de exigencia que prevea el grado de intensidad escogido.

En relación con la identificación de los sujetos respecto de los cuales se predica la medida y el parámetro que los hace comparables. En este caso los sujetos son, en los términos de la norma acusada, (i) "*los profesionales con maestría y doctorado*" en áreas afines al sector agropecuario y agrícola que se vinculen con proyectos productivos o de investigación y desarrollo tecnológico en las Zidres; y (ii) los profesionales que perteneciendo a dichas áreas del conocimiento, no cuentan con título de "*maestría y doctorado*".

La Corporación al aplicar el test-leve- de igualdad, evidencia que los estímulos e incentivos por la vinculación de profesionales con títulos de maestría y doctorado en los proyectos productivos, de investigación y desarrollo de las Zidres no es irrazonable, por las siguientes razones:

- 1) La vinculación de profesionales con alto grado de formación en áreas afines al sector agrícola y agropecuario, hace parte de la política agraria que el legislador pretende implementar a través de un modelo de desarrollo rural que busca la internacionalización de la economía sobre bases de alta competitividad, equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Todo esto a través del desarrollo social en zonas apartadas del país Zidres, el estímulo a la asociatividad como forma de emprendimiento empresarial, y la introducción de un criterio distributivo a fin de mejorar las condiciones de vida de los habitantes rurales. Todos estos objetivos se

desprenden de fines constitucionalmente legítimos como desarrollo, la equidad, la participación, la soberanía alimentaria y el ambiente sano.

- 2) En cuanto a la legitimidad y la adecuación de la medida objeto del reproche. El medio elegido por el legislador para lograr los fines del desarrollo rural es la extensión de los incentivos y estímulos previstos en la ley a los "*profesionales con maestría y doctorado*". Este medio no está prohibido y es legítimo pues el legislador puede exigir títulos de idoneidad para acreditar la preparación académica y científica de ciertas profesiones y oficios con alta responsabilidad frente a la comunidad
- 3) La medida es conducente para la consecución del fin propuesto, debido a que con ella se garantiza que en los proyectos productivos y de investigación y desarrollo que se realicen para el progreso del sector rural en el país, se vincule a profesionales con altos niveles de formación en materia científica y tecnológica en áreas afines al sector agrícola y agropecuario.

Luego del análisis de razonabilidad efectuado, el Tribunal Constitucional constató que la disposición demandada tiene como finalidad la vinculación de los profesionales de los más altos niveles de formación académica a los proyectos productivos, pero en especial a los proyectos de innovación y desarrollo que se pretenden implementar en los territorios Zidres.

Por lo tanto, la medida lejos de generar una problemática constitucional por exigir títulos de idoneidad a ciertos profesionales, desarrolla integralmente varios fines constitucionalmente valiosos y que hacen parte de la esfera de competencia del legislador. A través de la vinculación de profesionales altamente calificados, la norma pretende fortalecer el sector agrícola a través del fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación agraria.

La Corte encuentra que la norma resulta proporcional pues el análisis sistemático de la ley no excluye la posibilidad de que los profesionales sin título de maestría o doctorado presenten proyectos productivos, o de investigación y desarrollo, debido a que el artículo 3º de la Ley 1776 de 2016 habilita a las personas naturales, para el efecto.

En consecuencia, la Sala Plena al encontrar que la medida dispuesta por el legislador se ajusta a los mandatos constitucionales del principio de igualdad, declaró la exequibilidad del precepto demandado.

4. Salvamentos y aclaración de voto

La magistrada **María Victoria Calle Correa**, se apartó de la decisión. Señaló que el problema jurídico se cifraba en determinar si resultaba razonable que los profesionales con títulos de doctorado y maestría (por una parte) puedan acceder al subsidio, mientras que los profesionales que no han alcanzado ese nivel de educación formal (por otra) no tienen esa posibilidad, en el marco de la norma demandada, o si esa decisión, contenida en la norma demandada, desconoce la Carta Política.

La decisión mayoritaria, se basó en una argumentación sobre la validez de las decisiones legislativas que exigen títulos profesionales para el ejercicio de profesiones de relevancia social y en un test de igualdad entre otros grupos (los profesionales en disciplinas agrarias con doctorado o maestría, por una parte, y los campesinos, en general, por otra parte). A partir de este examen concluyó que la norma cuestionada no viola el principio de igualdad porque los campesinos pueden acceder a beneficios en el marco de la ley Zidres, gracias a otras disposiciones de la misma ley y a que la exigencia de títulos no ofrece dificultades constitucionales excesivas.

En criterio de la Sala, ninguno de estos argumentos responde al problema jurídico planteado. En este caso no se discutía la exigencia de un título para el ejercicio de una profesión, sino de los títulos más altos del sistema de educación formal para el acceso a beneficios que son previstos específicamente en una ley destinada al ámbito rural, donde existen más dificultades para acceder a la educación formal. Y el problema de igualdad no involucraba a la población campesina en general, la cual podría acceder a los beneficios Zidres bajo el concepto asociativo de ese marco normativo (artículo 3º, Ley 1776 de 2016). Se basaba en una decisión legislativa diferente, prevista para cierto tipo de profesionales. Los demandantes preguntaban, básicamente, por qué privilegiar maestrías y doctorados, y no beneficiar a todos los profesionales del agro (artículo 7º, parágrafo 4º, Ley 1776 de 2016).

En criterio de la magistrada, la decisión mayoritaria no respondió entonces el problema jurídico que le correspondía resolver; perdió una valiosa oportunidad para destacar la importancia de propiciar y beneficiar también estudios profesionales, técnicos y tecnológicos en disciplinas agrarias. Y, además, para adelantar una reflexión profunda acerca de la importancia que posee también (muy especialmente en el ámbito rural) el conocimiento local, el que surge desde la tierra y no desde las aulas, en costosos estudios, limitados aún en Colombia, para las personas de mayores recursos.

El magistrado **Aquiles Arrieta Gómez**, aclaró su voto en dos sentidos. El primero para reiterar la posición fijada previamente, acerca de la inconstitucionalidad de la Ley, en su integridad, por desconocimiento del derecho de consulta previa. Segundo, para indicar que en casos específicos, una interpretación acorde, debe permitir equivalencias.

El magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo**, anunció una aclaración de voto sobre algunos de los considerandos de la providencia.

III. EXPEDIENTE D-11685 - SENTENCIA C-221/17 (Abril 19)
M.P. José Antonio Cepeda Amarís

1. Norma acusada

LEY 1786 DE 2016
(Julio 1º)

Por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1760 de 2015

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 2o. Modifícase el artículo 4o de la Ley 1760 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 4o. Modifícase el artículo 317 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 317. Causales de libertad. Las medidas de aseguramiento indicadas en los anteriores artículos tendrán vigencia durante toda la actuación, sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo 1o del artículo 307 del presente código sobre las medidas de aseguramiento privativas de la libertad. La libertad del imputado o acusado se cumplirá de inmediato y solo procederá en los siguientes eventos:

(...)

6. Cuando transcurridos ciento cincuenta (150) días contados a partir de la fecha de inicio de la audiencia de juicio, no se haya celebrado la audiencia de lectura de fallo o su equivalente.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el numeral 6, del artículo 2, de la Ley 1786 de 2016, "*por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1760 de 2015*", por el cargo analizado en esta sentencia.

3. Síntesis de la providencia

Le correspondió a la Corte definir si existe una omisión legislativa con relación al numeral 6 del artículo 317 del Código de Procedimiento Penal, según el cual, transcurridos 150 días contados a partir de la fecha de inicio de la audiencia de juicio, si no se ha celebrado la

audiencia de lectura del fallo o su equivalente, el acusado debe ser puesto en libertad. La norma es acusada por omisión porque no incluye a los acusados, también privados de la libertad y amparados por la presunción de inocencia, que aguardan la decisión de segunda instancia, con lo que se estarían desconociendo sus derechos a la igualdad, a la libertad y a un debido proceso sin dilaciones injustificadas, por no contemplar un plazo máximo de detención preventiva en segunda instancia.

La Sala Plena consignó que desde la reforma introducida mediante la Ley 1786 de 2016, se encuentran vigente, para la generalidad de los casos, dos normas trascendentales para el debido proceso sin dilaciones injustificadas, que complementan y consolidan un modelo para la garantía del derecho a plazos razonables de detención preventiva. Así, ninguna persona puede ser objeto de una medida de aseguramiento privativa de la libertad superior a un (1) año dentro del proceso penal y, de igual forma, si transcurridos 150 días luego de iniciada la audiencia del juicio oral, no ha sido celebrada la audiencia de lectura de fallo, el acusado debe ser puesto en libertad.

En el trámite de la actuación, para la mayoría de los casos, la libertad del procesado en detención preventiva se cumplirá de inmediato (i) si transcurridos 60 días a partir de la imputación no se ha presentado el escrito de acusación o solicitado la preclusión; (ii) si pasados 120 días contados a partir de la fecha de la presentación del escrito de acusación no se ha dado inicio de la audiencia del juicio oral y (iii) si vencidos 150 días contados a partir de la fecha de inicio de la audiencia del juicio oral, no se ha celebrado la audiencia de lectura del fallo su equivalente. Pero, además de lo anterior, (iv) ninguna medida de aseguramiento privativa de la libertad podrá exceder de un (1) año, plazo luego del cual el detenido deberá ser puesto en libertad.

La Corporación encontró que la carencia de regulación a la cual se refieren los demandantes, en realidad, no tiene sustento. Los acusados que esperan la decisión de segunda instancia no se encuentran desprotegidos, ni se le viola el derecho a un debido proceso sin dilaciones injustificadas, pues tampoco están sometidos, a estar indefinidamente privados de la libertad. Pese a que la disposición impugnada no haga referencia a ellos, precisamente, la razonabilidad del término de su detención preventiva está garantizada en el artículo 1 de la Ley 1786 de 2016, según el cual, el tiempo de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad no podrá exceder de un (1) año.

El citado plazo ha sido legislativamente estimado como razonable, desde la audiencia de formulación de la imputación, hasta la decisión de la impugnación en segunda instancia. Este término, se dijo, funciona como una cláusula general de libertad a favor del acusado, fundada en un cálculo del tiempo prudencial que toma el trámite del proceso, precisamente, hasta la adopción del fallo que resuelve la apelación contra la sentencia. Por lo tanto, si bien constituye una causal general de libertad, en el momento procesal al que se refieren los actores el derecho a un debido proceso sin dilaciones y la libertad personal del acusado se encuentran resguardados por el contenido de esa previsión legal.

La Sala concluyó que los derechos a la libertad, a la igualdad y a un debido proceso sin dilaciones del proceso en segunda instancia, se encuentran debidamente protegidos por el artículo 1 de la Ley 1786 de 2016, en la medida en que el plazo máximo de un (1) año de detención cautelar ha sido estimado, tomando como referente el término máximo para la emisión del fallo de segundo grado. La hipótesis de exclusión planteada con relación a la disposición acusada, está comprendida y protegida en el supuesto de hecho del citado artículo 1 de la Ley 1786 de 2016, por lo tanto, el legislador no incurrió en omisión alguna.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente