

RÉGIMEN SANCIONATORIO AMBIENTAL EN COLOMBIA



DERECHO AMBIENTAL

Adoptando la metodología de Ramón Ojeda Mestre el Derecho Ambiental presenta hoy en Colombia los siguientes rostros:

- ✓ **La Constitución de 1991 lo convirtió en un derecho nuevo, cuya finalidad es la protección de los recursos naturales y la preservación del ambiente para satisfacer nuestras necesidades presentes y las de las generaciones futuras.**
- ✓ **Es un derecho que le abre las puertas sin restricción alguna a la participación social.**
- ✓ **Es un derecho interconectado con los derechos a la vida, a la salud, a la libertad, a la intimidad. Su objetivo es velar por los intereses colectivos, no individuales sino difusos, sobre bienes de uso y goce colectivo**
- ✓ **Es un derecho romántico, pero de aplicación costosa, onerosa, lento y conflictivo.**

BIEN A TUTELAR

- El bien a tutelar según la constitución colombiana es el derecho a gozar de un ambiente sano, el cual es patrimonio común, de utilidad pública y de interés social.
- Para tutelar dicho bien el Estado ha considerado como su deber proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación en dicha materia y ha consagrado incluso su responsabilidad civil por los daños ocasionados al hombre o a los recursos naturales de propiedad privada como consecuencia de acciones a cargo del mismo Estado que generan contaminación o detrimento del medio ambiente. Por las mismas razones también serán responsables Los particulares y además por el daño o uso inadecuado de los recursos naturales de propiedad del Estado.

OBJETO Y AMBITO DE APLICACION

- El objeto y ámbito de aplicación del régimen sancionatorio ambiental en Colombia, en virtud de la constitución y de la ley 99 de 1993, y en desarrollo del deber del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, es imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños ambientales al infractor de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables, sin perjuicio del ejercicio de las acciones civiles y penales a que haya lugar.
- De acuerdo con lo anterior, las sanciones o medidas preventivas que impone o pueda imponer el Estado se aplican exclusivamente al infractor de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales, los cuales abarcan los daños ambientales, cualquiera que estos sean, llámese individual o colectivo.

LEGITIMACION PASIVA

- La legitimación pasiva la tiene todo ciudadano colombiano, o persona jurídica pública o privada que desarrolle o ejecute un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.
- De conformidad con la Constitución Nacional es deber de todas las personas, naturales o jurídicas proteger las riquezas naturales de la nación, y si ésta, en caso de las personas naturales, tiene la calidad de colombiano, dicha calidad se enaltece protegiendo los recursos naturales del país y velando por la conservación de un ambiente sano.

LEGITIMACION ACTIVA

- La legitimación activa es de vital importancia para la correcta y justa aplicación de la responsabilidad ambiental, como resultado de un proceso sancionatorio previo.
- En Colombia la facultad de exigir responsabilidad al infractor por acción o por omisión de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables y causante de daño ambiental, sin perjuicio de las acciones civiles y penales que se puedan derivar de la infracción, esta a cargo inicialmente de las autoridades ambientales.

PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO

Sea lo primero ratificar que la legitimación activa, poder sancionatorio y atribuciones de policía ambiental en Colombia lo tiene por mandato del artículo 83 de la Ley 99 de 1993, el Ministerio del Medio Ambiente y las corporaciones autónomas regionales, además de los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, quienes están investidos, a prevención de las demás autoridades competentes, de funciones policivas para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones establecidas por la ley, que sean aplicables según el caso.

PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO

Ahora bien, y de acuerdo con el parágrafo 3° del artículo 85 de la Ley 99 de 1993, para la aplicación, imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones que pueden imponer el Ministerio del Medio Ambiente y las corporaciones autónomas regionales, además de los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, al infractor de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales, los cuales abarcan los daños ambientales, cualquiera que estos sean, llámese individual o colectivo, se estará al procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o al estatuto que lo modifique o sustituya.

PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO

Ser el Decreto 1594 de 1984 para los efectos sancionatorios en materia ambiental, una norma procesal, lo convierte en una disposición de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades ambientales competentes, por mandato del artículo 6° del Código de Procedimiento Civil que dispone que “Las normas procesales son de derecho público y orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso, podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley”.

PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO

Poner en movimiento el procedimiento sancionatorio para la imposición de las medidas, cualquiera que estas sean, por parte de las autoridades ambientales, no sólo exige tener en cuenta la norma procesal antes citada, sino los principios que gobiernan el debido proceso, tales como el de legalidad, imparcialidad y publicidad, la presunción de inocencia, las reglas de la carga de la prueba, el derecho de defensa, la libertad probatoria, el derecho a no declarar contra sí mismo, el derecho de contradicción, entre otros, tal como lo consagra nuestra Carta Constitucional en su artículo 29 cuando dispone: “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas....”

MEDIDAS PREVENTIVAS

- ✓ Amonestación verbal o escrita;
- ✓ Decomiso preventivo de individuos o especímenes de fauna o flora o de productos e implementos utilizados para cometer la infracción;
- ✓ Suspensión de obra o actividad, cuando de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para los recursos naturales renovables o la salud humana, o cuando la obra o actividad se haya iniciado sin el respectivo permiso, concesión, licencia o autorización, y
- ✓ Realización dentro de un término perentorio, los estudios y evaluaciones requeridas para establecer la naturaleza y características de los daños, efectos e impactos causados por la infracción, así como las medidas necesarias para mitigarlas o compensarlas.

SANCIONES

- ✓ Multas diarias hasta por una suma equivalente a 300 salarios mínimos mensuales, liquidados al momento de dictarse la respectiva resolución;
- ✓ Suspensión del registro o de la licencia, la concesión, permiso o autorización;
- ✓ Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo y revocatoria o caducidad del permiso o concesión;
- ✓ Demolición de obra, a costa del infractor, cuando habiéndose adelantado sin permiso o licencia, y no habiendo sido suspendida, cause daño evidente al medio ambiente o a los recursos naturales renovables, y
- ✓ Decomiso definitivo de individuos o especímenes de fauna o flora o de productos o implementos utilizados para cometer la infracción.

SANCIONES

- El procedimiento sancionatorio se iniciará de oficio, a solicitud o información de funcionario público, por denuncia o queja presentada por cualquier persona, o como consecuencia de haberse tomado previamente una medida preventiva o de seguridad. Aplicada una medida preventiva o de seguridad, sus antecedentes deberán obrar dentro del respectivo proceso sancionatorio.
- El denunciante podrá intervenir en el curso del procedimiento para ofrecer pruebas o para auxiliar al funcionario competente cuando este lo estime conveniente.

SANCIONES

- Si los hechos materia del procedimiento sancionatorio fueren constitutivos de delito, se ordenará ponerlos en conocimiento de la autoridad competente acompañándole copia de los documentos del caso.
- La existencia de un proceso penal o de otra índole, no dará lugar a la suspensión del procedimiento sancionatorio.
- Conocido el hecho o recibida la denuncia o el aviso, las autoridades ambientales ordenará la correspondiente investigación llamada comúnmente previa, para verificar los hechos o las omisiones constitutivas de infracción. En orden a la verificación de los hechos u omisiones, podrán realizarse todas las diligencias que se consideren necesarias, tales como visitas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, pruebas químicas o de otra índole.

SANCIONES

Es necesario que la autoridad ambiental demuestre técnicamente que se han sobrepasado los niveles mínimos de contaminación o aprovechamiento o que hay una nueva contaminación no prevista de manera especial o que se están produciendo acciones que generan contaminación, entendiendo como tal la alteración del medio ambiente por sustancias o forma de energía puestas allí por la actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir con el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del medio ambiente o afectar los recursos de la Nación o de particulares.

SANCIONES

Cuando las autoridades ambientales encuentren que aparece plenamente comprobado que el hecho investigado no ha existido, que el presunto infractor no lo cometió, que las normas legales no lo consideran como infracción o lo permiten, así como que el procedimiento sancionatorio no podía iniciarse o proseguirse, procederá a declararlo así y ordenará cesar todo procedimiento contra el presunto infractor. Esta decisión deberá notificarse personalmente al presunto infractor.

RECURSOS

Afirmemos que contra los actos administrativos sancionatorios ambientales se pueden interponer los recursos de reposición y apelación.

Tengamos como soporte de la anterior afirmación, lo siguiente:

A) El procedimiento para la imposición de sanciones y medidas preventivas es el contemplado en el Decreto 1594 de 1984 el cual según sentencia ya citada, de la Corte Constitucional, es parte de la Ley 99 de 1993 y por consiguiente no puede ser modificado, adicionado, cambiado o derogado por el ejecutivo, ya que sólo puede hacerlo el legislador, como corresponde al cambio de una ley ordinaria conforme lo establece la Constitución.

RECURSOS

Entenderíamos que tal disposición, la que prohíba el recurso de apelación ante el Ministerio del Medio Ambiente por medidas sancionatorias no se ha producido en acatamiento de lo establecido por nuestra Constitución Nacional que consagra una responsabilidad para los servidores públicos por infringir la constitución y las leyes. y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Responsabilidad que es ostensiblemente visible en caso de no acatarse el Decreto 1594 de 1984 que es una norma de carácter procesal, de derecho público y orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, en especial por los servidores públicos.

RECURSOS

B) Hasta ahora no se ha producido una sola norma que prohíba el recurso de apelación ante el Ministerio del Medio Ambiente contra las providencias sancionatorias expedidas por las autoridades ambientales distintas del Ministerio del medio ambiente. Por consiguiente sigue vigente y debe aplicarse el artículo 214 del Decreto 1594 de 1984 que dispone que contra las providencias que impongan una sanción o exoneren de responsabilidad proceden los recursos de reposición y apelación, según el caso, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al de la notificación, de conformidad con el Decreto 01 de 1984. Los recursos deberán interponerse y sustentarse por escrito.

RECURSOS

C) Uno de los argumentos para la no conceder al recurso de apelación por parte de las autoridades ambientales distintas del Ministerio del Medio Ambiente, es que éste no es superior de dichas entidades, sin embargo el parágrafo del artículo 4° y primer inciso del artículo 63 de la Ley 99 de 1993 consagran lo siguiente respectivamente: “ Para todos los efectos la jerarquía en el sistema nacional ambiental, SINA, seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, corporaciones autónomas regionales, departamentos y distritos o municipios.” “Principio de gradación normativa. En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias”

RECURSOS

D) Adicional al argumento anterior, esta el que expresa que en el régimen jurídico de los actos administrativos que expiden las autoridades ambientales distintas del Ministerio de Medio Ambiente, no se consagra el recurso de apelación.

RECURSOS

Según los artículos 8 y 22 del Decreto 1768 de 1994 los actos de las autoridades ambientales distintas del Ministerio del Medio Ambiente son:

- 1°.) Actos en cumplimiento de funciones administrativas: Tienen el carácter de actos administrativos y por tanto sujetos a las disposiciones previstas en el Código Contencioso Administrativo con las particularidades establecidas en la ley y en el presente decreto.
- 2°.) Actos de Carácter General: Son los actos administrativos de carácter general expedidos por las corporaciones mediante los cuales se regule el uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o que se dicten para la preservación o restauración del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, en los cuales se debe dar aplicación al principio del rigor subsidiario,.....
- 3°.) Actos que nieguen otorguen o nieguen licencias, permisos, autorizaciones, etc.

RECURSOS

- Según la disposición citada, los actos 1° y 2° podrán ser apelados por los particulares de manera directa ante el Ministerio del Medio Ambiente, en los términos y condiciones establecidos para la apelación de actos administrativos en el Código Contencioso Administrativo. En tanto que el acto 3° no será apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente en los términos establecidos en el Código Contencioso Administrativo, por disposición hoy del Decreto 1220 de 2005 que acogió la Sentencia C-894 de octubre 7 de 2003 de la Corte Constitucional.
- Adicionalmente y por disposición legal, los actos del director general de una corporación, sólo son susceptibles del recurso de reposición, salvo aquellas decisiones que puedan ser apelables ante el Ministerio del Medio Ambiente, según lo establecido en la Ley 99 de 1993.

RECURSOS

- La norma o sea el Decreto 1768 de 1994 no menciona que consideraba acto sancionatorio, y que en nuestro concepto no había que mencionar, ya que el mismo se encuentra en el artículo 85 de la Ley 99 de 1993, sin embargo refiriéndose a ellos dispuso: Los recursos administrativos interpuestos contra los actos administrativos sancionatorios y de medidas preventivas expedidos por las corporaciones mediante los cuales se impongan sanciones por daños ambientales, serán concedidos en el efecto devolutivo.
- Obsérvese que la norma se refiere a recursos en plural, y al efecto devolutivo en que los mismos son concedidos, lo que debe entenderse que se refiere al recurso de apelación que es el único recurso que por disposición del Código Contencioso Administrativo se concede en dicho efecto.

RECURSOS

Problema grande se presentaría ante un Tribunal Contencioso Administrativo que en primera instancia debe verificar el agotamiento de la vía gubernativa de los actos administrativos sancionatorios, teniendo como guía el artículo 51 del Código Contencioso Administrativo que consagra que “los recursos de reposición y de queja no son obligatorios”, en tanto si lo es el recurso de apelación, tal como lo acaba de ratificar el Consejo de Estado quien expresa: “*El acto administrativo principal, como el que decide el recurso de apelación, son los presupuestos básicos para que la vía gubernativa se entienda agotada....*”.

RECURSOS

- E)** Otro argumento que se presenta para no aceptar el recurso de apelación contra los actos administrativos sancionatorios es que la aplicación del Decreto 1594, no debe entenderse para todas las contravenciones, ya que esta norma fue expedida para aplicación del Ministerio de Salud en relación con el control de la contaminación por vertimiento de residuos.
- Al respecto es necesario recordar, que el Decreto se refiere a las EMAR como las entidades encargadas del manejo y administración del recurso, y no solamente el Ministerio de Salud, ya que también hacían parte de ellas el Inderena, el Himat en los distritos de riego, las corporaciones autónomas regionales de desarrollo y la Dirección Marítima y Portuaria, Dimar.