

PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO EN MATERIA AMBIENTAL

Por: Francisco Antonio Perea Velásquez*

1. EL DEBIDO PROCESO APLICADO A LA VÍA GUBERNATIVA EN EL DERECHO AMBIENTAL

Un error afecta la noción de debido proceso en el derecho ambiental colombiano, con respecto a los procedimientos que se tramitan en la vía gubernativa en Colombia, a pesar de los innegables avances del derecho en este campo. Consiste en afirmar que en esta disciplina jurídica, no se les brindan las garantías suficientes a los particulares en los procedimientos que deben adelantar las autoridades administrativas, atribuyéndoles a dichas autoridades una facultad que no tienen. Para algunos, como el Colegio de Abogados del Chocó y el equipo jurídico de FENDIPETROLEO, al igual que los asesores legales de las empresas mineras que operan en el departamento del Chocó, las normas ambientales, en Colombia, otorgan facultades omnímodas a las autoridades y en tal sentido, conlleva a la comisión de actos arbitrarios en la resolución de los conflictos que se colocan a su consideración, que los lleva a expedir actos subjetivos, cuyas íntimas razones se guardan *inpectore*.

La posición adoptada por las organizaciones en mención sobre el asunto, surgió cuando la Corporación Autónoma Regional Para el Desarrollo Sostenible del Chocó-CODECHOCÓ, mediante resolución No.1594 de 1995, suspendió las actividades de minería con retroexcavadora que se realizaban en el departamento del Chocó y a través de las Resoluciones 122, 123 y 124 de 1997, impuso la medida de prevención de suspensión de actividades de las estaciones de servicio que no contaran con licencia ambiental, en ambos casos, invocando el principio de precaución, consagrado en el artículo 15 de la cumbre de la tierra de Río de Janeiro Brasil y en el artículo 1.6 de la ley 99 de 1993, Según dichas organizaciones CODECHOCÓ, al imponer dichas medidas preventivas violó el debido proceso, por cuanto no escuchó previamente a los afectados y de esa manera no se les dio la oportunidad de defenderse.

De otra parte el abogado y empresario **RICARDO VANEGA SIERRA**, en representación propia y de varios empresarios colombianos presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 1.6 de la ley 99 de 1993,(la cual fue resuelta por la Corte Constitucional en sentencia C-293 de 2002 por considerar que “ las normas demandadas violan los artículos 1, 4, 13, 29, 58 y 83 de la Constitución, por la forma como la Ley 99 de 1993 estableció el principio de precaución, en el artículo 1º del numeral 6 acusado.

En efecto, según el demandante, el numeral 6 del artículo 1º carece de unidad de criterio, porque tiene dos conceptos constitucionales y legales contrarios y antagónicos. Por un lado, acertadamente, determina que la formulación de políticas ambientales se tomará con base en los procesos de investigación científica, pero, a renglón seguido, permite a la autoridad ambiental adoptar decisiones sin tener certeza científica absoluta, en aplicación del principio de precaución. Esto constituye, para el actor, un *mico*, porque le permite a la

autoridad ambiental aplicar un criterio subjetivo en la imposición de sanciones y lo releva de tener que probar técnica y científicamente el problema.

Agrega el señor VANEGA SIERRA lo siguiente: "De la aplicación del principio de precaución se deriva, entonces, la violación de los artículos 1, 4, 13, 29, 58 y 83 de la Constitución, así :

Se viola el concepto de Estado de derecho, consagrado en el artículo 1º de la Carta, al entregar al funcionario ambiental poderes ilimitados y se le "premia" su incapacidad científica, al no tener que adelantar ningún estudio científico, encaminado a obtener la certeza absoluta requerida. El artículo 13 de la Constitución se vulnera, porque los ciudadanos que tienen procesos ante las autoridades ambientales se encuentran en desigualdad de oportunidades y obligaciones procesales, puesto que este principio de precaución no existe, y no puede existir, en ninguna otra clase de procesos. Se pregunta el actor ¿qué tal la existencia del principio de precaución en el derecho penal?, querría decir que primero meten en la cárcel al procesado y después lo investigan. Lo mismo ocurriría en el derecho laboral, primero desvinculan del trabajo al empleado y luego se le inicia el proceso sancionatorio.

Se viola el debido proceso, artículo 29 de la Constitución, porque al acusado, en el caso de la aplicación del mencionado principio, se le impone la sanción sin tener oportunidad de controvertir la decisión. Lo que atenta, también, contra el Código Contencioso Administrativo, artículos 3, 35, que ordena darle oportunidad al interesado de expresar sus opiniones.

Para el demandante, la existencia del principio de precaución, tal como está consagrado en la norma acusada, permite la actuación arbitraria de las autoridades ambientales, lo que no es coherente con un Estado de derecho. Y, en consecuencia, se violan los artículos de la Constitución al debido proceso, a la defensa, a los derechos adquiridos, al trabajo, al principio de la buena fe, entre otros, cuando, la autoridad ambiental acude a este principio y decide el cierre o la suspensión de la actividad económica, que en concepto de tal autoridad causa daño o peligro para los recursos naturales o la salud humana (numeral 2 del artículo 85, literal c. de la misma Ley 99 de 1993, acusado). El demandante acusa, también, de inconstitucional la remisión que el artículo 85, parágrafo 3, hace al Decreto 1594 1984, porque este Decreto fue expedido como herramienta para administrar, manejar y controlar el uso del agua y de los residuos líquidos, pero no fue concebido para vigilar y controlar lo concerniente a los otros recursos diferentes al agua, lo que viola el derecho de igualdad.

Una actitud como está solo se explica por una consideración ligera y superficial de los textos que hablan sobre el tema,

Afortunadamente la postura descrita ha perdido vigor en Colombia, debido a la claridad, con que la doctrina y la jurisprudencia han venido exponiendo, el concepto del principio de legalidad aplicado al derecho ambiental, en los últimos años, concepto que es abiertamente opuesto a la noción equívoca que se tenía sobre este tema, el cual predominaba en épocas pretéritas.

En tal sentido podríamos decir, que el derecho ambiental posee unas características, como el ser preventivo e interdisciplinario y principios que lo revisten de cierta singularidad y especialidad, como el principio de precaución, por la naturaleza de los bienes jurídicos que tutela: El medio ambiente y los recursos naturales renovables

La Corte Constitucional en varias sentencias ha aclarado el alcance del debido proceso en materia ambiental, en primer lugar en sentencia C-524 de 1998, avaló la vigencia del principio de precaución en la legislación colombiana, al expresar: *“Para la Corte no existe duda acerca del vigor jurídico, ni del carácter normativo de la parte acusada del artículo 10. de la Ley 99 de 1993, así como de su capacidad para producir efectos jurídicos, pero bajo el entendido de que en ella se establecen unos principios y valores de rango legal, que sólo se aplican de modo indirecto y mediato, y para interpretar el sentido de las disposiciones de su misma jerarquía, y el de las inferiores cuando se expiden regulaciones reglamentarias o actos administrativos específicos; en este sentido se encuentra que la norma que se acusa está plenamente delimitada en cuanto al mencionado vigor indirecto y mediato dentro del ordenamiento jurídico al que pertenece, sin establecer conductas específicas y sin prever consecuencias determinadas, las cuales quedan condicionadas a la presencia de otros elementos normativos completos. Este tipo de disposiciones opera como pautas de interpretación y de organización del Estado, y no se utilizan como reglas específicas de solución de casos. “*

En la sentencia C-293 de 2002 la corte Constitucional expresó: “Al leer detenidamente el artículo acusado, se llega a la conclusión de que, cuando la autoridad ambiental debe tomar decisiones específicas, encaminadas a evitar un peligro de daño grave, sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley, en desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho.

Para tal efecto, debe constatar que se cumplan los siguientes elementos:

1. Que exista peligro de daño;
2. Que éste sea grave e irreversible;
3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta;
4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente.
5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.

Es decir, el acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivado. Y, como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto hace que la decisión de la autoridad se enmarque dentro

del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias o caprichosas, y que, en el evento de que esto ocurra, el ciudadano tiene a su disposición todas las herramientas que el propio Estado le otorga. En este sentido no hay violación del debido proceso, garantizado en el artículo 29 de la Constitución.

En consecuencia, por este aspecto, no prospera el cargo del actor.

4.2 En cuanto hace a la aplicación del principio de precaución para la preservación del medio ambiente por los particulares, ha de entenderse que el deber de protección a que se hace alusión no recae sólo en cabeza del Estado, dado que lo que está en juego es la protección ambiental de las generaciones presentes y la propia supervivencia de las futuras. Por ello, el compromiso de proteger el medio ambiente es responsabilidad de todas las personas y ciudadanos e involucra a los Estados, trasciende los intereses nacionales, y tiene importancia universal.

En el ámbito nacional, se trata de una responsabilidad enmarcada expresamente por la Constitución como uno de los deberes de la persona y del ciudadano, al que se refiere el artículo 95, así:

"Artículo 95.

"(...) "Son deberes de la persona y del ciudadano:

"8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;"

Por ello, la mención que el artículo acusado hace de los particulares, debe considerarse como la obligación que ellos tienen de tomar las medidas de precaución, cuando exista peligro de daño grave e irreversible al medio ambiente, aún en el caso de que el particular no tenga la certeza científica absoluta de que tal daño se produzca."

La Corte Constitucional en sentencia T-299 de 2008, se ocupó de una acción de tutela de una habitante de un edificio contra la empresa CODENSA, debido a la presunta contaminación electromagnética provocada por un transformador de la misma expresó: " El principio de precaución puede ser utilizado también frente a amenazas graves, en ausencia de certeza científica, siempre que su uso se ajuste a los lineamientos de esta providencia" aquí la Corte se refiere a los señalados en la sentencia C-292 de 2002, ya expresados en este artículo.

1. Importancia del medio ambiente

La constitución colombiana de 1991, consagró más de 49 artículos a la protección del medio ambiente y los recursos naturales, situación que hace ostensible la insoslayable importancia que concedió el constituyente al bien jurídico en mención.

Lo anterior como producto de los compromisos internacionales adquiridos por Colombia a partir de la conferencia de Estocolmo (Suecia), realizada el 5 de junio de 1972, donde los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se reunieron y acordaron implementar las medidas necesarias

tendientes a adoptar un modelo de desarrollo que causara el menor daño posible al medio ambiente y a los recursos naturales renovables. Por ejemplo en Estocolmo Colombia firmó la declaración que proclamó lo siguientes:

“El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente.

En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea.

Los dos aspectos del medio ambiente humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma.

La Protección y mejoramiento del medio ambiente humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos”

En la Carta de río janeiro se consagra el principio (15) de precaución, según el cual: “La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.”

Este principio fue incorporado a la legislación colombiana por el artículo 1.6 de la ley 99 de 1993.

El artículo 79 de la Constitución Nacional dice:”Todas las personas tienen derecho a un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente “

El artículo 80 ibídem: “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.”

Como consecuencia de las disposiciones mencionadas, es deber del Estado tomar todas las decisiones tendientes a evitar la degradación del medio

ambiente y los recursos naturales renovables, por ser este un patrimonio común de todas las personas residentes en Colombia y de todos los habitantes del planeta.

Por lo anterior, se debe precisar que no se puede aprovechar el ejercicio del derecho de propiedad en detrimento del medio ambiente, tal como lo expresó la Corte Constitucional, en sentencia de T-114 de Octubre de 1992: “ Si bien es cierto el propietario puede disfrutar de su derecho, esto no es motivo para que cause perjuicios a la comunidad con actividades que vayan en contra del desarrollo sostenible y de la calidad del medio ambiente, que son derechos de todos los asociados que en últimas se traducen en la preservación de la vida humana; pues todo daño que se pretenda hacer a la naturaleza, implica un deterioro del hombre en su entorno que lo puede llevar a una eventual desaparición como especie, por cuanto el ser humano requiere de un ambiente adecuado para poder ser y no puede concebirse como un ser aislado de los demás seres de la naturaleza. El hombre necesita un ambiente sano para poder realizarse plenamente. Los pueblos para subsistir requieren de la conservación y el mejoramiento del medio ambiente...”

2. Naturaleza del derecho ambiental

Para desarrollar este tópico, utilizaré argumentos teleológicos objetivos, es decir, partiré de la finalidad del derecho ambiental colombiano y me apoyaré en enunciados empíricos, siguiendo a Juan Antonio García Amado, en su obra “Interpretación y aplicación de la ley penal. En anuario del derecho penal, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005”.

Empezaré por decir que el derecho ambiental, en Colombia, como ya se expresó en este texto, es esencialmente preventivo y por lo tanto, las autoridades deben actuar con inmediatez, frente a los problemas que deben resolver en esta materia. Es natural que así sea por la importancia y la esencia de los valores que se protegen, ya que resulta obvio que el retardo en la aplicación de las medidas, tendientes a conjurar las situaciones que ponen en peligro el derecho a un medio ambiente sano, conlleva consecuencias irreversibles en este campo.

Si se observa a manera de ejemplo, el envenenamiento de las aguas en determinada población, podríamos decir que se está vulnerando un derecho colectivo y del ambiente de conformidad con lo establecido en el artículo 79 de la carta, pero su no protección inmediata, implica un peligro inminente para la más importante de las garantías individuales: **LA VIDA**, por ello se hace imprescindible la pronta actuación de la autoridad ambiental, en aras de custodiar el derecho a un medio ambiente sano y por ende el derecho a la vida de la población.

3. El debido proceso en el las investigaciones de carácter ambiental.

El Debido Proceso es una institución importante dentro del derecho moderno, ya que contiene las garantías necesarias para el derecho procesal. Se trata de un derecho fundamental reconocido en el derecho Colombiano y en la mayoría de constituciones modernas.

En este orden de ideas encontramos en la Constitución el artículo 29 donde se enuncia la institución del debido proceso que reza dentro de sus líneas lo siguiente: “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. 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. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso. “

De esta forma, el Debido Proceso es el pilar fundamental del Derecho Procesal y se expresa en la exigencia de unos procedimientos en los que debe respetarse un marco normativo mínimo en pro de la búsqueda de justicia social.

Por lo tanto se pueden exponer las siguientes ideas de manera clara sobre el contenido del debido proceso:

*El derecho a obtener acceso a la justicia en donde toda persona pueda acceder a los órganos jurisdiccionales, cada vez que un interés suyo se vea afectado por la conducta de otra persona, sea esta pública o privada, lo cual evita la auto tutela, dándole al Estado el Poder Judicial y el monopolio de la administración de justicia.

*Derecho a la independencia del funcionario investigador ya que todas las personas tienen derecho a que la decisión se encuentre libre de toda intervención externa lo cual permite la independencia en el Juez para que no se encuentre influenciado por terceros para fallar de determinada manera.

*Derecho a la igualdad entre las partes intervinientes en el proceso para que reciban un trato igualitario en el desarrollo de sus pretensiones y deberes durante todo el transcurso del juicio, con el objetivo de evitar discriminaciones arbitrarias que favorezcan a una en perjuicio de la otra.

•Derecho a un Juez imparcial que es aquel que no tiene ningún tipo de interés en los resultados del juicio, para favorecer o desfavorecer ilegalmente a las partes que intervienen en él.

*Derecho a ser investigado por su Juez natural con lo cual se evita que una persona sea juzgada por quien no es Juez o por quien carece de competencia.

- El derecho a la defensa que asegura a las partes la posibilidad de efectuar a lo largo de todo el proceso sus alegaciones, probarlas y controvertir las contrarias, con la seguridad de que serán valoradas en la decisión final conforme a derecho. Además las partes de un proceso siempre han de estar informadas respecto de las actuaciones del procedimiento, mediante la notificación de las resoluciones que afecten a cada una de ellas y que, en definitiva, inciden en el proceso.

Es importante que se respete el procedimiento requerido para la aplicación del acto administrativo, el cual está señalado en el Código Contencioso Administrativo para cada caso y en normas especiales, como en los procesos sancionatorios ambientales, los cuales se rigen por el decreto 1594 de 1984 (procesos anteriores al 21 de julio de 2009) y por la ley 1333 de 2009, para los procesos posteriores, según el caso permitiendo un equilibrio en las relaciones que se establecen entre la administración y los particulares, en aras de garantizar decisiones de conformidad con el ordenamiento jurídico por parte de la administración.

El debido proceso debe velar por un procedimiento en el que se de continuamente el derecho de defensa y de contradicción de todas aquellas personas que puedan resultar afectadas con la decisión administrativa

De esta forma, el debido proceso en materia administrativa busca en su realización obtener una actuación administrativa justa sin lesionar a determinado particular.

Se busca también un equilibrio permanente en las relaciones surgidas del proceso y procedimiento administrativo, frente al derecho substancial y a los derechos fundamentales de las personas y la comunidad en general.

Bueno, como he podido mostrar en las anteriores líneas, el debido proceso es una institución de gran relevancia dentro del derecho colombiano que posee un tinte fundamental dentro de nuestra constitución, no solo es de aplicación para las actuaciones judiciales, sino también para todas aquellas actuaciones que se hagan por parte de la administración pública.

Se plantea una antinomia entre lo consagrado en el artículo 29 de la constitución Nacional sobre el derecho a la defensa y lo indicado por la ley 99 de 1993, el decreto 1594 de 1984 y la ley 1333 de 2009, sobre los procesos sancionatorios en materia ambiental, en el sentido de que según algunos críticos, como los voceros de FENDIPETROLEO, los representantes de los mineros del Chocó y el señor **RICARDO VANEGA SIERRA**, en la imposición de las medidas preventivas y de seguridad, se vulnera el debido proceso, por cuanto estas se adoptan sin citación y audiencia de los afectados y contra ellas no procede recurso alguno, considero que dicha antinomia no existe si se tiene en cuenta la teleología o finalidad de las normas ambientales, toda vez que se trata de una legislación preventiva, en la cual existe un debido proceso de carácter especial, por lo tanto se persigue evitar los daños ambientales irreversibles y la adopción de medidas eficaces para dicho propósito, en tal sentido no se puede hablar de antinomia frente a la naturaleza especial de los bienes que se protegen.

La potestad sancionatoria en material ambiental

En Colombia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 1º de la ley 99 de 1993, La potestad sancionatoria en materia ambiental recae exclusivamente en el Estado, a través del Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, las unidades ambientales, las unidades ambientales de los grandes centros urbanos de que habla el artículo 66 de la ley 99 de 1993, los distritos y municipios, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales.

Las medidas preventivas en materia ambiental.

De conformidad con lo establecido en el artículo 2, conocido el hecho violatorio de la normatividad ambiental vigente, de oficio o a petición de parte, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones autónomas regionales, las unidades ambientales, las unidades ambientales de los grandes centros urbanos de que habla el artículo 66 de la ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, la armada nacional y los distritos y municipios, procederán a comprobarlo y a establecer la necesidad de adoptar una medida preventiva, y en caso de de que así lo consideren impondrán al infractor de las normas sobre protección ambiental o sobre el manejo de los recursos naturales renovables, mediante acto administrativo motivado y según la gravedad de la infracción las siguientes medidas preventivas:

De acuerdo con la norma citada las medidas preventivas son:

- Decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.
- Aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres.
- Suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos.
- Suspensión de obra o actividad cuando de su prosecución puedan derivarse daños o perjuicios 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.

Las medidas preventivas o de seguridad tienen por objeto, de acuerdo con las funciones de la autoridad ambiental, impedir que la ocurrencia de un hecho atente contra el medio ambiente y los recursos naturales renovables o conjurar un acontecimiento presente que esté vulnerando estos dos bienes jurídicos: por esos se requiere que la autoridad actúe con prontitud, de acuerdo con el principio de precaución consagrado en el artículo 1.6 de la ley 99 de 1993, anteriormente citado.

Estas medidas son de carácter transitorio y preventivo y se aplican sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar, se levantarán cuando se compruebe que han desaparecido las causas que la originaron.

Para la imposición de las medidas preventivas y de seguridad no se requiere citación ni oír en audiencia los presuntos infractores, ni tampoco procede recurso alguno contra los actos administrativos que las imponen.

El tribunal superior de Bogotá, en sentencia T-045 del 5 de Julio de 1995, expresó: "Es de naturaleza de las medidas preventivas que ellas se adopten inclusive sin citación de los afectados a quienes desde luego se les debe notificar una vez consumadas. Bajo esta perspectiva era potestad del ente administrativo adoptar las medidas preventivas necesarias para la cual bastaba con la verificación sumaria que hizo del impacto ambiental"

Participación ciudadana.

Para dar cabal cumplimiento al artículo 70 de la ley 99 de 1993, sobre participación ciudadana, hay que utilizar respecto de terceros el mecanismo de notificación de los artículos 14 y 15 del Código Contencioso Administrativo, citando por correo a los interesados es decir a quien así lo manifieste con su correspondiente identificación y dirección domiciliaria para que se notifique del mismo acto.

La publicación de que habla el mismo artículo 70 se hará en el boletín de la entidad y tendrá por finalidad comunicar el acto a los terceros no determinados mediante edicto, de conformidad con los artículos 44 y 45 del C.C.A.

En caso de que las medidas preventivas sean aplicadas por una autoridad que no sea competente para imponer la sanción, la autoridad que la adopte deberá dar traslado a la autoridad ambiental competente de las actuaciones dentro de los cinco días hábiles siguientes a la imposición de la misma.

AUTORIDAD COMPETENTE PARA IMPONER SANCIONES

Las sanciones sólo podrán ser aplicadas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, el permiso, la concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos manejo y control ambiental, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio.

INFRACCIÓN AMBIENTAL

Se considera infracción ambiental toda acción u omisión que constituya violación al decreto 2811 de 1974, la ley 99 de 1993 la ley 165 de 1994 y demás disposiciones ambientales vigentes y los actos administrativos dictados por la autoridad ambiental competente.

Así como cualquier hecho que cause daño ambiental con las mismas condiciones que para configurar responsabilidad civil extracontractual exige el código civil, es decir que exista un daño, un hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal.

El infractor será responsable ante terceros por de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión.

Causales de atenuación, en materia ambiental están consagradas en el artículo 6 de la ley 1333 de 2009.

Causales de agravación, en materia ambiental está consagradas en el artículo 7 de la ley 133 de 2009.

Causales eximentes de responsabilidad

1. Los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, de conformidad con la definición de los mismos contenida en la Ley 95 de 1890.

2. El hecho de un tercero, sabotaje o acto terrorista

Causales de cesación de procedimiento

Según lo indicado en el artículo 9 de la ley 1333 de 2009, son causales de cesación del procedimiento las siguientes:

1°. Muerte del investigado cuando es una persona natural.

2°. Inexistencia del hecho investigado.

3°. Que la conducta investigada no sea imputable al presunto infractor.

4°. Que la actividad esté legalmente amparada *y/o* autorizada.

La cesación de procedimiento sólo puede declararse antes del auto de formulación de cargos excepto en el caso de fallecimiento del infractor. Dicho acto administrativo deberá ser publicado en los términos del artículo 71 de la ley 99 de 1993 y contra él procede el recurso de reposición en las condiciones establecidas en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo.

Caducidad de la acción.- La acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción. Si se

tratara de un hecho u omisión sucesivos, el término empezará correr desde el último día en que se haya generado el hecho o la omisión.

Mientras las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño persistan podrá la acción interponerse en cualquier tiempo.

Pérdida de fuerza ejecutoria. - Las sanciones impuestas y no ejecutadas perderán fuerza ejecutoria en los términos del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo o las normas que lo sustituyan o adicionen.

Apertura del procedimiento sancionatorio

El procedimiento sancionatorio se iniciará de oficio o a petición de parte, o como producto de una indagación preliminar, cuando hubiere lugar a ello, o como producto de la aplicación de una medida preventiva.

Si los hechos materia del procedimiento son constitutivo de delito o de falta disciplinaria o de otra infracción de carácter administrativo, se pondrá en conocimiento de la autoridad competente, acompañándole de los documentos pertinentes.

La existencia de un proceso penal no dará lugar a la suspensión del proceso sancionatorio..

En orden a la verificación de los hechos u omisiones, podrán realizarse todas las diligencias necesarias tales como visitas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones y pruebas de toda índole de acuerdo a las circunstancias, como por ejemplo, las declaraciones de las personas que tengan conocimiento de los hechos.

Cesación de procedimiento.

Si de las investigaciones anteriores aparece plenamente comprobada una o varias causales de cesación de procedimiento, consagradas en el artículo 9 de la ley 1333 de 2009, citadas anteriormente, se procederá a declararlo así, mediante acto administrativo debidamente motivado y se archivará el expediente.

Este auto deberá notificarse personalmente al infractor y a los demás intervinientes dentro del proceso.

Formulación de cargos

Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental. En el pliego de cargos, deben estar

expresamente consagrados las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado.

El acto administrativo que contenga el pliego de cargos, deberá ser notificado al presunto infractor, en forma personal o mediante edicto. Si la autoridad ambiental no cuenta con un medio eficaz para efectuar la notificación personal dentro de los cinco (5) días siguientes a la formulación del pliego de cargos, procederá de acuerdo con el procedimiento consagrado en el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo. El edicto permanecerá fijado en la secretaría legal o la dependencia que haga sus veces en la respectiva entidad por el término de cinco (5) días calendario. Si el presunto infractor se presentare a notificarse personalmente dentro del término de fijación del edicto, se le entregará copia simple del acto administrativo, se dejará constancia de dicha situación en el expediente y el edicto se mantendrá fijado hasta el vencimiento del término anterior. Este último aspecto, deberá ser cumplido para todos los efectos en que se efectúe notificación por edicto dentro del proceso sancionatorio ambiental. Para todos los efectos, el recurso de reposición dentro del procedimiento sancionatorio ambiental, se concederá en el efecto devolutivo.

Descargos- Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del pliego de cargos al presunto infractor, este directamente, o mediante apoderado debidamente constituido, podrá presentar descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que estime pertinentes y que sean conducentes.

Los gastos que ocasione la práctica de una prueba serán a cargo de quien la solicite.

Práctica de pruebas. - Vencido el término indicado anteriormente artículo anterior, 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. Las pruebas ordenadas se practicarán en un término de treinta (30) días, el cual podrá prorrogarse por una sola vez y hasta por 60 días, soportado en un concepto técnico que establezca la necesidad de un plazo mayor para la ejecución de las pruebas.

Contra el acto administrativo que niegue la práctica de pruebas solicitadas, procede el recurso de reposición. La autoridad ambiental competente podrá comisionar en otras autoridades la práctica de las pruebas decretadas.

Determinación de la responsabilidad y sanción. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento del periodo probatorio, según el caso, mediante acto administrativo motivado, se declarará o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones a que haya lugar.

Notificación.- El acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental deberá ser notificado al interesado y a los terceros intervinientes debidamente reconocidos, en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo.

Publicidad.- El acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental será publicado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

Recursos. Contra el acto administrativo que ponga fin a una investigación sancionatoria ambiental procede el recurso de reposición y, siempre que exista superior jerárquico, el de apelación, los cuales deberán ser interpuestos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo.

Los actos administrativos proferidos, en desarrollo del procedimiento sancionatorio ambiental, quedarán en firme de conformidad con el artículo 62 del código contencioso administrativo.

Medidas compensatorias.- La imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción. La sanción y las medidas compensatorias o de reparación deberán guardar una estricta proporcionalidad.

Sanciones

1. Multas diarias hasta por cinco mil (5000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

2. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, Edificación o servicio.

3. Revocatoria o caducidad de la concesión, permiso o registro. licencia ambiental, autorización,

4. Demolición de obra a costa del infractor.

5. Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas,

Productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.

6. Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres.

7. Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad.

BIBLIOGRAFÍA

García Amado Juan Antonio, Interpretación y aplicación de la ley penal, en anuario del derecho penal, Pontifica Universidad Católica del Perú 2005.

Perea Velásquez, Francisco Antonio, Derecho y Medio Ambiente. Editorial Dike, 1ª Edición, Medellín 1998.

Ramírez Bastida Yesid, El derecho ambiental en Colombia, 1ª Edición, Editorial Ibáñez, Bogotá, 1998.

**Abogado especialista en gestión pública, derecho ambiental y derecho administrativo*

Profesor de derecho procesal ambiental de la Universidad Tecnológica del Chocó