EFICACIA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO AMBIENTAL EN CALDAS DESDE LA VIGENCIA DE LA LEY 1437 DE 2011 HASTA EL AÑO 2015

PAULA ISIS CASTAÑO MARIN

DIEGO GIRALDO ALZATE

.

UNIVERSIDAD LIBRE SECCIONAL PEREIRA

DEPARTAMENTO DE POSTGRADOS

ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Pereira, 2016

EFICACIA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO AMBIENTAL EN CALDAS DESDE LA VIGENCIA DE LA LEY 1437 DE 2011 HASTA EL AÑO 2015

PAULA ISIS CASTAÑO MARIN
DIEGO GIRALDO ALZATE

Tesis para optar al título de
ESPECIALISTA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Director
DR. EDGAR AUGUSTO ARANA MONTOYA
Abogado

UNIVERSIDAD LIBRE PEREIRA

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE POSTGRADOS

Pereira

2016

DEDICATORIA

Dedicamos este trabajo con todo nuestro amor fraternal a todos aquellos que han sembrado en nuestras vidas la semilla del amor por la superación personal y a aquellos que nos han compartido sus saberes académicos y espirituales para convertirnos cada día en mejores seres humanos, profesional y socialmente constructores de paz y justicia y progreso…..

AGRADECIMIENTOS

Nuestra gratitud es para todas aquellas personas que nos han rodeado durante nuestro vivencial proceso de crecimiento personal e intelectual apoyándonos en nuestras dificultades e impulsándonos siempre al crecimiento y la búsqueda del logro de nuestros ideales sin decaer ante los obstáculos por fuertes que parezcan.

RESUMEN

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 el procedimiento sancionatorio ambiental consagrado recientemente en la ley 1333 de 2009 sufrió modificaciones sustanciales: por un lado se incluyeron nuevas etapas, y por otro se adicionaron y modificaron las ya existentes. Etapas como la comunicación a terceros interesados, el traslado para alegar y el traslado de las pruebas aportadas con el recurso de reposición constituyen una nueva regulación que se integra al estatuto existente, y surge uno nuevo.

El presente trabajo de investigación nos permitirá determinar con claridad cuál ha sido la eficacia de la aplicación del procedimiento sancionatorio en materia ambiental en el Departamento de Caldas y si se ha realizado la integración de los procedimientos establecidos en las Leyes 1333 de 2009 y 1437 de 2011, con el propósito de garantizar la observancia del debido proceso y el respeto de los derechos procesales del investigado, a partir de la correcta formulación de las etapas procedimentales que deben informar las actuaciones ambientales cuyo objeto sea la imposición de sanciones por infracción ambiental.

PALABRAS CLAVE: Eficacia, procedimiento sancionatorio, infracción ambiental, sanción, derechos del investigado.

TABLA DE CONTENIDO

Resumen

Introducción

Capítulo 1 : …….. 9

1. Medio Ambiente ……. 10

2. Derechos Ambientales ……. 10

3. Daño Ambiental …… 11

3.1. Diferencia entre daño y perjuicio ……. 11

4. Derecho Ambiental ……. 12

5. Desarrollo Sostenible ……. 13

Capítulo 2 : Fundamento Normativo de la protección al Medio Ambiente

1. Constitución Ecológica …… 15

2. Pactos Internacionales sobre el Medio Ambiente …… 17

3. Otras Normas …… 18

Capítulo 3 : Antecedentes Jurisprudenciales y Constitucionales …….. 21

Capítulo 4 : Principios del Derecho Ambiental ……. 24

4.1. Sostenibilidad o Desarrollo Sostenible …….. 24

4.2. El que contamina paga ……. 24

4.3. Principio de Precaución ……. 25

4.4. Principio de Rigor Subsidiario …….. 28

Capítulo Quinto :

1. Derecho Ambiental y Sancionatorio Ambiental …… 30

2. Potestad Sancionatoria Ambiental ……. 31

3. Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental ……. 32

Capítulo Sexto

El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental

En el Departamento de Caldas …….. … 37

Conclusiones …… 45

Bibliografía ……. 47

INTRODUCCION

La Constitución Política de Colombia asigna importancia a la protección del medio ambiente. Allí se encuentra un conjunto de disposiciones que conforman la llamada "Constitución Ecológica".

El derecho a gozar de un ambiente sano fue elevado a rango constitucional, entrando a formar parte de un nuevo modelo de defensa del medio ambiente, concebido como prerrequisito para lograr la eficacia de los derechos humanos y el desarrollo social y económico de la población, ya que el decidido espíritu ambientalista de la nueva Constitución, integró una serie de normas que propenden por la protección de los recursos naturales y culturales de la Nación, y para ello se ha dotado a la Administración de herramientas que le permitan garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Carta y en este caso específico, el derecho sancionatorio en materia ambiental.

En esta medida el tema del medio ambiente, especialmente, el procedimiento ambiental sancionatorio, es hoy en nuestro país un tema de interés general, por lo cual en este estudio se busca examinar éste frente a la garantía

constitucional colombiana del debido proceso contemplado en el artículo 29 de la Carta y que prescribe que es aplicable a los procesos penales y administrativos, haciendo énfasis en la eficacia de su aplicabilidad en los procesos administrativos sancionatorios en el Departamento de Caldas y su impacto en la conservación y cuidado de los recursos naturales renovables, con un propósito crítico y generador de conciencia para las entidades encargadas de la protección del medio ambiente, teniendo en cuenta su incidencia trascendental en la supervivencia de las especies e incluso en el racional uso de los recursos naturales y preservación del medio ambiente de la región, procurando devolverle a la comunidad, la certeza de la conservación del entorno, generando acciones acordes con la magnitud de la situación y la idiosincrasia propia de nuestro contexto cultural.

Sin embargo, nos encontramos con que el escaso conocimiento de la normatividad que ha sido expedida para regular el tema del derecho ambiental y sancionatorio ambiental, ha generado un escaso nivel de eficacia en esta disciplina, por cuanto la totalidad de sus actores no cuentan con elementos de juicio y la información necesaria para garantizar el cumplimiento de los fines que con esta normatividad se ha propuesto el legislador, entendida ésta como un mecanismo jurídico de protección del entorno.

CAPITULO PRIMERO

NOCIONES GENERALES

1. MEDIO AMBIENTE

"la definición del medio ambiente contiene: el ámbito biológico y natural y sus sucesivas transformaciones artificiales, así como el despliegue especial de la energía solar, el aire, el agua, la fauna, la tierra, la flora, los minerales y el espacio (en el sentido de superficie disponible para la actividad humana), así como el medio ambiente constituido o artificializado y las interacciones ecológicas entre todos los elementos y entre ellos y la sociedad".

Cuando se habla del medio ambiente, se habla del ecosistema más el ser humano; no solamente los factores físicos se encuentran en el concepto medio ambiente, sino que se hace también referencia a la coacción con los otros hombres, a las relaciones interindividuales, intercomunidades, sociales, es decir, nos lleva a los análisis económico, político, social y cultural"[1]

---

1. Carmona L, María del Carmen. Derechos en relación con el medio ambiente. Pág. 20 y 21. Colección nuestros derechos.

2. DERECHOS COLECTIVOS AMBIENTALES

Los derechos colectivos o difusos son derechos humanos específicos que fueron consagrados como tales en la Constitución de 1991 que ha dedicado un capítulo completo a la regulación de los denominados "derechos colectivos", entre los cuales abarcan un gran espectro los que buscan proteger el ambiente como tal, debido a que su conservación, degradación y reparación involucra a toda la comunidad.

Entre los derechos colectivos o difusos de carácter ambiental consagrados en el ordenamiento jurídico colombiano encontramos el derecho colectivo a un ambiente sano, el derecho colectivo al equilibrio ecológico, el derecho colectivo a la biodiversidad, el derecho colectivo al paisaje natural, el derecho colectivo a la preservación y restauración del ambiente, el derecho colectivo al patrimonio genético, el derecho colectivo al desarrollo sostenible, el derecho a la protección de áreas de especial importancia ecológica y el derecho colectivo a la prohibición de introducir al territorio nacional residuos nucleares o tóxicos. [2]

---

2. Revista UNAM, Estudios Socio jurídicos, Volumen 10, Junio de 2008

3. DAÑO AMBIENTAL

El daño ambiental es un tema que ocupa un lugar importante en la Declaración de Río cuando establece en el principio 10 : "Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes".

La responsabilidad por el daño ambiental es una materia que, desde antes de la Conferencia de Río, comenzó a ser regulada en las nuevas Constituciones Políticas latinoamericanas, siguiendo el precedente instituido en la Constitución española de 1976, donde se dispuso que, en los términos que la ley fije, se establecerá "la obligación de reparar el daño ambiental".

3.1. Diferencia entre daño y perjuicio

En el campo del derecho ambiental, y sobre todo en la responsabilidad por daños ambientales, cobra vital importancia la distinción entre daño y perjuicio.

El daño es toda afrenta a la integridad de una cosa, de una persona, de una actividad, o de una situación. El perjuicio lo constituye el conjunto de elementos que aparecen como las diversas consecuencias que se derivan del daño para la víctima del mismo. Mientras el daño es un hecho que se constata, el perjuicio es,

al contrario, una noción subjetiva apreciada en relación con una persona determinada.

4. DERECHO MEDIO AMBIENTAL :

Sector del Derecho Administrativo, encargado de la protección, conservación, defensa y restauración de los valores naturales, atmosféricos, hidrológicos y demás inherentes al medio natural.

Esta expresión surgió en el ámbito del Derecho Nacional, hace unas pocas décadas y aunque ha sido elevado al primer plano de la actualidad periodística, científica y política, carece de toda significación jurídica real. Se habla del medio ambiente de una ciudad, de una región o de un territorio para designar el conjunto de los elementos nocivos y poluciones que amenazan y a veces abaten el lugar por el hecho de la industrialización y las condiciones de hábitat y de circulación. Pero la expresión medio ambiente se ha elevado también a los niveles de la ciencia política y las investigaciones sociológicas, para definir el medio ambiente como el entorno en el que un sistema jurídico – político o económico se ha instalado para perdurar en él.[3]

_____

3. http://www.enciclopedia-juridica.biz14.com/d/medio-ambiente/medio-ambiente.htm

5. DESARROLLO SOSTENIBLE:

El desarrollo sostenible, es aquél que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades, de donde se infiere que dos son los conceptos fundamentales que encierra la institución:

Una, el concepto de necesidad, en particular aquellas que son esenciales de los pobres, a las cuales, por razones de sentido común debe otorgarse prioridad preponderante.

Otra, la idea de limitación, impuesta por el Estado, de la tecnología y la organización social ante la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras.

Y, la definición normativa del principio en mención, se halla consignada en la ley 99 de 1.993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones. En efecto, señala el artículo tercero de la normativa citada que:
"Del concepto de desarrollo sostenible: Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se

sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades".

Señaló al respecto la Corte:

"El crecimiento económico, fruto de la dinámica de la libertad económica, puede tener un alto costo ecológico y proyectarse en una desenfrenada e irreversible destrucción del medio ambiente, con las secuelas negativas que ello puede aparejar para la vida social. La tensión desarrollo económico -conservación y preservación del medio ambiente, que en otro sentido corresponde a la tensión bienestar económico - calidad de vida, ha sido decidida por el Constituyente en una síntesis equilibradora que subyace a la idea de desarrollo económico sostenible consagrada de diversas maneras en el texto constitucional.

CAPITULO SEGUNDO

FUNDAMENTOS NORMATIVOS DE LA PROTECCION AL MEDIO AMBIENTE

1 Constitución Ecológica

La Constitución no es sólo el fundamento de validez del ordenamiento (en la medida que regula la creación jurídica), sino que contiene el orden jurídico básico de los diversos sectores de la vida social y política. Ella prefigura un modelo de sociedad. Por lo tanto, en ella surge una Constitución económica, con su tríptico: propiedad, trabajo, empresa; una Constitución social, con la legislación de sus relaciones; una Constitución ecológica y una Constitución cultural.

De la llamada Constitución Ecológica ha reseñado la Corte Constitucional, con base en una lectura sistemática, axiológica y finalista de la Constitución las siguientes disposiciones:

Preámbulo : la Constitución posee una finalidad de proteger la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida;

Artículo 2º : establece como un fin esencial del Estado la protección de la vida;

Artículo 8º : impone al Estado y a las personas la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación;

Artículo 11 : preceptúa la inviolabilidad del derecho a la vida.

Artículo 44 : derechos fundamentales de los niños

Artículo 49 : determina que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado.

Artículo 58 : asigna a la propiedad privada una función ecológica;

Artículo 66 : señala que el crédito agropecuario deberá reglamentarse teniendo en cuenta los riesgos ambientales;

Artículo 67 : impone para la educación una finalidad de formar a las personas en la protección del medio ambiente;

Artículo 79 : contempla el derecho de todas las personas o gozar de un ambiente y participar en las decisiones ambientales

Artículo 80 : El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.

Artículo 81 : contiene la prohibición de cualquier actividad en relación con armas químicas, biológicas y nucleares.

Artículo 215 : faculta al Presidente para declarar el Estado de Emergencia cuando ocurran hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave el orden ecológico del país.

Artículo **226** : dice que el Estado debe promover la internacionalización de las relaciones ecológicas;

Artículo 268-7 : asigna al Contralor General de la República, la función de fiscalización de los recursos naturales y del ambiente;

Artículo 277-4 : impone al Procurador General de la Nación la función de la defensa del ambiente

Artículo 289 : faculta a las entidades territoriales ubicadas en zonas fronterizas para adelantar programas de integración y cooperación para la preservación del medio ambiente.

Artículo 300 – 2 : Contempla para las Asambleas la función de establecer las normas relacionadas con el desarrollo del medio ambiente;

Artículo 310 : faculta a las autoridades del Archipiélago de San Andrés y Providencia para controlar la densidad de población a fin de proteger el medio ambiente y la identidad cultural de la región.

2. PACTOS INTERNACIONALES SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

El artículo 93 de la Constitución le confiere a los Tratados Internacionales el carácter de norma prevalente en el ordenamiento interno, si se ajustan al orden constitucional, y les otorga la condición de criterio de interpretación constitucional para buscar el sentido de los derechos y deberes consagrados en la Carta Fundamental.

Colombia, sobre la conservación del ambiente, ha ratificado los siguientes pactos:

1. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado mediante la Ley 74 de 1968.

2. En el Título III del Convenio de Ginebra IV, del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra aprobado mediante la Ley 5ª de agosto de 1960-, dispone, en su artículo 55:

"Protección al medio ambiente natural:

1. En la realización de la guerra se velará por la protección del medio ambiente natural contra daños extensos, duraderos y graves. Esta protección incluye la prohibición de emplear métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar o de lo que quepa prever que causen tales daños al medio ambiente natural, comprometiendo así la salud o la supervivencia de la población.

2. Quedan prohibidos los ataques contra el medio ambiente natural como represalias".

3. Convenio Marpol o Convenio Internacional para prevenir la contaminación por buques, ratificado por Colombia, mediante la Ley 12 de 1981.

4. Convenio Internacional sobre responsabilidad civil por contaminación por hidrocarburos de 1969, ratificado por Colombia mediante la Ley 55 de 1989.

5. Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono.

6. Convenio Internacional sobre protección biológica, ley 162 de 1994.

7. Protocolo de Kyoto, sobre cambios climáticos, aprobado mediante Ley 629 de 2000.

3. OTRAS NORMAS EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO COLOMBIANO SOBRE PROTECCION MEDIAMBIENTAL

En Colombia, se ha procurado la defensa y protección del medio ambiente, y con esa finalidad se han expedido las siguientes normas:

1. Decreto 2811 de 1974: Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

2. Ley 9 de 1979 : Ley Sanitaria Nacional.

3. Ley 10 de 1978 : Ley del Mar.

4. Decreto Ley 685 de 2001 : Código Minero.

5. Ley 599 de 2.000, Código Penal, en cuyos artículos 228 a 238, consagra los delitos contra los recursos naturales.

-Ley 99 de 1.993, por medio del cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente.

CAPITULO TERCERO

POSICIÓN ACTUAL Y ANTECEDENTES EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL FRENTE AL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE

La noción de Constitución Ecológica, a la que se refirió la Corte Constitucional en sus inicios, y cuya posición aún hoy se encuentra vigente, tiene, dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación**.**

De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales y de ella derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares.

Frente a la razón, por la que se reconoce a la Carta Colombiana de 1191 como una verdadera Constitución Ecológica manifestó también la Corte:

"La Ratio Juris de la Constitución Ecológica

La protección jurídica del medio ambiente es hoy una necesidad universalmente reconocida, una necesidad socialmente sentida, de dar una respuesta contundente a las intolerables agresiones que sufre el medio ambiente.

El desarrollo sin planificación y los avances científicos fueron ampliando considerablemente el impacto industrial en el entorno. El problema ecológico y todo lo que este implica es hoy en día un clamor universal, es un problema de supervivencia.

Para esta Sala de Revisión, la protección al ambiente no es un amor platónico hacia la madre naturaleza ", sino la respuesta a un problema que de seguirse agravando al ritmo presente, acabaría planteando una auténtica cuestión de vida o muerte: la contaminación de los ríos y mares, la progresiva desaparición de la fauna y la flora, la conversión en irrespirable de la atmósfera de muchas grandes ciudades por la polución, la desaparición de la capa de ozono, el efecto invernadero, el ruido, la deforestación, el aumento de la erosión, el uso de productos químicos, los desechos industriales, la lluvia ácida, los melones nucleares, el empobrecimiento de los bancos genéticos del planeta, etc., son cuestiones tan vitales que merecen una decisión firme y unánime de la población mundial. Al fin y al cabo el patrimonio natural de un país, al igual que ocurre con el histórico - artístico, pertenece a las personas que en él viven, pero también a las generaciones venideras, puesto que estamos en la obligación

y el desafío de entregar el legado que hemos recibido en condiciones óptimas a nuestros descendientes.

CAPITULO CUARTO

PRINCIPIOS DEL DERECHO AMBIENTAL

4.1 Sostenibilidad o Desarrollo Sostenible

Este principio tiene sus orígenes en la Comisión Brundtland en la cual se manifiesta que Desarrollo Sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades, es decir que no se trata de mantener intacta la naturaleza sino de controlar su uso.

4.2- El que contamina paga

El principio "quien contamina paga" es el que más nos acerca al terreno de la economía, ciencia en la que tiene su origen y de la que han debido tomarlo los textos jurídicos. Por ello es, quizás, un concepto a menudo mal comprendido por los no economistas, que suelen confundirlo con un criterio de asignación de la responsabilidad pecuniaria para la reparación de los daños resultantes de la violación de las normas ambientales.

Aunque ésta sea también una de las posibles facetas de este principio, en rigor el principio "quien contamina paga" persigue sobre todo que el causante de la

contaminación, asuma el costo de las medidas de prevención y lucha contra la misma.

Cada persona o entidad colectiva es responsable de las consecuencias de sus acciones sobre el bien común, y en este sentido, el que contamina es responsable del daño que generó y de los impactos que esto conlleva, entre los que se encuentran los costos derivados de la caracterización y de la restauración del medio ecológico que ha impactado y no puede ni debe transferir esta sujeción a otros miembros de la sociedad o a generaciones futuras.

La aplicación del principio "el que contamina paga", reconoce el carácter intrínseco de los costos ambientales, permite a la sociedad responsabilizar al que contaminó y asegurar que la atmósfera, las aguas, suelos, terrenos y en general el ecosistema vuelvan a sus funciones específicas. De no aplicar este principio, la sociedad se arriesga a enfrentarse a un medio ambiente impactado, disperso en todo el territorio nacional, el cual deberá tomar a su cargo para asegurar su protección, es decir, vigilar su uso y, en caso necesario, hacerlos seguros o restaurarlos.

4.3 Principio de Precaución

En nuestra legislación, el principio se halla consignado en el artículo 1º de la ley 99 de 1993, así:

Principios Generales. La política ambiental seguirá los siguientes principios generales: "6. 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."

Habida cuenta de lo anterior, cuando la autoridad ambiental al 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, y con base en las competencias que le asignó el artículo 5, numeral 25, de la misma ley, el Ministerio del Medio Ambiente 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.

Debe tenerse en cuenta que la aplicación del principio de precaución para la preservación del medio ambiente, abarca también, a los agentes del sector privado: en primer lugar, por no estar excluidos de la disposición que arriba se citó; de manera que la 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 segundo lugar, al amparo del artículo 95 constitucional 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.

4.4 Principio de rigor subsidiario

Según la dinámica que implica el ritmo normal de la competencias de los diferentes entes del orden nacional y local, el Congreso puede establecer una legislación básica nacional que evite el deterioro del patrimonio ecológico municipal y proteja el derecho al medio ambiente en ese ámbito local, pues la garantía de ese derecho de la persona no puede quedar sujeta al albur de que la autoridad indígena o el concejo municipal o distrital expidan o no la correspondiente regulación. La competencia de los municipios y las autoridades indígenas en relación con el patrimonio ecológico local no es entonces exclusiva sino concurrente con la normatividad básica nacional que el Congreso expida sobre la materia

No existe entonces una contradicción de competencias sino una concurrencia de los diferentes órganos del Estado que participan en la regulación y en la especial protección a la ecología y al ambiente en todas sus dimensiones.

En el campo ecológico, tal y como lo ha señalado la doctrina y lo ha recogido el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, rige entonces un principio de rigor subsidiario según el cual las normas nacionales de policía ambiental, que limitan libertades para preservar o restaurar el medio ambiente, o que por tales razones exijan licencias o permisos para determinadas actividades, pueden hacerse más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes de los niveles

territoriales inferiores, por cuanto las circunstancias locales pueden justificar una normatividad más exigente.

En el caso del patrimonio ecológico local, este principio es aún más claro, pues al ser una competencia propia de los concejos municipales y los territorios indígenas, su potestad reglamentaria no puede ser limitada por la ley, al punto de vaciarla de contenido, por cuanto el Congreso desconocería la garantía institucional de la autonomía territorial. Pero sí puede la ley dictar aquella normatividad básica indispensable a la protección del patrimonio ecológico en todo el territorio nacional.

Pero, además esta concurrencia tiene una legítima justificación, como que su fundamento deviene de la necesidad de prevenir posibles afectaciones del medio ambiente, en cuya calificación se tendrán en consideración los siguientes dos bienes jurídico-constitucionales: a) la pluralidad de concepciones del ser humano en relación con su ambiente, y b) la diversidad y especialidad de los ecosistemas regionales. [4].

---

4. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-535 del 16 de octubre de 1996. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

CAPITULO QUINTO

EL DERECHO AMBIENTAL Y SANCIONATORIO AMBIENTAL EN COLOMBIA

Los primeros esbozos en nuestra normatividad por regular la materia, se dan con la expedición de la Ley 23 de 1973 que consagró en su artículo 18 la facultad para la administración de imponer sanciones por infracción ambiental, pero no contempló el procedimiento a seguir para el efecto; posteriormente el Decreto-ley 2811 de 1974 en los artículos 163, 284 y 339 estipuló el deber de sancionar las conductas que atenten contra el buen uso de los recursos naturales renovables; sin embargo, el mencionado Código también omitió reglamentar el procedimiento para la imposición de las sanciones.

Ante la anterior falencia procedimental, cada norma ambiental consagró el procedimiento a seguir para la imposición de sanciones por transgresión a las mismas, ejemplo de ello lo constituyen los Decretos 1681 de 1978 y el 1594 de 1984.

Posteriormente la Ley 99 de 1993 intentó unificar el procedimiento para la imposición de sanciones por infracción ambiental al remitir al previsto en el Decreto 1594 de 1984, pero siguieron vigentes los procedimientos regulados en

las normas especiales. Recientemente la Ley 1333 de 2009 reguló en forma integral el procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones ambientales, es decir, que recogió los procedimientos especiales y dispersos existentes, de tal forma que el único procedimiento sancionatorio ambiental válido para la imposición de sanciones a partir del 21 de julio de 2009 era el consagrado en dicha Ley. No obstante, el nuevo procedimiento sancionatorio administrativo ambiental vigente desde el 21 de julio de 2009 sufrió algunos ajustes, modificaciones o adiciones, los cuales se encuentran contemplados en la Ley 1437 de 2011, de tal forma que ahora el procedimiento citado no se agota en la Ley 1333 de 2009 sino que habrá de integrarse con los principios y con las reglas introducidas al ordenamiento jurídico en el Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

2. POTESTAD SANCIONATORIA AMBIENTAL

La facultad de la Autoridad competente, se desenvuelve en dos tipos de sanciones claramente establecidas en el ordenamiento jurídico: sanciones y medidas preventivas. Las primeras se imponen para castigar una conducta nociva, es decir, cuando ya se ha establecido la magnitud del daño causado y las segundas se imponen sin mediar actuación alguna por parte del destinatario de las mismas, dado que tienen la finalidad de prevenir el daño o su propagación.

3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO AMBIENTAL

La Ley 1333 de 2009, pretendió unificar en un solo estatuto el procedimiento sancionatorio ambiental disperso hasta entonces, y determinó las siguientes etapas:

1. Indagación preliminar (Art. 17)
2. Iniciación del procedimiento sancionatorio (Art. 18)
3. Notificaciones (Art. 19)
4 .Intervenciones (Art. 20)
5. Remisión a otras autoridades (Art. 21)
6. Verificación de los hechos (Art. 22)
7. Cesación de Procedimiento (Art. 23)
8. Formulación de cargos (artículo 24),
9. Descargos (artículo 25),
10. Práctica de pruebas (artículo 26),
11. Determinación de la responsabilidad y sanción (artículo 27),
12. Notificación (artículo 28),
13. Publicidad (artículo 29),
14. Recursos (artículo 30),
15. Medidas compensatorias (artículo 31) (C-595/10)

Sin embargo, la Ley 1437 de 2011 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, que empezó a regir a partir del 2 de Julio de 2012, introdujo algunas modificaciones importantes al procedimiento establecido en la Ley 1333.

Los principales aspectos que introduce la Ley 1437 de 2011 al procedimiento existente son los siguientes:

1. La inclusión de tres nuevas actuaciones 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);

2. La modificación o adición de etapas ya existentes: el deber de indicar dentro de la formulación de cargos las sanciones o medidas que serían procedentes (artículo 47);

3. La notificación de los cargos por aviso en vez del edicto,

4. La utilización de medios electrónicos (artículo 53),

5. La notificación electrónica, en estrados y por aviso (artículos 56, 67 y 69);

6. La consideración el grado de prudencia o diligencia con que el procesado haya atendido los deberes o haya aplicado las normas pertinentes, como elemento influyente en la graduación de la sanción. (Art 50, literal 6).

4. BREVE RESEÑA DE LAS ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO AMBIENTAL

4.1. INDAGACION PRELIMINAR

Establecida en el artículo 17 de la Ley 1333 de 2009, se lleva a cabo con el fin de verificar la ocurrencia de la conducta y si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio. El término de la indagación preliminar será máximo de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de la investigación.

Es importante anotar que el acto administrativo que ordena la indagación preliminar debe indicar con claridad las pruebas que se decretan y debe ser notificado al presunto infractor con el fin de garantizar los principios al debido proceso, la imparcialidad, la transparencia y publicidad consagrados en el artículo 3º de la Ley 1437 de 2011. No es admisible que cuando la autoridad ambiental conoce al presunto infractor no le notifique la decisión de realizar una indagación preliminar con el fin de que este ayude al esclarecimiento de los hechos y ejerza la contradicción material de la prueba; así como tampoco es admisible que la autoridad ambiental sin que medie acto administrativo alguno que lo ordene practique todo tipo de pruebas, sin la debida formalidad del decreto de las mismas.

4.2. INICIACION DEL PROCESO SANCIONATORIO :

El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. El artículo 47 de la citada Ley, aclara que es procedente iniciar el procedimiento sancionatorio y formular cargos en un mismo acto administrativo; pero es necesario comunicarlo al interesado previamente.

4.3. DETERMINACION DE LA RESPONSABILIDAD Y SANCION

Dentro de los quince días hábiles siguientes a la presentación de los alegatos o al vencimiento del término para presentarlos, 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.

4.4. 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 de Procedimiento Administrativo.

CAPITULO SEXTO

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO AMBIENTAL EN EL DEPARTAMENTO DE CALDAS

La responsabilidad ambiental se asume a través de un concepto cultural, es una toma de posición del hombre consigo mismo, con los demás como grupo social y con la naturaleza, como medio que por él es transformado. Es a la vez una experiencia práctica y un proceso de conocimiento que construye la conciencia de ser en la naturaleza y de ser para sí mismo. La responsabilidad es un concepto ético y jurídico, su objetividad es la toma de conciencia para la acción. Es individual y colectiva, sus efectos son particulares y generales y sus consecuencias son morales, políticas y colectivas y es por eso, que corresponde al Estado su preservación y cuidado, el cual es ejercido a través de las Corporaciones Autónomas Regionales, encargadas, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 que les da vida jurídica, de todo lo relacionado con los Recursos Naturales Renovables, correspondiéndoles velar porque éstos nos se deterioren e imponer las sanciones a quienes les causen daño o amenacen causarlo. La Corporación Autónoma Regional de Caldas, ejerce esta función a través de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento Ambiental que ejecuta diferentes funciones misionales de acuerdo a las competencias asignadas a las Corporaciones y establecidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, tales como:

1. CONTROL DE LA MINERIA ILEGAL

Como parte del ejercicio de la autoridad ambiental frente a la problemática de la minería ilegal en el departamento de Caldas, se efectúan acompañamientos por solicitud de diferentes entidades, como: la Unidad Investigativa Delitos Contra el Ambiente y los Recursos Naturales de la SIJIN, Policía Nacional, Fiscalía General de Nación y Juzgados de la Jurisdicción de Caldas, con el propósito de rendir informes técnicos de carácter ambiental para respaldar las actuaciones administrativas efectuadas por la Corporación y apoyar las actuaciones penales adelantadas por otras entidades. Dichos acompañamientos consisten en visitas de campo con sus respectivos informes técnicos, teniendo en cuenta que la competencia de la Corporación se refiere a los Recursos Naturales Renovables dentro de los cuales no se encuentra la minería, por lo tanto en este campo, no compete imponer sanciones.

2. LICENCIAS AMBIENTALES

CORPOCALDAS, en el marco de sus funciones establecidas en la Ley 99 de 1993, el Decreto 2041 de 2014 reglamentario y siguiendo la metodología del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS, realiza la evaluación, seguimiento y control de los trámites de Diagnóstico Ambiental de Alternativas, Licencias Ambientales, Planes de Manejo Ambiental, Evaluaciones

de Impacto Ambiental y repuesta a contravencionales en el Departamento, sin embargo, son pocos los procesos administrativos sancionatorios que en este sentido se adelantan.

3. RESIDUOS PELIGROSOS

Las obligaciones de las autoridades ambientales en el tema de residuos peligrosos, se enmarcan en la Ley 99 de 1993, la Política Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Peligrosos del año 2005 y sus disposiciones reglamentarias, el Decreto 4741 de 2005, el Decreto 2676 de 2000, el Decreto 1609 de 2002, la Resolución 1164 de 2002 y demás normas ambientales vigentes.

El Decreto 4741 de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, define residuo peligroso como aquel que por sus características: corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, infecciosas y radiactivas, pueden causar riesgo o daño para la salud humana y el ambiente. Así mismo, se consideran residuos peligrosos los envases, empaques y embalajes que hayan estado en contacto con ellos.

Dentro de las actividades y gestiones que se realizan en cumplimiento de esta actividad se encuentran: Evaluación, seguimiento y control a generadores y gestores de residuos peligrosos; la actualización de información y construcción de

bases de datos de generadores y gestores, capacitación y asesoría en el aplicativo del IDEAM a las diferentes instituciones que lo requieren, acercamientos con actores públicos y privados que permiten promover los planes post consumo y gestión ambiental; la revisión, corrección y transmisión aI DEAM de los registros: RESPEL, RUA y PCB; inscripción o cancelación de los generadores de residuos peligrosos en el aplicativo del IDEAM; la atención a solicitudes, conductas contravencionales.

En este campo, las infracciones en el Departamento de Caldas a la normatividad ambiental son escasas, pues la Subdirección ejerce una constante vigilancia sobre los emisores de desechos peligrosos realizando una importante labor de prevención.

4. CUIDADO Y CONSERVACION DE LA FAUNA Y LA FLORA

En el ejercicio de máxima Autoridad Ambiental para el departamento de Caldas, corresponde a CORPOCALDAS otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente; otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca

deportiva, así como ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, así como la atención de conflictos, e implementación de actividades preventivas a través de charlas, asesorías, educación y sensibilización ambiental, control al tráfico y la tenencia ilegal de fauna, y todas las actividades tendientes a la protección de la fauna y la flora.

5. RECURSO HIDRICO

En este ítem, la Corporación desarrolla acciones de evaluación, seguimiento y control sobre los trámites de concesión de aguas, a usuarios que actualmente hacen uso del recurso hídrico en el marco de un acto administrativo vigente suscrito por la Corporación; este uso generalmente obedece al abastecimiento del usuario para consumo humano, doméstico o para el aprovechamiento en cualquier actividad productiva, por lo que, es necesario que de las actividades de control se derive la garantía de la disponibilidad del recurso.

Por otra parte, las acciones de seguimiento y control ambiental, se orientan principalmente a garantizar que el uso del recurso hídrico se haga de manera racional y eficiente, sin generar afectación sobre los ecosistemas que dependen del mismo y el medio natural en general; además, con la administración del recurso se busca que no se limite o impida el uso por parte de otros usuarios de

las fuentes, evitando la generación de conflictos por el uso del agua y su desperdicio.

Es en estos dos últimos campos (flora y fauna y recursos hídricos), es que más se presentan infracciones, en consecuencia, son las conductas mas investigadas y sancionadas. La noticia críminis se conoce a través de la oficina de Quejas y Reclamos de la entidad o a través de las constantes visitas de seguimiento que se realizan, efectuándose la correspondiente actuación administrativa que por norma general termina con la imposición de sanciones tendientes a obtener la mitigación del daño causado.

En el análisis realizado a la actividad que en ejercicio de la potestad sancionatoria realiza CORPOCALDAS, se pudo evidenciar, que las herramientas jurídicas con las que cuenta la Autoridad Ambiental son muy laxas y generan como alternativa más provechosa dañar el ambiente que conservarlo, generando debilidad en el ejercicio de la función coercitiva. Aunado a lo anterior, la clandestinidad de muchos daños ambientales, además de ser recurrente, no es suficientemente controlada por las autoridades ambientales, situación que crea un gran pasivo ambiental producido por infracciones y delincuencia ecológica, que pasan desapercibidos por las autoridades e incluso por la comunidad.

Se pudo apreciar, que CORPOCALDAS, posee un presupuesto que no es suficiente para desplegar las acciones que le competen en relación con su potestad sancionatoria, circunstancia que sumada a los vacíos normativos ocasiona ineficacia, que no ineficiencia en la aplicación de sanciones a los infractores de la normatividad ambiental, teniendo en cuenta que en el Departamento existen zonas de protección y reserva forestal inaccesibles para el Estado dada la presencia de grupos al margen de la ley que tienen allí sus fortalezas. En consecuencia, las acciones sancionatorias se verifican solamente en las zonas del Departamento que son accesibles; las regiones más alejadas han ido quedando desprotegidas de la actividad del Estado, situación que es aprovechada por los depredadores de la naturaleza.

Desde la expedición de la Ley 1437 de 211, el procedimiento administrativo ambiental ha cobrado una dinámica diferente, pues esta norma vino a suplir muchos vacíos contenidos en la Ley 1333 de 2009, sin embargo, no ha proporcionado elementos que permitan a la autoridad administrativa ambiental imponer medidas que produzcan impacto verdadero en los infractores y creen en ellos, sino conciencia, temor a la reprensión. Es por ello, que a pesar de los esfuerzos realizados por CORPOCALDAS, no se ha logrado la efectividad pretendida al imponer las sanciones correspondientes a las conductas nocivas para el medio ambiente,

La naturaleza especial del procedimiento administrativo sancionatorio en materia ambiental no proporciona posibilidades de control administrativo, jurisdiccional o constitucional, lo que imprime un amplio nivel de discrecionalidad que redunda en que la severidad de las sanciones impuestas dependan del criterio de quien ejerza en su momento tal potestad, de ahí que las actividades protectoras del medio ambiente en el Departamento de Caldas presenta altibajos y deficiencias consecuencia no solo de la insuficiente normatividad aplicable sino también de la variabilidad de criterios al aplicarla.

CONCLUSIONES

1. CORPOCALDAS, en sus actuaciones Administrativas Sancionatorias en materia ambiental, es respetuosa de la legalidad, los principios constitucionales y derechos de los investigados y por consiguiente del debido proceso, procurando siempre respetar las presunciones de incocencia y prueba de la culpa o dolo a pesar de que la Ley 1333 de 2009, contempla una presunción contraria, en cuyo caso, CORPOCALDAS, da aplicación prevalente al principio constitucional.

2. El estudio, permitió además constatar que los funcionarios al servicio de la Corporación Autónoma Regional de Caldas, conocen la normatividad vigente en Colombia en materia ambiental y los procedimientos correspondientes, a pesar de lo cual, no se logra una protección efectiva de los recursos naturales en el área de su jurisdicción, dados los vacíos procedimentales que restan fuerza coercitiva a las sanciones impuestas.

3. El sistema legal Colombiano en el tema ambiental, no proporciona al funcionario los elementos necesarios para lograr sus fines en cuanto a la protección de los Recursos Naturales, por lo tanto, siendo que la función de CORPOCALDAS y el cumplimiento de sus metas depende de las herramientas

que tenga a su alcance, podemos inferir que tampoco en el Departamento de Caldas, la protección al medio ambiente es efectiva.

4. Es estudio también permitió verificar que los funcionarios de CORPOCALDAS, conocen la normatividad vigente en materia procedimental en relación con el medio ambiente

BIBLIOGRAFIA

1. Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental a partir de la vigencia de la Ley 1437 de 2011

   http://www.lexbasecolombia.net/revistauniversitaria/ubolivariana/ub-118-43/procedimiento.htm

2. Estudio jurídico sobre la aplicación del proceso sancionatorio ambiental para la protección de la fauna silvestre en tres municipios del departamento del Chocó, 2005-2010*

   http://www.lexbasecolombia.net/revistauniversitaria/unorte/derecho%2038/estudio.htm

3. Aproximación a los aspectos probatorios del procedimiento sancionatorio ambiental. Arcila Salazar, Beatriz; Castellanos, Juan Camilo. (2015).

4. Procedimiento Administrativos sancionatorios. Inventario normativo y de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia. Suárez Tamayo, David; Mejía Londoño, Paulina; Restrepo Gómez, Laura. (2014).

5. Tipicidad y legalidad en el derecho administrativo- sancionatorio- Londoño Martínez, Fernando. (2014). Tipicidad y legalidad en el derecho administrativo-sancionatorio.

6. Nuevos riesgos ambientales y derecho administrativo. http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/2212

7. Sanción, exigencia de la reparación y mitigación del daño ambiental en Colombia.

http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/5617.

8. Sentencia C-595/10

http://www.lexbasecolombia.net/lexbase/jurisprudencia/corte%20constitucional/constitucionalidad/C0595de2010.htm

9. Sentencia C-703/10

http://www.lexbasecolombia.net/lexbase/jurisprudencia/corte%20constitucional/constitucionalidad/C0703de2010.htm

10. La definición de infracción Ambiental en la Ley 1333 de 2009: Es contraria al principio de legalidad?

http://www.lexbasecolombia.net/lexbase/RevistaUniversitaria/uantioquia/Estudios%20de%20Derecho%20152/La%20definicion%20de%20infraccion%20ambiental.htm

11. Administración en España y Colombia para la protección del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.

http://www.lexbasecolombia.net/revistauniversitaria/unorte/derecho22/ejercicio%20de%20la%20potestad.htm

12. La Tipicidad en el Derecho Administrativo Sancionador.

http://www.lexbasecolombia.net/revistauniversitaria/uantioquia/estudios%20de%20derecho%20151/la%20tipicidad%20en%20el%20derecho.htm

13. Interpretaciones de las decisiones judiciales en la Jurisdicción Administrativa Caldense en relación con los fallos de acciones Populares Medioambientales, en el período 2008 – 2011.

http://www.lexbasecolombia.net/revistauniversitaria/ucaldas/vol8/vol8-no2/interpretacion.htm

14. El non bis in idem en el ámbito administrativo sancionador

http://www.lexbasecolombia.net/revistauniversitaria/unorte/derecho%2040/el%20non%20bis%20in%20idem.htm

15. Efectividad de los instrumentos administrativos de sanción y exigencia en la reparación del daño ambiental en Colombia. Güiza Suárez, Leonardo. Red Revista Estudios Socio-Jurídicos, 2009.

16. Rodríguez, Gloria Amparo, and Páez Páez, Iván Andrés, eds. Temas de derecho ambiental: una mirada desde lo público. Colombia: Editorial Universidad del Rosario, 2012 pág 153-177.

17. Rodríguez, Gloria Amparo, and Páez Páez, Iván Andrés, eds. Temas de derecho ambiental: una mirada desde lo público. Colombia: Editorial Universidad del Rosario, 2012 pág 179-197 Aproximaciones a la problemática de la responsabilidad por daño ambiental en el contexto internacional.

18. Corte Constitucional. Sentencia C-742 de 2010. MP. Pretelt Chaljub Jorge Ignacio.