

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO AMBIENTAL EN COLOMBIA

Administrative procedure environmental sanctioning in Colombia

Jhojan Fernando Sánchez Araque
Universidad Libre de Colombia

Resumen:

Con la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), el proceso sancionatorio en materia ambiental consagrado en la Ley 1333 de 2009 sufrió modificaciones fundamentales. De una parte, y ¿cuál es el objeto del presente artículo?, es la inclusión de nuevas etapas, tales como la comunicación a terceros interesados, el traslado para alegatos y el traslado de las pruebas aportadas con el recurso de reposición, estas nuevas etapas, además de las modificaciones de las ya existentes, constituyen una nueva regulación, las cuales deben ser incorporadas y aplicadas al procedimiento sancionatorio. Esto es importante, por cuanto existe la necesidad de conocer, integrar y aplicar las leyes vigentes que regulan la materia, lo anterior con el fin de garantizar el principio fundamental del debido proceso al investigado.

Palabras clave: Procedimiento sancionatorio, infracción ambiental, administrativo sancionatorio, debido proceso.

Abstract: With the entry into force of the Code of Administrative Procedure and Administrative Litigation (Law 1437 of 2011), the sanctioning process in environmental matters enshrined

in Law 1333 of 2009 underwent fundamental changes. On the one hand, and what is the purpose of this article, is the inclusion of new stages, such as communication to interested third parties, transfer to allegations and transfer of evidence provided with the replenishment resource, these new stages, in addition of the modifications of the existing ones, constitute a new regulation, which must be incorporated and applied to the sanctioning procedure. This is important because there is a need to know, integrate and apply the existing laws that regulate the subject, in order to guarantee the fundamental principle of due process to the investigated.

Key Words: Sanctioning procedure, environmental infraction, administrative sanction, due process.

Introducción.

Con la Ley 1437 de 2011, se introdujeron principios y reglas que serán referentes normativos en la aplicación de los diferentes procedimientos administrativos sancionatorios, estos principios y reglas deberán integrarse a las disposiciones especiales en materia sancionatoria, como lo es el proceso administrativo sancionatorio ambiental, consagrado en la Ley 1333 de 2009.

3 Abogado, Alumno de la Maestría en Derecho Administrativo III Chorote, miembro del grupo de investigación IUS PRAXIS, Semillero de investigación JOSE LORENZO PLATA MARTINEZ. Correo Electrónico: jofesaar28@gmail.com

Una vez lo anterior, el presente artículo busca identificar la importancia de conocer las dos disposiciones legales, a saber, Ley 1333 de 2009 y Ley 1437 de 2011, esto con el fin de integrarlas de manera armónica, e identificar que el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental consagrado en la Ley 1333 de 2009, debe ceñirse a los principios y reglas establecidas en la Ley 1437 de 2011, puesto que no hacerlo podría traer como consecuencia la violación al derecho fundamental del debido proceso.

EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.

¿Se vulnera el derecho fundamental del debido proceso al investigado, si no se aplica de manera integrada, lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 al proceso administrativo sancionatorio ambiental dispuesto en la Ley 1333 de 2009?

ESTRATEGIA METODOLÓGICA.

2.1 El enfoque: Se aplica el enfoque IUS POLÍTICO, en torno a la relación entre el Estado, el derecho y el poder político.

2.2. Métodos, fuentes, técnicas, instrumentos de recolección y análisis de información:

Se aplica el método dialéctico, partiendo del estudio del hecho como objeto de estudio, fundamentado en fuentes primarias y secundarias. De tal manera que permitan llegar a la verdad concreta.

3. RESULTADOS Y HALLAZGOS.

3.1 Proceso administrativo sancionatorio ambiental en Colombia.

El derecho ambiental no se configura como una rama independiente y/o autónoma del resto del ordenamiento jurídico del Estado Colombiano, todo lo contrario, esta debe hacerse parte integral del ordenamiento jurídico y en especial del derecho administrativo; en

ese sentido el ordenamiento jurídico y las normas administrativas en materia ambiental deben integrarse y ajustarse al procedimiento administrativo sancionatorio, logrando una armonía jurídica, sin que con ello se desconozcan las características fundamentales de cada área o rama del derecho.

3.1.1 De la importancia del Derecho Fundamental al medio ambiente sano.

En Colombia, la protección del medio ambiente se consolidó como uno de los principales fines a satisfacer por el Estado, requiriendo entonces que sus instituciones y organismos propendan por la consecución de tal fin. Con la Constitución de 1991, se pretendió y se logró a criterio personal, que la responsabilidad en el cuidado y protección del medio ambiente no solo recaería sobre el Estado, sino que es un fin que se le exige, de manera general, a toda la comunidad, basado en los postulados del principio de responsabilidad.

La obligación del Estado recae sobre la protección de los recursos naturales del país, vinculando a la comunidad, como se mencionó anteriormente, quienes, en su desarrollo social, económico y de cualquier otra índole, deben ejercer una función ecológica y ambiental, máxime cuando el texto constitucional lo ha categorizado como deberes de las personas y del ciudadano, tal y como lo disponen los artículos 8, 58, 79, 80 y 95 numeral 8° de la Constitución Nacional.

El artículo 79 de la Constitución Política, dispone: "ARTICULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines"⁴.

Por su parte, la Corte Constitucional en la Sentencia T-415 de 1992, dispuso: *“El derecho al medio ambiente y en general, los derechos de la llamada tercera generación, han sido concebidos como un conjunto de condiciones básicas que rodean al hombre, que circundan su vida como miembro de la comunidad y que le permiten su supervivencia biológica e individual, además de su desempeño normal y desarrollo integral en el medio social. De esta manera deben entenderse como fundamentales para la supervivencia de la especie humana. Nuestra Constitución consagra no sólo la protección de los derechos fundamentales cuando quiera que estén afectados por daños ambientales, sino también unos derechos del ambiente específicos a participar en las decisiones que lo afecten, por ejemplo y también un derecho fundamental al medio ambiente”*.

Una vez lo anterior, y entendiendo que el derecho al medio ambiente sano es de suma importancia, por ser un derecho fundamental consagrado en la Constitución de 1991 (artículo 79), le correspondió al Estado Colombiano legislar sobre el particular, y como consecuencia de lo anterior se expidió la Ley 99 de 1993⁶, *“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público en cargo de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”*. La mentada Ley dispone de los asuntos generales y organizacionales sobre la gestión y conservación del medio ambiente.

Como consecuencia de las disposiciones normativas ambientales, se hizo necesario expedir una ley que regulara el procedimiento para hacer exigible las disposiciones legales, por lo anterior, se expidió la Ley 1333 de 2009⁷, *“por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”*.

Enfatizando lo anterior, la Ley 1333 de 2009, reguló en forma especial e integral el procedimiento para la imposición de sanciones por transgresiones ambientales, logrando recopilar en una sola ley, las directrices y normas que existían previamente en el ordenamiento jurídico, las cuales se encontraban dispersas, constituyéndose entonces en el único procedimiento sancionatorio ambiental.

3.1.2 Del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental bajo el postulado de la Ley 1333 de 2009.

Como se ha comentado, la Ley 1333 de 2009, buscó unificar el procedimiento sancionatorio ambiental, ley que una vez revisada por los estudiosos y doctrinantes, generó críticas, entre algunas de ellas tienen que ver con la carga de la prueba en estos procesos sancionatorios, pues de común se tiene que la culpa debe probar, mientras que con esta Ley, se determinó que la culpa se presume en el infractor, dejando a un lado la premisa de la presunción de inocencia en materia disciplinaria. Un ejemplo es lo dispuesto por el Dr. Osorio Sierra, quien manifiesta lo siguiente: *“pero en materia sancionatoria, se*

4 Alcaldía de Bogotá. “Constitución Política de Colombia”. (16 de septiembre de 2017). <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

5 Corte Constitucional. “Sentencia No. T-415/92”. (16 de septiembre de 2017). <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-415-92.htm>

6 Secretaria del Senado. “Ley 99 de 1993”. (16 de septiembre de 2017). http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html

7 Alcaldía de Bogotá. “Ley 1333 de 2009” (16 de septiembre de 2017). <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36879>

*insiste, la presunción de culpa no tiene cabida, y corresponderá muy seguramente a la Corte Constitucional dirimir los conflictos que por su consagración legal ahora se presentan”*⁸

Así como se generaron críticas negativas, también se pueden encontrar críticas positivas, y que tiene que ver con la positivización del proceso, pues se logró que las partes conocieran a cabalidad el procedimiento a seguir, dando garantías al principio constitucional del debido proceso. El Dr. Gómez Castrillón opina lo siguiente: *“El derecho positivomoderno parte de la base que un ordenamiento jurídico coherente, atiende a un sistema de fuentes que le permiten orientar, ordenar, integrar e interpretar el complejo universo de normas y reglas existentes; no obstante, en materia ambiental ese sistema de fuentes se encuentra ampliamente disperso en declaraciones, convenios internacionales, normas comunitarias, constituciones, leyes, reglas y contratos administrativos, entre otras; tal situación hace absolutamente necesario el establecimiento de principios generales a los que se pueda acudir en caso de confusión para interpretar, codificar o aplicar la norma. Los principios rectores del derecho ambiental son los valores que la sociedad ha definido que determinado bien debe tener, por tanto ellos delimitan de manera general el amplio mundo jurídico que rige determinada materia”*⁹.

La Ley 1333 de 2009, reguló el procedimiento sancionatorio ambiental mediante las siguientes etapas procesales: a. Indagación preliminar, b. Iniciación del procedimiento sancionatorio, c. Notificaciones, d. Intervenciones, e. Remisión a otras autoridades, f. Verificación de los hechos, g. Cesación de procedimiento, h. Formulación

de cargos, i. Descargos, j. Práctica de pruebas, k. Determinación de la responsabilidad y sanción, l. Notificación, m. Publicidad, n. Recursos, o. Medidas compensatorias.

3.1.3 De las modificaciones introducidas con la Ley 1437 de 2011 al procedimiento administrativo sancionatorio ambiental.

Primero sea advertir que con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 *“por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, el procedimiento sancionatorio ambiental establecido por la Ley 1333 de 2009, no fue derogado expresa o tácitamente, pero sí sufrió algunas modificaciones, resultando entonces necesario definir que etapas y/o procesos se deben tener en cuenta en el ejercicio de imponer sanciones, lo anterior con el fin de no vulnerar el debido proceso.

Resulta entonces importante aclarar que, el procedimiento adoptado para los sancionatorios ambientales, no se agota con la aplicación explícita de lo dispuesto 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.

El artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 dispone: *“Procedimiento administrativo sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales*

8 Osorio Sierra, A. (2010). Presunción de la culpa en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental. En O. D. Amaya Navas & M. García Pachón. (Coomps.), Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental (61-82). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

9 Gómez Castrillón, J. M. (2010). Principios rectores del derecho ambiental. Recuperado de <http://www.monografias.com/trabajos91/principios-rectores-del-derecho-ambiental/principios-rectores-del-derecho-ambiental3.shtml>.

o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primeradel Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes... Párrafo. Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre lamateria” ¹⁰.

Una vez lo anterior, se considera que algunos de los principales cambios positivos que se estipulan con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, al procedimiento administrativo sancionatorio ambiental existente, son, a. La comunicación al interesado, consagrada en el artículo 47; b. El traslado para alegar consagrado en el artículo 48; c. y el traslado de las pruebas aportadas con el recurso de reposición, consagrado en el artículo 79.

3.1.3.1. Comunicaciónalinteresado(artículo47, Ley1437de2011) ¹¹.

El primer cambio positivo, a mi manera de pensar, es que a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, y según lo dispuesto en su artículo 47, se le impone la obligación a la autoridad sancionatoria ambiental, que una vez se concluyan las averiguaciones preliminares y esta encuentre mérito para iniciar la investigación, se le comunique al interesado que es procedente el inicio del procedimiento sancionatorio ambiental.

Aunado a lo anterior, se considera pertinente aclarar que esta comunicación es procedente solo en los casos en los que la

autoridad ambiental inicia el procedimiento sancionatorio ambiental y formular cargos en un solo acto administrativo, pues si no es así, y por el contrario da inicio al procedimiento sancionatorio ambiental directamente con la formulación de cargos, dicha comunicación no es obligatoria, pues bastaría solo con notificar al investigado el inicio del sancionatorio.

3.1.3.2. Traslado para alegar(artículo48, Ley 1437de2011) ¹².

El segundo cambio positivo, y lo que concuerda con la jurisprudencia¹³, es sobre el particular de presentar alegatos, pues resulta de vital importancia permitir que el investigado o presunto infractor tenga la oportunidad, una vez concluida la etapa probatoria, de realizar un análisis general del proceso, valorar las pruebas practicadas y aportadas, y sobre todo, de poder exponer ante la autoridad ambiental sancionatoria, las conclusiones que extracta del proceso, las cuales irán encaminadas indiscutiblemente en su favor, en otras palabras, la Ley 1437 de 2011 reconoció el derecho de contradicción material de la prueba y de lo actuado hasta ese momento, situación que no era permitida con la Ley 1333 de 2009, la cual solo permitía que se objetara lo pertinente en el escrito de descargos, advirtiendo que hasta ese momento no se ha practicado ninguna prueba.

3.1.3.3. Traslado de las pruebas aportadas con el recurso de reposición(artículo79, Ley1437de2011)¹⁴

10 Alcaldía de Bogotá. “Ley 1437 de 2011”. (16 de septiembre de 2017). <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41249>

11 Alcaldía de Bogotá. “Ley 1437 de 2011”. (20 de septiembre de 2017). <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41249>

12 Alcaldía de Bogotá. “Ley 1437 de 2011”. (20 de septiembre de 2017). <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41249>

13 Corte Constitucional. “Sentencia C-104 de 2004. Magistrado ponente: Jaime Araújo Rentería”. (20 de septiembre de 2017). <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-104-04.htm>

14 Alcaldía de Bogotá. “Ley 1437 de 2011”. (20 de septiembre de 2017). <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41249>

El tercer cambio positivo y que se constituye como otra garantía del investigado, resaltando la importancia del debido proceso, es el traslado de las pruebas aportadas con el recurso de reposición, traslado que se debe realizar por el término de cinco (5) días hábiles, puesto que es la regla general, máxime cuando la Ley 1437 de 2011 no dispone que sean calendario.

Para que proceda esta nueva etapa deben suceder dos condiciones, la primera es que con el recurso de reposición se aporten pruebas, pues es apenas obvio que existan, de lo contrario no dará lugar a dar ningún traslado y segundo, que se trate de un procedimiento administrativo sancionatorio ambiental en el cual intervenga más de una persona, lo cual es pertinente, de conformidad con el derecho a intervenir de los denunciados o quejosos, consagrado en el artículo 38, numeral 1 de la Ley 1437 de 2011 y en concordancia con el artículo 28 de la Ley 1333 de 2009.

Conclusiones.

Luego de haber intentado, desde mi punto de vista, advertir la importancia de revisar la Ley 1333 de 2009 y las inclusiones al proceso administrativo sancionatorio que trajo la Ley 1437 de 2011, las cuales resultan necesarias que se integren para garantizar los derechos procesales del investigado, es importante concluir, indicando que tanto la jurisprudencia como la doctrina, identifican y reconocen los vacíos que tenía el proceso administrativo sancionatorio ambiental regulado únicamente por la Ley 1333 de 2009, pues a este último le hizo falta u obvio etapas procesales, algunas tan importantes como la notificación al presunto infractor, además no contemplaba el traslado para presentar alegatos, etapa de suma importancia en mi punto de vista y por último, la garantía del traslado de las pruebas que aporten las demás partes.

En gracia de lo anterior, y como una respuesta positiva a estos vacíos normativos, entró al ordenamiento jurídico la Ley 1437 de 2011, normatividad que introduce a los diferentes procesos administrativos sancionatorios, principios y reglas procesales, con las cuales se garantiza, en una mayor medida, el debido proceso y los derechos procesales de los investigados.

Ahora, hablando del debido proceso, no está demás manifestar que este debe ser garantizado y respetado en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, así como en los demás administrativos sancionatorios, pero que, a manera personal, este solo será posible si se aplica de manera integrada y conjunta, las disposiciones especiales contenidas en la Ley 1333 de 2009 y lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011, pues solo así se logra la contradicción y defensa íntegra del investigado.

Por último, es importante mencionar que las actuaciones y procedimientos administrativos que se adelantan para imponer sanciones o multas a una persona que haya cometido una infracción ambiental, deberán someterse no solamente a lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009, sino que además deberán someterse las actuaciones a los postulados de las reglas y principios dispuestos por la Ley 1437 de 2011, todo esto con el fin de no vulnerar el derecho primario y fundamental del debido proceso. Así las cosas, debo manifestar, como una conclusión personal, que la autoridad ambiental sancionadora que no realice una aplicación integrada de las dos normas, conllevará inequívocamente a la violación de los derechos del investigado, en especial, el debido proceso y como consecuencia de ello, a la nulidad de todo lo actuado.

REFERENCIAS:

Fuentes primarias.

Alcaldía de Bogotá. "Constitución Política de Colombia". (16 de septiembre de 2017). <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Corte Constitucional. "Sentencia No. T-415/92". (16 de septiembre de 2017). <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-415-92.htm>

Secretaria del Senado. "Ley 99 de 1993". (16 de septiembre de 2017). http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html

Alcaldía de Bogotá. "Ley 1333 de 2009". (16 de septiembre de 2017). <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36879>

Alcaldía de Bogotá. "Ley 1437 de 2011". (16 de septiembre de 2017). <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41249>

Fuentes secundarias.

Osorio Sierra, A. (2010). Presunción de la culpa en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental. En O. D. Amaya Navas & M. García Pachón. (Coomps.), Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental (61-82). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Gómez Castrillón, J. M. (2010). Principios rectores del derecho ambiental. Recuperado de <http://www.monografias.com/trabajos91/principios-rectores-del-derecho-ambiental/principios-rectores-del-derecho-ambiental3.shtml>.