



CARTA DE AUTORIZACIÓN

CÓDIGO

AP-BIB-FO-06

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

1 de 1

Neiva, 01 de agosto de 2022

Señores
CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN
UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA
Ciudad

El suscrito:

CHILATRA SÁNCHEZ DANIEL LIBARDO, con C.C. No. 1.075.265.259

Autor del artículo de grado titulado ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN NORMATIVA DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO ADELANTADO POR LA CAM POR LA GENERACIÓN INADECUADA DE RESIDUOS PELIGROSOS INFECCIOSOS EN LA CIUDAD DE NEIVA, presentado y aprobado en el año dos mil veintidós (2022) como requisito para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo.

Autorizo al CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN de la Universidad Surcolombiana para que, con fines académicos, muestre al país y el exterior la producción intelectual de la Universidad Surcolombiana, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en los sitios web que administra la Universidad, en bases de datos, repositorio digital, catálogos y en otros sitios web, redes y sistemas de información nacionales e internacionales “open access” y en las redes de información con las cuales tenga convenio la Institución.
- Permita la consulta, la reproducción y préstamo a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato Cd-Rom o digital desde internet, intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer, dentro de los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia.
- Continúo conservando los correspondientes derechos sin modificación o restricción alguna; puesto que, de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación del derecho de autor y sus conexos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, “Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores”, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

Firma: DANIEL L. CHILATRA SANCHEZ

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional www.usco.edu.co, link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.



TÍTULO: ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN NORMATIVA DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO ADELANTADO POR LA CAM POR LA GENERACIÓN INADECUADA DE RESIDUOS PELIGROSOS INFECCIOSOS EN LA CIUDAD DE NEIVA

AUTOR O AUTORES:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
CHILATRA SÁNCHEZ	DANIEL LIBARDO

DIRECTOR Y CODIRECTOR TESIS:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
N/A	

ASESOR (ES):

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
LOPEZ DAZA	GERMAN ALFONSO

PARA OPTAR AL TÍTULO DE: ESPECIALISTA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

FACULTAD: CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS

PROGRAMA O POSGRADO: ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

CIUDAD: NEIVA

AÑO DE PRESENTACIÓN: 2022

NÚMERO DE PÁGINAS: 23

TIPO DE ILUSTRACIONES (Marcar con una X):

Diagramas ___ Fotografías ___ Grabaciones en discos ___ Ilustraciones en general ___ Grabados ___
Láminas ___ Litografías ___ Mapas ___ Música impresa ___ Planos ___ Retratos ___ Sin ilustraciones **X** ___
Tablas o Cuadros ___

SOFTWARE requerido y/o especializado para la lectura del documento: N/A

MATERIAL ANEXO: N/A



PREMIO O DISTINCIÓN (En caso de ser LAUREADAS o Meritoria): N/A

PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS:

<u>Español</u>	<u>Inglés</u>
Medio ambiente	Environment
potestad sancionatoria	sanctioning power
sanción	sanction
infracción	infraction

RESUMEN DEL CONTENIDO: (Máximo 250 palabras)

En Colombia se ha implementado desde hace décadas una serie de regulaciones dirigidas a la protección y conservación del medio ambiente, estableciéndose el procedimiento administrativo sancionatorio como potestad del Estado para sancionar personas naturales o jurídicas por conductas antijurídicas en materia ambiental. En esta materia, el manejo inadecuado de residuos sólidos peligrosos se convierte un problema público, donde las Corporaciones Autónomas Regionales juegan un papel no solo de promoción de prácticas de uso, disposición y aprovechamiento acordes a la regulación ambiental, sino que también estas instituciones están investidas de la potestad administrativa sancionadora. De esta manera, el presente trabajo de reflexión toma el análisis documental como herramienta de recolección de información, a partir de variables cualitativas como enfoque de estudio. En este marco, se aborda el proceso sancionatorio ambiental a la luz de los antecedentes históricos, los convenios internacionales, la jurisprudencia y el análisis normativo sobre la potestad sancionatoria ambiental.

ABSTRACT: (Máximo 250 palabras)

In Colombia, a series of regulations aimed at the protection and conservation of the environment have been implemented for decades, establishing the sanctioning administrative procedure as the power of the State to sanction unlawful conduct in environmental matters. In this matter, the inadequate management of hazardous solid waste becomes a public problem, where the Regional Autonomous Corporations play a role not only in promoting practices of use, disposal and exploitation in accordance with environmental regulations, but also these institutions are investigated by the sanctioning administrative power. In this way, the present work of reflection takes documentary analysis as a tool for collecting information, taking qualitative variables as a study approach. In this framework, the environmental sanctioning process is addressed in the light of historical background, international conventions, jurisprudence and normative analysis on the environmental sanctioning power.



DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO

CÓDIGO	AP-BIB-FO-07	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	PÁGINA	3 de 3
---------------	---------------------	----------------	----------	-----------------	-------------	---------------	---------------

APROBACION DE LA TESIS: No Aplica

Nombre Presidente Jurado:

Firma:

Nombre Jurado:

Firma:

Nombre Jurado:

Firma:

Análisis de la implementación normativa del procedimiento sancionatorio adelantado por la CAM por la generación inadecuada de residuos peligrosos infecciosos en la ciudad de Neiva

Analysis of the normative implementation of the sanctioning procedure advanced by the CAM for the inadequate generation of infectious hazardous waste in the city of Neiva

Daniel Libardo Chilatra Sánchez

Código :u20212199535

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Surcolombiana, Especialización en Derecho Administrativo

Asesor: PHD German Alfonso López Daza

Mayo, 2022

Resumen

En Colombia se ha implementado desde hace décadas una serie de regulaciones dirigidas a la protección y conservación del medio ambiente, estableciéndose el procedimiento administrativo sancionatorio como potestad del Estado para sancionar personas naturales o jurídicas por conductas antijurídicas en materia ambiental. En esta materia, el manejo inadecuado de residuos sólidos peligrosos se convierte un problema público, donde las Corporaciones Autónomas Regionales juegan un papel no solo de promoción de prácticas de uso, disposición y aprovechamiento acordes a la regulación ambiental, sino que también estas instituciones están investidas de la potestad administrativa sancionadora. De esta manera, el presente trabajo de reflexión toma el análisis documental como herramienta de recolección de información, a partir de variables cualitativas como enfoque de estudio. En este marco, se aborda el proceso sancionatorio ambiental a la luz de los antecedentes históricos, los convenios internacionales, la jurisprudencia y el análisis normativo sobre la potestad sancionatoria ambiental.

Palabras claves: Medio ambiente, potestad sancionatoria, sanción, infracción

Abstract

In Colombia, a series of regulations aimed at the protection and conservation of the environment have been implemented for decades, establishing the sanctioning administrative procedure as the power of the State to sanction unlawful conduct in environmental matters. In this matter, the inadequate management of hazardous solid waste becomes a public problem, where the Regional Autonomous Corporations play a role not only in promoting practices of use, disposal and exploitation in accordance with environmental regulations, but also these institutions are investigated by the sanctioning administrative power. In this way, the present work of reflection takes documentary analysis as a tool for collecting information, taking qualitative variables as a

study approach. In this framework, the environmental sanctioning process is addressed in the light of historical background, international conventions, jurisprudence and normative analysis on the environmental sanctioning power.

Keywords. Environment, sanctioning power sanction, infraction

Introducción

La disposición inadecuada de residuos peligrosos infecciosos es un problema que debe afrontar la sociedad, donde sin lugar a dudas las herramientas normativas como los procedimientos administrativos sancionatorios son alternativas para tramitar los problemas ambientales que este fenómeno genera. En este sentido la inserción de regulaciones ambientales en las agendas públicas de los Estados tiene como función el prevenir y sancionar a los agentes que generan contaminación con la emisión y disposición inadecuada de desechos infecciosos.

En este contexto, las emisiones de residuos peligrosos en Colombia representaba para el año 2017 un total de 489.058 toneladas generadas (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, 2017). Es importante hacer referencia que según el Decreto 1076 de 2015, se considera residuos peligrosos a aquellos que tienen “características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, infecciosas y radiactivas pueden causar riesgos, daños o efectos no deseados, directos e indirectos a la salud humana y el ambiente”. En este caso, como política de reducción de los desechos peligrosos se ha adelantado la Política Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Peligrosos, que tiene el propósito de disminuir la emisión y mitigar el impacto social y ambiental de dichos residuos.

En ese orden de ideas, el Estado colombiano tiene un marco jurídico para sancionar a quienes emiten o dan manejo inadecuado a los desechos peligrosos, donde las Corporaciones Autónomas Regionales juegan un papel importante en su rol orientado al “cumplimiento de sus competencias

en vigilancia y control, de factores de riesgo relacionados con residuos peligrosos que afecten o vulneren su entorno” (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, 2017, pág. 10).

De esta manera, dentro de las competencias que según la ley 1252 de 2008 tienen las Corporaciones Autónomas Regionales, está la potestad sancionadora sobre quienes trasgredan las normas ambientales que son competencia vigilar, siendo de interés para este trabajo las conductas que impliquen la vulneración de las normas sobre la generación y manejo de residuos peligrosos. En tal sentido, resulta importante analizar la implementación de los procesos sancionatorios adelantados por la Corporación Autónoma del Alto Magdalena –en adelante la CAM-. Surgiendo en este caso la pregunta sobre ¿Cómo ha sido la implementación normativa de los procesos sancionatorios adelantados por la CAM por la generación de residuos peligrosos infecciosos en la ciudad de Neiva?

Una vez descrito el problema de estudio, se tuvo como elemento que gobierna la justificación del trabajo, el análisis de la implementación de los procesos sancionatorios que conocen los entes reguladores como es el caso de la CAM, (Corporación Autónoma del Alto Magdalena CAM, 2021). Este ejercicio permitió de acuerdo a los hallazgos realizados evidenciar fortalezas y debilidades en materia de aplicación de la competencia sancionatoria, lo cual en la práctica sirve como insumo para la formulación de propuestas y/o estrategias que conduzcan a fortalecer esta competencia reguladora; así mismo a esclarecer el panorama actual en lo referente a las políticas y normas que cobijan este tema y posibles retos para robustecerlos. Es de anotar que ambas opciones conllevarían a generar un impacto social traducido en la reducción y/o prevención de las acciones que vayan en contravención a la conservación del medio ambiente y por ende una vida sana, lo cual hace pertinente este trabajo.

Ahora bien, como proceso metodológico el trabajo se desarrolló en su diseño con el enfoque cualitativo que permite una mayor profundidad en el conocimiento generado, así mismo el estudio fue de corte descriptivo transversal, dado que se abordó un fenómeno en un momento y

espacio dado. Mientras que para el caso de la técnica de recolección de información se utilizó el análisis documental, donde la población fueron los documentos normativos y académicos sobre el tópico de residuos infecciosos peligrosos.

En este marco y para responder a dicho interrogante se asumió como objetivo general el analizar la evolución de la implementación normativa de los procesos sancionatorios adelantados por la CAM por la generación de residuos sólidos peligrosos infecciosos en la ciudad de Neiva Huila durante los años 2017-2020. En esta dirección y para lograr dicho propósito general se abordaron los antecedentes históricos de los procedimientos sancionatorios, en este caso el primer capítulo trató sobre este tópico. Como segundo punto se analizó la jurisprudencia sobre el procedimiento sancionatorio de residuos infecciosos peligrosos adelantada por la CAM, abarcando dicho ítem el segundo capítulo del presente trabajo; mientras tanto, en el tercer capítulo se abordó la evolución normativa de los procesos sancionatorios que adelanta la CAM para la emisión inadecuada de residuos sólidos peligrosos en la ciudad de Neiva.

1. Capítulo I. Antecedentes

En términos del contenido del presente capítulo se aborda la contextualización del proceso sancionatorio ambiental. Esta mirada se hace desde los antecedentes históricos que tiene como propósito el dilucidar las primeras normas que se establecieron para regular y sancionar las conductas que contravengan las regulaciones ambientales.

1.1 Antecedentes históricos del derecho ambiental y procedimiento sancionatorio

Como registro histórico en términos universales sobre procedimientos sancionatorios ambientales se tiene el mismo código de Hammurabi (s. f.), documento de la civilización babilónica, que dentro de las disposiciones en materia ambiental establecía que por talar un árbol sin consentimiento del dueño, el infractor era merecedor de una sanción pecuniaria de media

mina de plata. En este antecedente normativo de derecho ambiental, se puede identificar claramente elementos del proceso sancionatorio ambiental, como es la infracción que es cortar un árbol sin consentimiento del dueño del predio, así como la sanción que en este caso es pecuniaria, consistente en pago en mineral de plata. Asimismo, en el mismo código de Hammurabi (s. f.) se establecían normas de protección a los animales, donde el herir a un buey o matarlo, era una infracción que traía como consecuencia el pago de compensaciones bien sea en otro animal o en dinero para resarcir el daño dirigidos a compensar al propietario del animal. Es necesario indicar que estas medidas tuvieron como propósito la protección de la propiedad privada, más que la preservación del medio ambiente en sí mismo, por lo cual su regulación era más propio del derecho civil que del ambiental.

Ahora bien, dentro de la perspectiva del derecho ambiental, una de las civilizaciones donde se adoptaron medidas y regulaciones ambientales, fue el imperio romano. Las XII tablas según Quisbert (2006) fue una de las primeras normas que estableció sanciones para la tala de árboles, así como prohibía el entierro de muertos al interior de la ciudad, esta última disposición higiénica tenía claramente el carácter de medida de salud pública. Igualmente, una de las características del derecho romano fue el concebir la preservación del medio ambiente como un interés colectivo, siendo para Kerguelén Durango (2016) los recursos naturales como el agua, la flora, la fauna, la tierra, los minerales y el ambiente en sí, parte de la “res communi”, que significa cosas de la comunidad. Esta característica implicaba para Kerguelén Durango (2016) que en la sociedad romana, estos recursos podrían ser utilizados por todos, a excepción de los derechos particulares sobre partes de tierra privada.

Este punto de vista romano del medio ambiente, aparece en el Digesto, con la disposición que establece como una injuria en contravía de las buenas costumbres, toda conducta orientada a verter estiércol, ensuciar las aguas y en términos generales contaminar en perjuicio de lo público (Muñoz Catalán, 2014). En tal sentido, esa concepción dada por los romanos a la naturaleza en su dimensión colectiva, implicó según Muñoz Catalán (2014) la regulación indirecta del medio

ambiente como derecho de tercera generación por parte de la sociedad romana, siendo posteriormente esta acepción adoptada formalmente en el contexto del siglo XX.

Por otro lado, en el Estado moderno colombiano, el régimen sancionatorio ambiental dio sus inicios a partir del año 73 con la Ley 23 de 1973 que entregó facultades al ejecutivo para adoptar el Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente. Esta norma estableció como patrimonio común al medio ambiente, lo que implicó un avance importante dado que en la Constitución Política de Colombia de 1886 “no existía el concepto de medio ambiente ni mucho menos normas que regularan el uso y aprovechamiento” (Tobón Maya et al, 2018,pág 249). Este desarrollo normativo, para Blanca Cetin (2015) es relevante como legislación nacional para el establecimiento del derecho del medio ambiente y fue un referente como una de las primeras iniciativas de integración de la legislación ambiental en América Latina (Kerguelén Durango, 2016).

Por su parte, como resultado de las competencias otorgadas al presidente y luego del trabajo de una comisión que el ejecutivo nombró para asesorar su expedición, se aprobó el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, que fue adoptado mediante el Decreto 2811 de 1974, y que representó uno de los primeros marcos normativos que estableció medidas de protección medioambiental en Colombia. Esta norma ha sido relevante según Tobón Maya et al (2018) porque armonizó y creó las normas dispersas en materia ambiental, así como entregó la competencia de protección y preservación del medio ambiente al ejecutivo.

De esta manera, el Decreto 2811 de 1974 reguló el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, donde se incluye el manejo que se debía dar a los residuos sólidos, estableciendo en el literal a) del artículo 34 que “Se utilizarán los mejores métodos, de acuerdo con los avances de la ciencia y la tecnología, para la recolección, tratamiento, procesamiento o disposición final de residuos, basuras, desperdicios y, en general, de desechos de cualquier clase” (Presidencia de la República de Colombia, 1974).

Esta norma establece también en el artículo 35 la prohibición expresa de descargar “sin autorización, los residuos, basuras y desperdicios, y, en general, de desechos que deterioren los suelos o, causen daño o molestia a individuos o núcleos humanos” (Presidencia de la República de Colombia, 1974). De esta forma, se tiene el Decreto de 1974 que definió no solo el marco de acción sobre el que se prohíbe descargar residuos, sino también la disposición o procesamiento final de residuos, donde establece que los que producen los desechos de acuerdo a la calidad y volumen de los desechos, se podrá por la entidad competente imponer a los generadores la obligación de recolectar, disponer y tratar dichos residuos.

Ahora bien, en cuanto a las medidas propias del régimen sancionatorio ambiental colombiano, para Amaya Arias (2020) dado que el Código de Recursos Naturales tenía pocos referentes en materia sancionatoria, se procedió por parte de los gobiernos a expedir normas sancionatorias para regular cada situación concreta de acuerdo a cada sector. En tal sentido, se adoptaron normas como el Decreto 1551 de 1978 que regulaba el agua y residuos líquidos, el Decreto 1608 de 1978 que trataba sobre la fauna y el Decreto 1594 de 1984 que reglamentaba el agua y residuos líquidos, siendo esta última norma la que definía con mayor claridad un procedimiento sancionatorio que tuvo su vigencia hasta la adopción de la Ley 1333 de 2009.

Pues, aunque el Decreto 1594 de 1984 junto la Ley 99 de 1993 establecía un régimen explícito de procedimiento sancionatorio, este presentaba dificultades para su implementación, dado que no se contaba en Colombia con “un régimen sancionatorio único, eficaz y eficiente” (Amaya Arias, 2020, pág. 66).

2. Capítulo II. Estándares internacionales sobre residuos peligrosos y jurisprudencia del régimen sancionatorio

En este acápite se abordó los instrumentos normativos internacionales vigentes más relevantes sobre manejo de residuos infecciosos peligrosos haciendo referencia a los convenios de los cuales el Estado colombiano ha sido parte y han sido ratificados por el Congreso. Como segundo propósito se abordó la jurisprudencia sobre el procedimiento sancionatorio ambiental, donde se establece el marco jurídico para la actuación y potestad sancionadora de instituciones como las corporaciones autónomas regionales.

2.1 Estándares internacionales

En este sentido, como uno de los estándares internacionales, se tiene la declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1972), desarrollada del 5 al 16 de junio de 1972, la cual fue la primera declaración de las Naciones Unidas que promulgó una serie de principios orientados a proteger el medio ambiente, donde se declaró que los recursos del planeta tienen que preservarse para las presentes y futuras generaciones, así como se expresó que se debía poner fin a la contaminación.

En este contexto, se han suscrito instrumentos internacionales relacionados específicamente con los residuos sólidos peligrosos como es el Convenio de Basilea que trata: “sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1989, pág. 1). Este convenio que fue ratificado por Colombia por medio de la Ley 53 de 1996 es importante porque establece una serie de medidas para el manejo de desechos peligrosos que son movidos de una jurisdicción de un Estado a otro. En tal sentido, se establece que todo Estado tiene la obligación “de velar por que el generador cumpla sus funciones con respecto al transporte y a la eliminación de los desechos peligrosos y otros desechos de forma compatible con la protección de la salud humana y del medio ambiente” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1989, pág. 6).

Este marco normativo es un estándar internacional que si bien es cierto se orienta hacia al manejo de residuos peligrosos en su movilidad transnacional, es un precedente sobre el manejo de

residuos peligrosos dentro de las fronteras de un Estado, sobre todo en las definiciones sobre los tipos de desecho que se consideran peligrosos, estableciéndose como una de las primeras categorías los “Desechos clínicos resultantes de la atención médica prestada en hospitales, centros médicos y clínicas” (Asamblea General de la Naciones Unidas, 1989, pág. 48). Así como otros 46 tipos de desechos considerados peligrosos.

2.3 Jurisprudencia régimen sancionatorio

Para el análisis de jurisprudencia, se abordó en primera instancia el problema jurídico de la coherencia normativa constitucional Código de Recursos Naturales con respecto al precepto de desarrollo sostenible establecido en la Constitución Política Nacional. Como segundo tópico se trajo a colación la potestad del Estado para adoptar el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, y como tercer elemento de análisis jurisprudencial se abordó el problema jurídico de la presunción de culpabilidad en los procesos administrativos sancionatorios ambientales.

Sobre el primer referente se tiene la Sentencia C-126 de 1998 de la Corte Constitucional por medio de la cual se declara exequible la totalidad del texto y artículos de la Ley 23 de 1973. En esta sentencia, dos de los cargos de los demandantes consistía en las competencias del ejecutivo para adoptar el Código de Recursos Naturales, incluyendo la posibilidad de autorizar el contrato de concesiones.

Otro de los cargos planteados en la acción de inconstitucionalidad y de interés para el presente trabajo fue la existencia de contradicciones entre el Código Nacional de Recursos Naturales y la protección constitucional del medio ambiente, dado que muchos artículos del código para los demandantes no estaban orientados a la protección del medio ambiente como derecho de tercera generación o derecho colectivo, en conexidad con el derecho fundamentales a la salud e integridad física, como lo establece la Constitución Política de Colombia de 1991, sino que la mayoría de los artículos se limitaban a reglamentar el uso, acceso y aprovechamiento de los

recursos naturales. En relación con este cargo en la providencia plantea que si bien es cierto se presenta una contradicción genérica y filosófica entre el Código Nacional de Recursos Naturales y la constitución, no existe una contradicción normativa entre las dos normas en cuestión (CConst, S-126/98).

En tal sentido de acuerdo a la interpretación de los preceptos del Código Nacional de recursos Naturales el:

“Crecimiento económico debe tomar en cuenta los límites que derivan de los equilibrios ecológicos, por lo cual la solidaridad intergeneracional debe ser un criterio básico para regular la explotación de los recursos naturales. No de otra forma se puede interpretar el mandato de ese estatuto, según el cual, debe protegerse la salud y bienestar no sólo de los colombianos de hoy sino también de los "futuros habitantes del territorio nacional” (CConst, S-126/98).

Lo anterior implica que aunque el Código de Recursos Naturales no utiliza la expresión desarrollo sostenible que esta consignada en la Constitución, si consagró sin hacer referencia, el imperativo constitucional para lo cual el desarrollo en la República de Colombia debe ser sostenible.

Ahora bien, esta consagración constitucional y legal del derecho a la naturaleza como un derecho colectivo, que impone implementar un modelo de desarrollo sostenible que garantice el disfrute de la naturaleza para las presentes y futuras generaciones, implica para el Estado el *ius puniendi*, que es la “potestad del Estado que le permite mantener el orden y la integridad del ordenamiento jurídico, además del cumplimiento de los fines estatales establecidos en la Constitución” (Bejarano Ramos , 2019, pág. 462).

De esta manera, el Estado asume como uno de los deberes, la punición, que según la Sentencia C-259 de 2016, tiene su sustento constitucional en el artículo 80 de la Constitución, estableciendo la posibilidad al Estado de imponer sanciones. En tal sentido: “este precepto emana la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental, cuyo fin es el de garantizar la conservación,

preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales” (CConst-259 de 2016).

En tal sentido, la punición, como facultad del Estado supone el sustento para la adopción de un procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, para garantizar la preservación, conservación, protección y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Como tercer tópico se tiene la presunción de culpabilidad del infractor que fue establecida en el párrafo único del artículo 1 de la Ley 1333 de 2009. En este sentido, la sentencia C-595 de 2010 asume que la inversión de la carga de la prueba se justifica si con la medida se persigue un fin constitucional valioso, así como utilidad la medida y si su aplicación trae efectos negativos menores al beneficio constitucional perseguido, que no es más que un interés superior que es el derecho a un ambiente sano y su correlación con los seres humanos y no humanos.

En tal sentido, la carga procesal impuesta al demandado, no resulta desproporcionada frente al bien jurídico protegido que es el derecho colectivo a un ambiente sano. De esta manera, para la Corte Constitucional en la sentencia C-595 de 2010, la adopción de la responsabilidad objetiva establecida en el derecho administrativo sancionador tiene como propósito de favorecer el logro de objetivos de protección ambiental.

3. Capítulo III. Evolución de la implementación normativa de las medidas sancionatorias adelantadas por la CAM en relación a emisiones de desechos peligrosos infecciosos en la ciudad de Neiva

En primera medida, para abordar la implementación normativa del proceso sancionatorio por la inadecuada disposición de residuos hospitalarios peligrosos es importante hacer un análisis de la normatividad nacional. En relación el Decreto 2811 de 1974 estipulan cuáles son los elementos a tener en cuenta como contaminantes, entre ellos los residuos, basuras, desechos y desperdicios,

que los constituye si no se da un debido tratamiento, como amenazantes de la vida humana y el medio ambiente.

Para el caso de estudio, la CAM, es la entidad creada por la Ley 99 de 1993 con jurisdicción en el Departamento del Huila la cual por mandato constitucional es la encargada de ejecutar la política ambiental en el departamento. En este orden, se tienen los Planes de Gestión Integral de Residuos Hospitalarios y Similares –PGIRH’s- que tenga el municipio de Neiva, CAM (2014), tareas que a su vez vienen en cadena con lo dispuesto en los planes de desarrollo nacional y local de cada gobierno.

3.1 Procedimiento sancionatorio ambiental

El procedimiento administrativo sancionatorio ambiental en la actualidad se encuentra reglamentado en la Ley 1333 de 2009 que fue la norma que unificó el régimen sancionatorio en Colombia. Esta norma, ha sido de vital importancia, dado que antes de la entrada en vigencia existía dispersión normativa en el proceso sancionatorio, siendo un avance relevante para adelantar de manera más eficiente el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental.

De esta manera, como primer punto es preciso mencionar que la potestad sancionadora, que implica la competencia mediante la cual una entidad del Estado puede y está facultada para investigar, decretar medidas preventivas y en su efecto sancionar a presuntos infractores, está dada por lo dispuesto en el parágrafo único del artículo 2 de la Ley 1333 de 2009, que determina competencia según el otorgamiento de la respectiva licencia, concesión, permiso y demás instrumentos de manejo y control ambiental, así como las autorizaciones que haya lugar, en tal sentido, la CAM tienen potestad en los casos que interviene para el otorgamiento de licencias, permisos y autorizaciones ambientales que sean de su jurisdicción.

Ahora bien, es importante enunciar una de las características que tiene el procedimiento sancionatorio ambiental, tiene que ver con la presunción de culpa del infractor, lo que implica que la carga de la prueba está a cargo del presunto infractor que debe en el proceso desvirtuar la

presunción de culpa o dolo.

Por otro lado, se tiene la imposición de medidas preventivas que están reguladas de los artículos 12 al 16 de Ley 1333 de 2009 y que tienen el propósito de prevenir o impedir la ocurrencia de una conducta antijurídica que atente contra el medio ambiente. Estas medidas preventivas pueden iniciarse una vez la autoridad ambiental competente tenga conocimiento del hecho por oficio o petición de parte, en este caso la entidad deberá comprobar el hecho y podrá por medio de un acto administrativo motivado imponer medidas preventivas.

En relación con el tipo de sanciones la Ley 1333 de 2009 establece de acuerdo a la gravedad de la imposición de pagos pecuniarios, cierre del establecimiento, revocatoria del permiso o licencia, demolición de la obra, decomiso de los especímenes, trabajo comunitario o restitución de especímenes a su habitat.

Ahora bien, de acuerdo a la Ley 1333 del 2009, en sus artículos 17 al 31, se encuentra estipulado el procedimiento sancionatorio que se desarrolla a partir de varias etapas:

1. La indagación preliminar, el artículo 17 de la Ley 1333 de 2009 establece que el objetivo de la indagación preliminar es determinar la existencia o no del mérito que da lugar a ordenar la indagación; esto se traduce en que, en esta primera etapa se verifica si hay ocurrencia de conducta, así mismo se determina si es constitutiva de infracción ambiental, o si se ha actuado al amparo de una de las causales que eximen de responsabilidad; dicha indagación tiene un término no mayor a seis meses, y se debe culminar ya sea con el archivo definitivo o con el auto que apertura la investigación

2. Según el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009 la iniciación del Procedimiento Sancionatorio, se genera una vez se dé el auto de apertura de la investigación, se procede a iniciar formalmente el proceso sancionatorio a través de oficio según lo peticione la parte, o como actuación por medio de un acto administrativo, el cual se notifica personalmente según lo dispuesto en el Cpaca; disponiéndose de esta manera a dar inicio a la verificación de hechos u omisiones propios de infracción a las normas ambientales, es de denotar que en caso de que

flagrancia y/o confesión se da paso a recibir descargos.

3. Según el artículo 19 de la Ley 1333 de 2009, las notificaciones se surten de acuerdo al Código Contencioso Administrativo.

4. Para el caso de las intervenciones el artículo 20 de Ley 1333 de 2009 establece que una vez se inicie el procedimiento sancionatorio, cualquier individuo puede participar para allegar pruebas o en efecto para auxiliar al funcionario competente cuando sea procedente, lo anterior teniendo en cuenta los términos de la Ley 99 de 1993 en sus artículos 69 y 70.

5. En cuanto a la remisión a otras autoridades, artículo 21 de la Ley 1333 de 2009, estableció que si existen faltas disciplinarias o infracción administrativa en los hechos objeto del procedimiento sancionatorio, la autoridad ambiental comunicará a las correspondientes autoridades, sin embargo en caso de existir un proceso penal, disciplinario y/o administrativo, no se exime del procedimiento sancionatorio que se esté adelantando.

6. Para el caso de la verificación de los hechos, el artículo 22 de la Ley 1333 de 2009 establece que la autoridad de carácter ambiental puede adelantar todas las diligencias que considere necesarias, tales como visitas, tomas de muestras, mediciones, etc., para poder establecer certeramente los hechos y tener las pruebas suficientes de haber lugar a ello.

7. En relación con la cesación de procedimiento el artículo 23 de la Ley 1333 de 2009, impone que si se demuestra plenamente alguna de las causales del artículo 9 de esta ley, se ordena la cesación del procedimiento sobre el supuesto infractor, mismo que debe ser notificado de la decisión. Dicha cesación solo puede darse previo al auto de formulación de cargos, con excepción en caso de fallecimiento del infractor.

8. En cuestión a la formulación de cargos, artículo 24, la Ley 1333 de 2009, plantea que de existir mérito para seguir con la investigación, la autoridad ambiental a través de un acto administrativo debidamente motivado, procede a formular cargos contra el presunto infractor.

9. Sobre los descargos, el artículo 25 de la Ley 1333 de 2009, establece que una vez se notifique al presunto infractor el pliego de cargos, tendrá 10 días hábiles siguientes para presentar

descargos ya sea por medio escrito, así mismo aportar o pedir práctica de pruebas que crea oportunas o determinantes. En caso de generarse costes al respecto, es el solicitante quien debe asumirlos.

10. En relación con las prácticas de pruebas, artículo 26 de la Ley 1333 de 2009, define que una vez que venza el término de los diez días señalados anteriormente, la autoridad competente ordena práctica de pruebas solicitadas de acuerdo a criterios de conducencia, pertinencia y necesidad; lo anterior debe darse en un término de 30 días y puede ser prorrogado solo una vez con un máximo de sesenta días. En caso de negarse la práctica se puede acudir al recurso de reposición.

11. Para el caso de la determinación de la responsabilidad y sanción, el art 27 de la Ley 1333 de 2009, define que luego de los quince días hábiles siguientes a la exposición de descargos o vencimiento del periodo probatorio, con un acto administrativo se declara o no la responsabilidad del infractor y se imponen las sanciones a que hayan lugar.

12. En lo referente a la notificación, el artículo 28, de la Ley 1333 de 2009 estipula que: “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” (Congreso de la República de Colombia, 2009).

13. En relación con la publicidad, el artículo 29 de la Ley 1333 de 2009 establece que: “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” (Congreso de la República de Colombia, 2009).

14. Frente a los recursos, se estipula que: “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” (L.1333/2009, art 30).

En dicha dirección se señala que “los actos administrativos proferidos en desarrollo del procedimiento sancionatorio ambiental, quedarán en firme de conformidad con el artículo 62 del Código Contencioso Administrativo” (L.1333/2009, art 30).

15. En cuanto a las medidas compensatorias, se establece que:

“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” (L.1333/2009, art 31).

3.2 Manejo de residuos solidos

En relación a la potestad sancionatoria, la CAM, tiene su jurisdicción en el departamento del Huila, y frente a los hechos que tiene conocimiento, son los estipulados en la normatividad ambiental. En tal sentido, para el caso de los residuos sólidos peligrosos, se tiene normas como el Decreto 1076 de 2015 que establece medidas para la prevención de la generación de residuos peligrosos, así como tiene como objeto el regular el manejo de los desechos generados. En tal sentido, es importante referenciar la definición de residuos peligrosos infecciosos que según el anexo III del Decreto 1076 de 2015 es:

“Un residuo o desecho con características infecciosas se considera peligroso cuando contiene agentes patógenos; los agentes patógenos son microorganismos (tales como bacterias, parásitos, virus, rickettsias y hongos) y otros agentes tales como priones, con suficiente virulencia y concentración como para causar enfermedades en los seres humanos o en los animales”

Lo anterior implica que dada la peligrosidad de los residuos, puede afectar la salud de los seres humanos o animales, por lo cual la potestad sancionadora, recae sobre quienes vulneren las normas en materia ambiental. Al respecto, dentro de las competencias de las Corporaciones

Autónomas Regionales relacionadas con la disposición de residuos peligrosos está el artículo 2.2.2.3.2.3 del Decreto 1076 de 2015 con el otorgamiento de licencias ambientales:

“La construcción y operación de instalaciones cuyo objeto sea el almacenamiento, tratamiento, aprovechamiento, recuperación y/o disposición final de residuos o desechos peligrosos, y la construcción y operación de rellenos de seguridad para residuos hospitalarios en los casos en que la normatividad sobre la materia lo permita” (pág. 115).

Esta competencia implica dentro del proceso sancionatorio ambiental que la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena tiene la competencia para tomar medidas preventivas y sancionar a los infractores, cuando en la construcción y operación de instalaciones para el tratamiento de residuos sólidos peligrosos se realice una conducta antijurídica.

En este orden de ideas, frente a los residuos peligrosos, tanto los generadores como los gestores o receptores tienen responsabilidad en el proceso de transporte, recepción, disposición y aprovechamiento de los residuos peligrosos. En tal sentido, según el literal e) del artículo 2.2.6.2.2.1. Decreto 1076 de 2015 establece como prohibición: “Ingresar residuos o desechos peligrosos en rellenos sanitarios, sino existen celdas de seguridad dentro de este, autorizadas para la disposición final de este tipo de residuo” (pág. 283).

Por otro lado, el artículo 27 del Decreto 948 de 1995 establece requisitos para el procedimiento de incineración de residuos patológicos e industriales, siendo esta reglamentación de importancia para preservar la calidad del aire. Asimismo la Resolución 1362 de 2007 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial establece la obligación de los generadores de residuos peligrosos de inscribirse en el Registro de Generadores de Residuos o Desechos Peligrosos. En este orden de ideas, las Corporaciones Autónomas Regionales tienen la competencia de llevar el registro de residuos peligrosos.

4. Conclusiones

El procedimiento sancionatorio implica la potestad del Estado para prevenir y sancionar cualquier conducta que contravenga las disposiciones en materia ambiental en el país. En tal sentido, es una herramienta para proteger el derecho colectivo de tercera generación que es el derecho al medio ambiente. De esta manera, la CAM, al ejercer su potestad sancionatoria, está contribuyendo desde su función y competencia a garantizar el derecho colectivo del medio ambiente.

Por su parte, el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, tiene como elemento procesal, el hecho que la carga de la prueba esta invertida, lo que implica que se presume la culpabilidad y recae en el procesado desvirtuar la presunción de culpa o dolo. Este elemento del procedimiento administrativo ambiental, tiene su sustento en que se persigue un fin constitucional valioso y su aplicación no genera efectos negativos mayores que el interés superior de protección de medio ambiente que se busca garantizar. En ese sentido, según la ley y la jurisprudencia al invertir la carga de la prueba se está dando prelación a la protección del derecho colectivo a un ambiente sano.

Otra conclusión, tiene que ver con el carácter unificador de la Ley 1333 de 2009 sobre el proceso sancionatorio, dado que en la normatividad anterior, el proceso sancionatorio se encontraba disperso en varias normas que estaban disgregadas según el ámbito o tema de protección ambiental.

Referencias Bibliográficas

- I. Amaya Arias, Á. M. (2020). Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental en Colombia: Generalidades y algunos retos en su aplicación. *Derecho & Sociedad*, 65-78. Obtenido de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22434>

- II. Asamblea General de la Naciones Unidas. (1989). Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. Obtenido de <https://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/text/BaselConventionTexts.pdf>
- III. Asamblea General de las Naciones Unidas. (1972). Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Estocolmo: Asamblea General de las Naciones Unidas. Obtenido de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N73/039/07/PDF/N7303907.pdf?OpenElement>
- IV. Banco Mundial. (20 de 9 de 2018). Informe del Banco Mundial: Los desechos a nivel mundial crecerán un 70 % para 2050, a menos que se adopten medidas urgentes. Comunicado de prensa. . Washington. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2018/09/20/global-waste-to-grow-by-70-percent-by-2050-unless-urgent-action-is-taken-world-bank-report>
- V. Bejarano Ramos, C. (2019). El papel de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en la aplicación de la ley 1333 de 2009. Bogotá: Universidad Externado. Obtenido de https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/2669/MKA-spa-2019-El_papel_de_la_Jurisdiccion_Contenciosa_Administrativa_en_la_aplicacion_de_la_Ley_1333_de_2009?sequence=1&isAllowed=y
- VI. Blanca Cetina, M. P. (2015). El derecho al medio ambiente en el ordenamiento jurídico colombiano: evolución y comparación en el reconocimiento como derecho fundamental. Universidad Católica de Colombia. Obtenido de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2656/1/articulo%20%20MPB%20%281%29.pdf>
- VII. Corporación Autónoma del Alto Magdalena CAM. (2021). Obtenido de <https://www.cam.gov.co/entidad/organizacional/mision-y-vision.html>

- VIII. Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM. (2014). Obtenido de <https://www.cam.gov.co/696-ips%C2%B4s-a-manejar-adecuadamente-sus-residuos-hospitalarios.html>
- IX. Hammurabi. (s. f.). Código de Hammurabi. Obtenido de <http://www.ataun.eus/BIBLIOTECAGRATUITA/CI%C3%A1sicos%20en%20Espa%C3%B1ol/An%C3%B3nimo/C%C3%B3digo%20de%20Hammurabi.pdf>
- X. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. (2017). Informe Nacional de Residuos Peligrosos o Desechos Peligrosos en Colombia 2017. Bogotá. Obtenido de http://www.andi.com.co/Uploads/Informe_RESPEL_2017.pdf
- XI. Kerguelén Durango, E. A. (15 de 06 de 2016). 10. Obtenido de [file:///C:/Users/usuario/Downloads/ramon0712,+Art%C3%ADculo+N%C2%B0+1+Eduardo+kerguelen%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/ramon0712,+Art%C3%ADculo+N%C2%B0+1+Eduardo+kerguelen%20(1).pdf)
- XII. Kerguelén Durango, E. A. (2016). Antecedentes históricos del derecho ambiental colombiano. Derecho y Sociedad, 1, 1-10. Obtenido de <https://revistas.unicordoba.edu.co/index.php/dersoc/article/download/590/695/>
- XIII. Muñoz Catalán, E. (2014). El medio ambiente como bien jurídico y derecho humano de tercera generación reconocido desde el imperio romano. DELOS: Desarrollo Local Sostenible, 7(21). Obtenido de <https://www.eumed.net/rev/delos/21/derechos-humanos.html>
- XIV. Observatorio para el seguimiento de los ODS. (2018). Obtenido de <https://fapobservatorioods.com/?p=2385>
- XV. Organización de las Naciones Unidas. (2015). Convención Marco sobre el Cambio Climático. Paris. Obtenido de unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/109s.pdf
- XVI. Quisbert, E. (2006). Las XII tablas. Obtenido de https://ermoquisbert.tripod.com/dr/12t/12t_apunte.pdf

XVII. Tobón Maya, M., Murillo Ramírez, M. P., Correa Ramírez, C., & Zárate Yépez, C. A. (2018). El procedimiento sancionatorio ambiental: análisis de una metodología que sigue en construcción. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas - UPB*, 48(128), 245-262. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/rfdcp/v48n128/0120-3886-rfdcp-48-128-245.pdf>

Referencias normativas

XVIII. D.2811/1974, art 34.

XIX. D. 1594/1984.

XX. D.948/1995, art.27.

XXI. D.1076/2015, art.2.2.5.1.1.2.

XXII. L.23/1973, art. 2.

XXIII. L.99/1993, art. 33, 69, 70.

XXIV. R.1362/2007. art.2.

Referencias Jurisprudenciales

XXV. CConst, C-126/98. E. Martínez.

XXVI. CConst, C-595/10. J. Palacio.

XXVII. CConst C-259/16. Guerrero.

