

NORMAS PROCESALES - Aplicación en el tiempo. Regla de la Ley 153 de 1887 / DECRETO 1753 DE 1994 - Inaplicación en procedimiento administrativo ambiental / DEBIDO PROCESO - No se vulnera cuando se aplica otra norma de procedimiento que contiene similares garantías para el administrado / DERECHO DE AUDIENCIA Y DE DEFENSA - Es garantizado en procedimiento sancionatorio regulado en el Decreto 1594 de 1984 / DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO - Contenido

Señala el apelante como argumento central de su reproche, que el hecho de haberse dado aplicación al Decreto 1594 de 1984, cuando ya había sido subrogado por el Decreto 1753 de 1994, constituye un desconocimiento del debido proceso y una violación del derecho de audiencia y de defensa. Según su criterio, no resulta acertado afirmar que los Decretos en mención estén consagrando las mismas garantías procesales, pues lo cierto es que el artículo 33 del Decreto 1753 de 1994 –norma que se dejó de aplicar-, concede al investigado la posibilidad de realizar las acciones correctivas del caso o de explicar las razones por las cuales ha incurrido en el incumplimiento de las condiciones y exigencias establecidas en la licencia ambiental, antes de que la autoridad competente decrete su suspensión o revocatoria, en tanto que el Decreto 1594 de 1984, permite que de entrada se adopten ciertas medidas preventivas, como aquella que ordenó la suspensión del funcionamiento del horno incinerador de desechos hospitalarios, contra la cual no procedía ningún recurso. Según el criterio del recurrente, resulta igualmente equivocada la afirmación del a quo según la cual, la decisión adoptada en su contra estaba llamada a ser exactamente la misma de haberse dado aplicación al Decreto 1753 de 1994, pues de habersele brindado la oportunidad de corregir el incumplimiento no se habría llegado al extremo de disponerse la revocatoria de la licencia ambiental. Antes de abordar la temática que se acaba de bosquejar, es necesario manifestar que efectivamente el régimen jurídico aplicable en este caso era el establecido en el Decreto 1753 de 1994, tal como lo señalaron en su momento la parte actora y el Tribunal Administrativo de Santander. Lo anterior, teniendo en cuenta que el procedimiento sancionador adelantado contra la firma SANDESOL LTDA, empezó a tramitarse desde el día 14 de Julio de 1998, en momentos en los cuales ya se encontraba vigente el precitado decreto. En tales circunstancias y en consideración a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 con respecto a la aplicación en el tiempo de las normas de carácter procesal, no queda ninguna duda de que el Decreto 1753 de 1994 era la norma aplicable. Con todo, la Sala considera que el mencionado yerro no constituye en este caso un vicio de carácter sustancial y mucho menos que la aplicación del Decreto 1594 de 1984 deba conducir irremediablemente a la anulación de los actos acusados, pues como bien lo señala el Tribunal Administrativo de Santander en su providencia, en los procedimientos sancionatorios regulados por los Decretos 1594 de 1984 y 1753 de 1994 se establecen similares oportunidades de audiencia y de defensa. Para corroborarlo, basta simplemente con observar cómo en ambos Decretos se garantiza el derecho del investigado de conocer y desvirtuar los cargos que se le endilgan; de esgrimir los argumentos y de allegar las pruebas que estime necesarios; así como el derecho de presentar los recursos que procedan para controvertir las determinaciones adoptadas en su contra.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1753 DE 1994 / DECRETO 1594 DE 1984 / LEY 153 DE 1887 – ARTICULO 40

NORMA DEMANDADA: RESOLUCION 197 DE 1999 (15 DE MARZO) CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA (NO ANULADA) / RESOLUCION 436 DE 1999 (24 DE MAYO)

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA (NO ANULADA)

SALUBRIDAD PUBLICA - Medidas de seguridad para prevenir o impedir situaciones de riesgo / MEDIDAS DE SEGURIDAD - Son de carácter preventivo y aplicación inmediata / MEDIDAS DE SEGURIDAD - En materia ambiental. Son aplicación del principio de precaución / PRINCIPIO DE PRECAUCION - Medidas de seguridad ambiental

Es importante precisar que el Decreto 1594 de 1984, contempla en sus artículos 181 a 196 la posibilidad de que las autoridades competentes adopten medidas de seguridad encaminadas a conjurar, prevenir o impedir la ocurrencia de hechos o la existencia de situaciones de riesgo que atenten o puedan atentar contra la salubridad pública. Para la adopción de tales medidas el legislador no exige formalismos especiales. Dichas medidas, que no son de naturaleza sancionatoria sino preventiva, son de inmediata aplicación ya sea de oficio o a petición de parte interesada. Es del caso subrayar desde ya que la adopción de tales medidas encuentra su fuente de inspiración y justificación en el principio de precaución, el cual, según lo dispuesto en diferentes instrumentos internacionales y en expresas disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico interno, constituye uno de los principios cardinales en materia de protección del medio ambiente.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 181 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 182 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 183 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 184 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 185 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 186 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 187 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 188 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 189 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 190 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 191 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 192 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 193 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 194 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 195 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 196

NOTA DE RELATORIA: Sobre el concepto, naturaleza y alcance del principio de precaución en materia ambiental, sentencia, Corte Constitucional, C-293, del 23 de abril de 2002.

NORMA DEMANDADA: RESOLUCION 197 DE 1999 (15 DE MARZO) CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA (NO ANULADA) / RESOLUCION 436 DE 1999 (24 DE MAYO) CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA (NO ANULADA)

MEDIDAS DE SEGURIDAD - Su aplicación en materia ambiental no requiere procedimiento previo / MEDIDAS DE SEGURIDAD EN MATERIA AMBIENTAL - Son independientes del procedimiento sancionatorio / MEDIDAS PREVENTIVAS EN MATERIA AMBIENTAL - Distinción frente a sanciones / SANCIONES POR INFRACCIONES AMBIENTALES - Se distinguen de las medidas preventivas o de seguridad / SUSPENSION DE LICENCIA AMBIENTAL - Carácter como medida preventiva y como sanción / SUSPENSION DE LICENCIA AMBIENTAL - Improcedencia de recursos cuando es medida preventiva y procedencia cuando es sanción

Expuestas las ideas anteriores, resulta fácil comprender la razón por la cual las medidas de seguridad son de aplicación inmediata y no requieren del

adelantamiento previo de ninguna formalidad procesal específica, pues de lo que se trata es precisamente de defender el medio ambiente y de proteger el interés público, que son de suyo prevalentes. Las enunciadas medidas de seguridad son independientes del procedimiento sancionador que deba adelantarse cuando ocurran actos de agresión al medio ambiente. En tales eventos, el artículo 198 del Decreto 1594 de 1984 establece que una vez proferida la medida de seguridad, "...se procederá inmediatamente a iniciar el procedimiento sancionatorio", lo cual confirma que se trata de actuaciones administrativas distintas. En ese mismo sentido, el artículo 85 de la ley 99 de 1993 relaciona bajo rúbricas separadas las sanciones y las medidas preventivas de policía administrativa (...). Como bien se puede apreciar, la norma anteriormente transcrita hace referencia a la suspensión en tanto que sanción y como medida preventiva, pero no por ello se puede predicar que ambas suspensiones tengan el carácter de medidas sancionatorias. Ello permite entender el porqué no proceden recursos contra las suspensiones adoptadas a título de medida preventiva o de seguridad y sí proceden contra las suspensiones decretadas a manera de sanción por la violación del ordenamiento jurídico ambiental. El artículo 34 del Decreto 1753 de 1994, que como ya se ha dicho es reglamentario de la ley 99 de 1993, prevé la posibilidad de que en los casos de emergencia se puedan dictar las medidas preventivas reguladas en el artículo 85 de la Ley 99 de 1993, cuando ello sea necesario por razones de orden natural, social o de interés nacional, para proteger los recursos naturales, el medio ambiente y la salud humana, lo cual coincide con lo dispuesto en el Decreto 1594 de 1984 con respecto a la adopción de las medidas de seguridad.

FUENTE FORMAL: LEY 99 DE 1993 – ARTICULO 85 / DECRETO 1753 DE 1994 – ARTICULO 34 / DECRETO 1594 – ARTICULO 198

NORMA DEMANDADA: RESOLUCION 197 DE 1999 (15 DE MARZO) CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA (NO ANULADA) / RESOLUCION 436 DE 1999 (24 DE MAYO) CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA (NO ANULADA)

LICENCIA AMBIENTAL - Revocatoria o suspensión / SUSPENSION DE LICENCIA AMBIENTAL - Procedimiento administrativo. Requerimiento previo / SUSPENSION DE FUNCIONAMIENTO DE HORNO INCINERADOR - Medida preventiva. Posibilidad de hacer cesar medida a través de acciones correctivas / MEDIDA PREVENTIVA - Aplicación hasta tanto no se tomen correctivos frente a incumplimiento de norma ambiental / DECRETO 1594 DE 1984 - Establece oportunidad de corregir y explicar ante la autoridad competente incumplimiento al ordenamiento jurídico ambiental / MEDIDAS PREVENTIVAS Y DE SEGURIDAD AMBIENTAL - Su aplicación no impide adelantar procedimiento sancionatorio

Aparte de las similitudes anotadas, la sociedad actora pone todo su énfasis al afirmar que el parágrafo del artículo 33 del Decreto 1753 de 1994, establece que "Antes de proceder a la revocatoria o suspensión de la Licencia Ambiental se requerirá por una sola vez al beneficiario de ésta, para que corrija el incumplimiento en el cual ha incurrido presente las explicaciones que considere necesarias sobre las causas de su incumplimiento. En el mismo acto de requerimiento, la autoridad ambiental competente fijará el plazo para corregir el incumplimiento, de acuerdo con la naturaleza del asunto.", siendo esa formalidad uno de los rasgos distintivos del procedimiento reglamentado en el mencionado decreto. Como quiera que la sociedad actora construye todo su acervo argumentativo sobre el hecho de haberse pretermitido el requerimiento previo previsto en el parágrafo del artículo

33 del Decreto 1753 de 1994, la Sala estima oportuno señalar que en el sub lite la Resolución 0637 de fecha 14 de julio de 1998, al disponer la suspensión del funcionamiento del horno incinerador de residuos sólidos a manera de medida preventiva, en buena medida brindó la oportunidad a la firma SANDESOL LTDA de corregir o explicar el incumplimiento que se le estaba endilgando, al disponer en el párrafo de su artículo 1° lo siguiente: Artículo 1° [...] PARÁGRAFO: La medida preventiva de suspensión estará vigente hasta tanto no se superen las causas que le dieron origen, sin perjuicio de las decisiones que se adopten como consecuencia del proceso sancionatorio que, consecuencialmente, habrá de acometerse. Teniendo en cuenta el carácter preventivo de la medida de suspensión, resulta fácil inferir que esa decisión no tenía un carácter definitivo, por cuanto estaría vigente "...hasta tanto no se superen las causas que le dieron origen". No huelga poner de relieve, en todo caso, que las distintas piezas documentales que forman parte del procedimiento administrativo adelantado por la Corporación demandada, permiten observar cómo la suspensión del funcionamiento del horno incinerador de desechos hospitalarios y la orden de adelantar la correspondiente investigación, se encontraban plenamente justificadas en razón de la existencia de los riesgos ciertos y comprobados que amenazaban la salubridad pública. (...). Si bien es cierto que la Corporación demandada no formuló el requerimiento previo en los términos señalados por el párrafo del artículo 33 del Decreto 1753 de 1994, no lo es menos que la firma SANDESOL LTDA, al conocer la Resolución 0637 de 14 de Julio de 1998 y al enterarse de que la orden de suspensión del funcionamiento del horno estaría vigente hasta tanto no se superaran las causas que le dieron origen, bien habría podido adelantar las acciones correctivas encaminadas a solucionar los problemas ambientales aquí mencionados, con lo cual la suspensión decretada habría cesado de inmediato, sin perjuicio claro está de que se adelantara el procedimiento sancionador que en tales caso procede. No obstante lo anterior y a pesar del carácter temporal y condicionado de la medida, no obra en el expediente ninguna evidencia de que la firma SANDESOL LTDA haya adelantado cualquier tipo de acciones correctivas, ante lo cual resultaba lógico que la medida preventiva siguiera surtiendo sus efectos en el tiempo. En suma, la Sala considera que bajo el régimen establecido por el Decreto 1594 de 1984, la entidad demandante tenía la misma oportunidad de corregir y explicar ante las autoridades competentes los incumplimientos a las normas que forman parte del ordenamiento jurídico ambiental, tal como lo consagró posteriormente el párrafo del artículo 33 del Decreto 1753 de 1994. En todo caso, es pertinente considerar también que bajo uno u otro régimen, la adopción de una medida preventiva o de seguridad y el hecho de corregir o no las situaciones de contaminación ambiental, en ningún caso exime al agente contaminante de que se adelante en su contra un procedimiento sancionatorio.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1753 DE 1994 – ARTICULO 33

NORMA DEMANDADA: RESOLUCION 197 DE 1999 (15 DE MARZO) CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA (NO ANULADA) / RESOLUCION 436 DE 1999 (24 DE MAYO) CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA (NO ANULADA)

PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO EN MATERIA AMBIENTAL - Régimen del Decreto 1594 de 1984 / PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO EN MATERIA AMBIENTAL - Régimen del Decreto 1753 de 1994 / PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO EN MATERIA AMBIENTAL - Garantía del derecho de

defensa y audiencia tanto en el Decreto 1594 de 1984 como en el Decreto 1753 de 1994

Ahora bien, en lo que concierne al procedimiento sancionador propiamente dicho, es menester precisar ahora si el decreto 1753 de 1994 resultaba ser mucho más favorable para la firma demandante, esto es si establecía garantías o posibilidades de audiencia o de defensa superiores a las previstas en el Decreto 1594 de 1984. Para tal efecto, se impone entrar a considerar entonces las normas de dicho régimen. Los artículos 197 a 254 del Decreto 1594 de 1984, prescribía las normas aplicables al procedimiento administrativo sancionador, siendo pertinente destacar los artículos que se transcriben a continuación [artículos 202, 203, 204, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214 y 215]. Además de lo establecido en los artículos que se acaban de reproducir, el Decreto 1594 de 1984 contempla las sanciones de amonestación, multa, decomiso de productos o artículos, suspensión o cancelación de registros de los permisos de vertimiento o de la autorización sanitaria de funcionamiento - parte agua y cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio, contra las cuales proceden los recursos de la vía gubernativa, según lo establecen los artículos 214 y 215 anteriormente transcritos. Tales sanciones son prácticamente las mismas que aparecen previstas en el artículo 85 de la Ley 99 de 1993. Ahora bien. El artículo 33 del Decreto 1753 de 1994, "por el cual se reglamentan parcialmente los Títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales", se ocupó de desarrollar el tema de la suspensión o revocatoria de las licencias ambientales, exigiendo la expedición de un acto administrativo debidamente motivado, el cual deberá ser expedido cuando su titular "...haya incumplido cualquiera de los términos, condiciones, obligaciones o exigencias inherentes a ella consagrados en la ley, los reglamentos o en el mismo acto de otorgamiento." Contra esos actos administrativos de carácter particular y concreto, proceden los recursos de vía gubernativa, de conformidad con lo dispuesto en las normas generales que regulan los procedimientos administrativos (Decreto Ley 01 de 1984). Expuestos como quedan los rasgos esenciales de los procedimientos previstos en los decretos 1594 de 1984 y 1753 de 1994, la Sala encuentra que en ellos se regulan de manera similar los procedimientos gubernativos relacionados con la imposición de sanciones, observándose desde luego algunas diferencias que a juicio de la Sala no son en el fondo de mayor relevancia, en la medida en que ambos procedimientos permiten el ejercicio de los derechos de audiencia y de defensa a los administrados, cuando incurran en la violación de las disposiciones relativas al medio ambiente o en el incumplimiento de las condiciones, exigencias y requisitos establecidos en las licencias ambientales de que son beneficiarios. Para la Sala es absolutamente claro que en el caso sub examine la firma SANDESOL LTADA no sólo tuvo la oportunidad de rectificar en la fase previa los actos generadores de contaminación ambiental que le fueron imputados y de ejercer a plenitud su derecho de defensa durante el trámite del proceso sancionador correspondiente, sin que pueda afirmarse que la entidad demandada le haya puesto ningún tipo de obstáculos, limitaciones o restricciones. Para corroborar la veracidad de esta afirmación, basta simplemente con revisar los folios del procedimiento sancionatorio número 051-98 adelantado en contra de SANDESOL LTADA., en donde obran innumerables informes, constancias, actas de visita, fotografías, oficios, resultados de laboratorio, memorandos, pliego de cargos, escritos de descargos, autos, resoluciones, recursos y constancias de notificación, de cuya revisión minuciosa emerge el convencimiento de que jamás se desconoció a la sociedad investigada el derecho de corregir su incumplimiento y mucho menos de defender sus intereses.

FUENTE FORMAL: LEY 99 DE 1993 – ARTICULO 85 / DECRETO 1753 DE 1994 – ARTICULO 33 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 197 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 202 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 203 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 204 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 206 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 207 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 208 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 209 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 210 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 211 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 212 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 213 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 214 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 215 / DECRETO 1594 DE 1984 – ARTICULO 254

NORMA DEMANDADA: RESOLUCION 197 DE 1999 (15 DE MARZO) CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA (NO ANULADA) / RESOLUCION 436 DE 1999 (24 DE MAYO) CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA (NO ANULADA)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 68001-23-15-000-1999-02524-01

Actor: SANDESOL LTDA

Demandado: DIRECTOR DE LA CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA

Referencia: APELACION SENTENCIA

La Sala decide la apelación interpuesta por la parte demandada contra la sentencia proferida el 26 de octubre de 2006 por el Tribunal Administrativo de Santander, mediante la cual se denegaron las pretensiones.

I.- ANTECEDENTES

1. La demanda

La sociedad SANTANDEREANA DE DESECHOS SÓLIDOS -SANDESOL LTDA-, obrando mediante apoderado y en ejercicio de la Acción de Nulidad y

Restablecimiento del Derecho establecida en el artículo 85 del C.C.A., solicitó al Tribunal Administrativo de Santander que se accediera a las siguientes

1.1.- Pretensiones

PRIMERO.- Que se declare la nulidad de la Resolución Núm. 197 del 15 de marzo de 1999, proferida por el Director de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga –CDMB-, mediante la cual se suspendió la licencia ambiental conferida mediante la Resolución 781 del 30 de julio de 1997, a la firma SANDESOL LTDA.

SEGUNDO.- Que se declare la nulidad de la Resolución Núm. 436 del 24 de mayo de 1999, proferida por el Director de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, mediante la cual se confirmó en todas sus partes la Resolución Núm. 197 del 15 de marzo de 1999.

TERCERO.- Que como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, se condene a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, al pago de los daños y perjuicios ocasionados a SANDESOL LTDA, por concepto de daño emergente y lucro cesante, derivados de las medidas antes mencionadas y del cierre del horno incinerador de propiedad de la empresa demandante, desde el día 16 de Julio de 1998 y hasta el día en que entre nuevamente en servicio.

CUARTO.- Que a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, que proceda a publicar en el diario Vanguardia Liberal de la Ciudad de Bucaramanga, un aviso de media página durante tres días, en el cual se comuniquen a la opinión pública que la empresa SANDESOL LTDA está cumpliendo con el plan de manejo ambiental y que las sanciones impuestas fueron anuladas por la jurisdicción Contencioso Administrativa..

QUINTO.- Que la liquidación de la condena se efectúe mediante el pago en moneda de curso legal en Colombia, la cual deberá ser ajustada tomando como base el índice de precios al consumidor o al por mayor, conforme a lo dispuesto por el artículo 178 del C.C.A.

SEXTO.- Que se disponga la aplicación de lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del C.C.A.

1.2. Hechos u omisiones

La parte actora presentó un recuento pormenorizado de los antecedentes fácticos que dieron lugar a la expedición de los actos administrativos acusados, señalando que la Corporación Autónoma demandada suspendió de manera arbitraria e irregular la licencia ambiental en la cual se amparaba la explotación de un horno incinerador de propiedad de la firma SANDESOL LTDA. La medida cuestionada tuvo como origen la emisión de materiales particulados en concentraciones superiores a las legalmente permitidas, sin que dicha situación haya sido acreditada mediante la realización de las pruebas técnicas respectivas. Al relatar los hechos relacionados con el caso, la demandante expresó que dicha decisión fue adoptada en abierta contradicción con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y aún a pesar de haberse reconocido por parte de la Corporación Autónoma Regional que la sociedad SANDESOL LTDA estaba dando estricto cumplimiento al plan de gestión ambiental. Además de lo anterior, la parte actora considera que el respectivo proceso sancionador se encuentra viciado, por cuanto la administración le desconoció el derecho de audiencia y de defensa. Por contera, las medidas adoptadas ocasionaron perjuicios materiales a la sociedad titular de la licencia, bajo las modalidades de daño emergente y lucro cesante.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

El actor considera violadas las siguientes disposiciones: los artículos 62 y 85 de la Ley 99 de 1993; el artículo 33 del Decreto 1753 de 1994; y por último, el artículo 23 de la Constitución Política.

Al exponer el concepto de la violación, el actor asegura que la Corporación Autónoma Regional, en vez de dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 1753 de 1994, aplicó en su lugar las disposiciones del Decreto 1594 de 1984, sin tener presente que las mismas habían sido subrogadas por las de aquél. Menciona al mismo tiempo que en este caso no se dio cumplimiento al parágrafo del artículo 33 del Decreto 1753 de 1994, pues primero ha debido requerirse al Gerente de la firma infractora para que adoptara los correctivos necesarios o presentara las explicaciones a que hubiere lugar. Así las cosas, la entidad demandada incurrió en la violación del debido proceso y en el desconocimiento de los derechos de audiencia y de defensa de la parte actora.

2. Contestación de la demanda

El apoderado de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, manifestó su abierta oposición a las pretensiones consignadas en la demanda, proponiendo, a manera de excepción, la CARENCIA TOTAL DE FUNDAMENTO FÁCTICO Y JURÍDICO.

Al sustentar la razón de su postura, la entidad pública demandada puso de presente que la ley del medio ambiente contempla dos escenarios bien distintos, cuya precisión es necesaria para poder valorar la legalidad de las decisiones demandadas: En efecto, el primero de ellos, regulado por el artículo 62 de la ley 99 de 1993 y desarrollado por el artículo 33 del Decreto 1753 de 1994; se refiere al tema de la revocatoria y suspensión de las licencias ambientales en los casos relativos al incumplimiento de las condiciones y exigencias establecidas en la licencia ambiental. El segundo caso, regulado por el artículo 85 de la ley 99 de 1993 y desarrollado expresamente por el Decreto 1594 de 1984, se refiere a la imposición de medidas y sanciones derivadas de la infracción de la normatividad ambiental en general. Como quiera que dentro de esta última se enmarca la situación administrativa planteada en el presente proceso, mal puede predicarse, en opinión de la entidad demandada, que se haya incurrido en la aplicación de un régimen jurídico equivocado.

Argumenta además que en el caso *sub examine* tampoco es dable afirmar que se hayan vulnerado el debido proceso y el derecho de defensa, pues lo real y cierto es que a la sociedad demandante se le brindaron todas las oportunidades de

audiencia y de defensa previstas en el Decreto 1594 de 1984, las cuales ejerció sin ninguna limitación.

3.- Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público.

En esta etapa procesal, las partes reiteraron los mismos argumentos planteados en la demanda y en su contestación. El agente del Ministerio Público destacado ante el Tribunal Administrativo de Santander no hizo ningún pronunciamiento.

II.- LA SENTENCIA RECURRIDA

El 26 de octubre de 2006, el Tribunal Administrativo de Santander dictó sentencia de primera instancia denegando las pretensiones de la demanda. Según el criterio expresado por al *a quo*, en este caso no se puede predicar el desconocimiento de la garantía constitucional al debido proceso ni puede hablarse tampoco de la vulneración del derecho de defensa, pues independientemente de que se haya dado aplicación a la normatividad contenida en el Decreto 1594 de 1984, siendo aplicable el Decreto 1753 de 1994, la firma SANDESOL LTDA pudo ejercer sin restricciones el derecho de audiencia y de defensa.

Con respecto al régimen aplicable, el Tribunal consideró en su fallo que el Decreto 1753 de 1994 es reglamentario de los títulos VIII y XII y de los cuales forman parte los artículos 62 y 85, por lo cual debe entenderse que las disposiciones del mencionado decreto conforman la normatividad aplicable, prevaleciendo sus normas frente a las disposiciones del Decreto 1594 de 1984, según se desprende de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, a cuyas voces *“Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir”*

Como quiera que el cargo planteado en la demanda se refiere a la violación de los derechos y garantías relativos al debido proceso y al derecho de audiencia y de defensa, el Tribunal se ocupó de comparar los procedimientos establecidos en los Decretos 1594 de 1984 y 1753 de 1994, concluyendo que *“...en esencia, las garantías ofrecidas son las mismas. [...] lo dispuesto en el Decreto 1753 de 1994 como requerimiento por parte de la autoridad ambiental al infractor, con el ánimo que explique y corrija las actuaciones a lugar, no tiene otra finalidad sino la de dar a conocer a éste las transgresiones cometidas, en tanto éste argumenta las*

razones que considere necesarias. Y de su lado, el Decreto 1594 de 1984 consagra el escrito de formulación de cargos al infractor, en el que del mismo modo, se especifica (sic) las razones que provocaron la investigación y se establece (sic) un término de diez días para que el investigado presente sus descargos, es decir, su defensa.”

A partir de las anteriores consideraciones, el A Quo consideró que las prerrogativas constitucionales relativas al debido proceso y al derecho de defensa, fueron debidamente atendidas en el proceso sancionatorio ambiental adelantado contra la firma SANDESOL LTDA y, *“...si bien no se dio trámite de acuerdo a lo dispuesto por la norma vigente, de cualquier manera se habría desatado la misma decisión, ante la existencia de hechos violatorios, no sólo de las condiciones que sustentaban la licencia ambiental, sino de la normatividad referente a la protección del medio ambiente en general.”*

III.- EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte actora impugnó en tiempo la sentencia dictada en primera instancia, señalando que el Tribunal incurrió en un grave error de apreciación al asegurar que se daría el mismo resultado de aplicarse uno u otro Decreto, pues lo cierto es que en el procedimiento regulado por el Decreto 1594 de 1984, la medida cautelar se impone de plano, sin que proceda ningún recurso. Lo anterior explica por qué la parte actora no pudo oponerse en ese momento al sellamiento del horno incinerador de desechos hospitalarios arriba mencionado.

El párrafo del artículo 33 del Decreto 1753 de 1994, por su parte, al regular lo atinente a la suspensión o revocatoria de la licencia ambiental, establece que *"Antes de proceder a la revocatoria o suspensión de la licencia ambiental se requerirá por una sola vez al beneficiario de ésta, para que corrija el incumplimiento en el cual ha incurrido o presente las explicaciones que considere necesarias sobre las causas de su incumplimiento. [...] En el mismo acto de requerimiento, la autoridad ambiental competente fijará el plazo para corregir el incumplimiento, de acuerdo con la naturaleza del asunto".*

Como bien se puede advertir, este Decreto le concede al titular de la licencia ambiental, la oportunidad de corregir las fallas o falencias en que hubiere podido incurrir, previo requerimiento por parte de la administración y dentro del plazo

razonable que ésta le otorgue para tal efecto. En tal sentido, el recurrente considera que de haberse brindado la oportunidad de corregir los yerros detectados, la administración jamás habría llegado al extremo de decretar la suspensión de la licencia ambiental. En ese sentido, considera que la conclusión del Tribunal no es acertada, pues de haberse adoptado en tiempo las medidas correctivas, el sentido de la decisión habría sido otro complemente distinto.

Así las cosas, se impone en su opinión la nulidad las Resoluciones números 197 del 15 de marzo de 1999 y 436 del 24 de mayo de 1999, proferidas ambas por el Director de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, así como también la indemnización de los daños que fueron establecidos pericialmente en el curso del proceso.

IV.- ALEGATOS DE CONCLUSION Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Tanto las partes como el agente del Ministerio Público guardaron silencio.

V.- DECISIÓN

No observándose ninguna causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto *sub lite*, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

Pretende el recurrente que se revoque la sentencia proferida en primera instancia por parte del Tribunal Administrativo de Santander el día 26 de octubre de 2006, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda, por considerar equivocados los fundamentos sobre los cuales se soporta dicha determinación.

Señala el apelante como argumento central de su reproche, que el hecho de haberse dado aplicación al Decreto 1594 de 1984, cuando ya había sido subrogado por el Decreto 1753 de 1994, constituye un desconocimiento del debido proceso y una violación del derecho de audiencia y de defensa.

Según su criterio, no resulta acertado afirmar que los Decretos en mención estén consagrando las mismas garantías procesales, pues lo cierto es que el artículo 33

del Decreto 1753 de 1994 –norma que se dejó de aplicar-, concede al investigado la posibilidad de realizar las acciones correctivas del caso o de explicar las razones por las cuales ha incurrido en el incumplimiento de las condiciones y exigencias establecidas en la licencia ambiental, antes de que la autoridad competente decreta su suspensión o revocatoria, en tanto que el Decreto 1594 de 1984, permite que de entrada se adopten ciertas medidas preventivas, como aquella que ordenó la suspensión del funcionamiento del horno incinerador de desechos hospitalarios, contra la cual no procedía ningún recurso.

Según el criterio del recurrente, resulta igualmente equivocada la afirmación del *a quo* según la cual, la decisión adoptada en su contra estaba llamada a ser exactamente la misma de haberse dado aplicación al Decreto 1753 de 1994, pues de habersele brindado la oportunidad de corregir el incumplimiento no se habría llegado al extremo de disponerse la revocatoria de la licencia ambiental.

Antes de abordar la temática que se acaba de bosquejar, es necesario manifestar que efectivamente el régimen jurídico aplicable en este caso era el establecido en el Decreto 1753 de 1994, tal como lo señalaron en su momento la parte actora y el Tribunal Administrativo de Santander. Lo anterior, teniendo en cuenta que el procedimiento sancionador adelantado contra la firma SANDESOL LTDA, empezó a tramitarse desde el día 14 de Julio de 1998, en momentos en los cuales ya se encontraba vigente el precitado decreto. En tales circunstancias y en consideración a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 con respecto a la aplicación en el tiempo de las normas de carácter procesal, no queda ninguna duda de que el Decreto 1753 de 1994 era la norma aplicable.

Con todo, la Sala considera que el mencionado yerro no constituye en este caso un vicio de carácter sustancial y mucho menos que la aplicación del Decreto 1594 de 1984 deba conducir irremediablemente a la anulación de los actos acusados, pues como bien lo señala el Tribunal Administrativo de Santander en su providencia, en los procedimientos sancionatorios regulados por los Decretos 1594 de 1984 y 1753 de 1994 se establecen similares oportunidades de audiencia y de defensa. Para corroborarlo, basta simplemente con observar cómo en ambos Decretos se garantiza el derecho del investigado de conocer y desvirtuar los cargos que se le endilgan; de esgrimir los argumentos y de allegar las pruebas que estime necesarios; así como el derecho de presentar los recursos que procedan para controvertir las determinaciones adoptadas en su contra.

Es importante precisar que el Decreto 1594 de 1984, contempla en sus artículos 181 a 196 la posibilidad de que las autoridades competentes adopten medidas de seguridad encaminadas a conjurar, prevenir o impedir la ocurrencia de hechos o la existencia de situaciones de riesgo que atenten o puedan atentar contra la salubridad pública. Para la adopción de tales medidas el legislador no exige formalismos especiales. Dichas medidas, que no son de naturaleza sancionatoria sino preventiva, son de inmediata aplicación ya sea de oficio o a petición de parte interesada.

Es del caso subrayar desde ya que la adopción de tales medidas encuentra su fuente de inspiración y justificación en el principio de precaución, el cual, según lo dispuesto en diferentes instrumentos internacionales y en expresas disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico interno, constituye uno de los principios cardinales en materia de protección del medio ambiente. Para contextualizar mejor el tema, nada resulta más oportuno que entrar a considerar los argumentos aducidos por nuestra Corte Constitucional en la sentencia C-293 del 23 de abril de 2002, en donde esa alta corporación señaló textualmente lo siguiente:

"En primer lugar, en la "Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo", se contempló dentro de los 27 principios, el de la precaución, en los siguientes términos:

"Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente." (se subraya)

"El legislador colombiano, al expedir la Ley 99 de 1993, del Medio Ambiente, hizo alusión expresa a los principios contenidos en la Declaración de Río de Janeiro, así:

"Artículo 1º. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales :

"1. "El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre el Medio Ambiente y Desarrollo". [...]

“Es decir, en la Ley 99 de 1993 el principio de precaución está implícito en el numeral 1° del artículo 1°, al aludir a los principios de la Declaración de Río de Janeiro, alusión que la Corte declaró exequible, y en forma autónoma en el numeral 6°, del mismo artículo 1°, ahora demandado.

“3.3 En armonía con lo que estaba ocurriendo en los años 90, respecto del medio ambiente, la Ley 164 de 1994, "Por medio de la cual se aprueba la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992", consagró en el artículo 3, numeral 3, el principio de precaución, así:

"ARTICULO 3o. PRINCIPIOS. Las Partes, en las medidas que adopten para lograr el objetivo de la Convención y aplicar sus disposiciones, se guiarán, entre otras cosas, por lo siguiente:

"(...)

"3. Las Partes deberían tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible. A tal fin, esas políticas y medidas deberían tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos, ser integrales, incluir todas las fuentes, sumideros y depósitos pertinentes de gases de efecto invernadero y abarcar todos los sectores económicos. Los esfuerzos para hacer frente al cambio climático pueden llevarse a cabo en cooperación entre las Partes interesadas." (se subraya)

“La Corte, en la sentencia C-073 de 1995, examinó la constitucionalidad de este Convenio Internacional, y declaró exequibles la Convención y la Ley 164 de 1994, aprobatoria de la misma. Sobre el principio de precaución, la Corte señaló que hace parte de los que animan la protección del sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, y señaló:

"El artículo 3 enuncia los principios que guían la aplicación de la convención con miras a alcanzar su objetivo. La equidad, las responsabilidades comunes pero diferenciadas según se trate de países desarrollados o en desarrollo, y las capacidades respectivas, son las bases del compromiso de las partes en la empresa de proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras (art. 3-1). Las necesidades y circunstancias específicas de los países en desarrollo son tomadas en cuenta, de manera que éstos no tengan que

soportar una carga anormal o desproporcionada en virtud de la convención (art. 3-2). Las medidas de precaución a adoptar en contra de las causas del cambio climático, a que se comprometen las partes, deben tomar en cuenta los distintos contextos socioeconómicos (art. 3-3), y las políticas y medidas de protección ser apropiadas a dichas condiciones específicas, estar integradas en los programas nacionales de desarrollo (art. 3-4) y no constituir un medio de discriminación arbitrario o injustificable ni una restricción encubierta al comercio internacional (art. 3-5). Estos principios son consistentes con el respeto a la autodeterminación de los pueblos que es fundamento de las relaciones exteriores del Estado colombiano (CP art. 9), con los deberes del Estado en materia de protección del medio ambiente y de los recursos naturales (CP arts. 79 y 80), y con la equidad, reciprocidad y conveniencia nacional que son las bases de las relaciones internacionales del país (CP art. 228)." (sentencia C-073 de 1995) (se subraya)

"3.4 No hay duda pues, respecto de las implicaciones internacionales que tiene para el país la existencia y consagración de este principio, en los tratados y convenios internacionales y en el derecho interno, al haber sido incorporado a través de leyes aprobatorias los tratados suscritos por Colombia y en la Ley 99 de 1993, del Medio Ambiente.

"3.5 Este principio se originó, como lo recuerda la interviniente del Ministerio del Medio Ambiente, en Alemania, en la década de los años 70, con el fin de precaver los efectos nocivos a la vida humana, de los productos químicos, cuyos daños sólo pueden ser visibles transcurridos 20 o 30 años. Es decir, que sobre tales efectos, hay dificultad para exigir una certeza científica absoluta.

"En la actualidad está en plena discusión el punto de la certeza científica, para adoptar decisiones de Estado, en materia del comercio internacional de los que se conocen como los "organismos genéticamente modificados" (OGM), o transgénicos. Los OGM fueron definidos en el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología "como cualquier organismo vivo que posea una combinación nueva de material genético que se haya obtenido mediante la aplicación de biotecnología moderna."

"La Unión Europea, Japón y Corea se oponen a que se abra el comercio, en forma general, a esta clase de productos, con base en la aplicación del principio de precaución.

“Sobre el peligro o no para salud humana y al medio ambiente de estos organismos, existen criterios científicos diametralmente opuestos, unos los defienden y, otros los atacan. Todos basados en sus propias investigaciones científicas. Lo cierto es que de acuerdo con el estado actual de la investigación, no hay certeza absoluta sobre si hay daños en la salud humana o en el medio ambiente con su uso o consumo. A lo anterior, hay que añadir que este tema involucra aspectos económicos de la mayor importancia para los países en desarrollo frente a los países desarrollados, lo que enfrenta a nuestro país a adoptar las decisiones de abrir o no su mercado al comercio de transgénicos. En esta clase de decisiones, la herramienta con que cuentan las autoridades ambientales, si no hay la certeza científica absoluta, es, ni más ni menos, que el acusado principio de precaución.

“3.6 No obstante la constitucionalidad de la existencia de este principio, corresponde ahora a la Corte examinar si la forma como está establecido en la Ley 99 de 1993, en lo acusado, permite a las autoridades ambientales acudir a él en forma arbitraria y caprichosa, como lo señala el demandante. Si ello, fuere así, la Corte declarararía la inconstitucionalidad no del principio de precaución en sí mismo considerado, sino de las expresiones que desconozcan el Estado de derecho consagrado en la Constitución. “

Al hacer referencia al principio de precaución en la legislación colombiana, la Corte Constitucional agregó lo siguiente:

“Se recuerda que el principio está consagrado así:

"Artículo 1. 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."

“Lo subrayado es el concepto del principio de precaución. Al mismo principio se hace referencia también, en el artículo 5, numeral 25, de la misma Ley 99 de 1993, así:

"Artículo 5. Funciones del Ministerio: Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:

"(...)

"25) Establecer los límites máximos permisibles de emisión, descarga; transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que pueda afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables; del mismo modo, prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Los límites máximos se establecerán con base en estudios técnicos, sin perjuicio del principio de precaución; (se subraya)

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

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

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

"Es decir, el acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivado. Y, como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto hace que la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias o caprichosas, y que, en el evento de que esto ocurra, el ciudadano tiene a su

disposición todas las herramientas que el propio Estado le otorga. En este sentido no hay violación del debido proceso, garantizado en el artículo 29 de la Constitución.

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

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

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

"Artículo 95.

"(...)

"Son deberes de la persona y del ciudadano :

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

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

“En consecuencia, el principio de precaución como está consagrado en el numeral 6 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993, se declarará exequible, por los cargos expuestos.

“También se declarará exequible la expresión demandada del numeral 2 del artículo 85, por cuanto los cargos contra esta disposición son los mismos que contra el artículo 1, numeral 6, ya analizado.

“4.3 En este punto, sólo resta mencionar que no se violan los artículos constitucionales mencionados por el actor (trabajo, propiedad, derechos adquiridos), si, como consecuencia de una decisión de una autoridad ambiental que, acudiendo al principio de precaución, con los límites que la propia norma legal consagra, procede a la suspensión de la obra o actividad que desarrolla el particular, mediante el acto administrativo motivado, si de tal actividad se deriva daño o peligro para los recursos naturales o la salud humana, así no exista la certeza científica absoluta. Una teórica discusión jurídica en materia ambiental, sobre cuáles derechos prevalecen, la resuelve la propia Constitución, al reconocer la primacía del interés general, bajo las condiciones del artículo 1º. Al señalar que la propiedad privada no es un derecho absoluto, sino que "es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica" (art. 58, inciso 2). Además, señala la Constitución, que el Estado debe "prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados." (art. 80). Así mismo, establece dentro de los deberes de la persona y del ciudadano la obligación de "proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano" (art. 95, ordinal 8).”

Expuestas las ideas anteriores, resulta fácil comprender la razón por la cual las medidas de seguridad son de aplicación inmediata y no requieren del adelantamiento previo de ninguna formalidad procesal específica, pues de lo que se trata es precisamente de defender el medio ambiente y de proteger el interés público, que son de suyo prevalentes.

La enunciadas medidas de seguridad son independientes del procedimiento sancionador que deba adelantarse cuando ocurran actos de agresión al medio ambiente. En tales eventos, el artículo 198 del Decreto 1594 de 1984 establece que una vez proferida la medida de seguridad, “...se procederá inmediatamente a iniciar el procedimiento sancionatorio”, lo cual confirma que se trata de actuaciones administrativas distintas.

En ese mismo sentido, el artículo 85 de la ley 99 de 1993 relaciona bajo rúbricas separadas las sanciones y las medidas preventivas de policía administrativa, en los siguientes términos:

Artículo 85º.- Tipos de Sanciones. *El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales impondrán al infractor de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables, mediante resolución motivada y según la gravedad de la infracción, los siguientes tipos de sanciones y medidas preventivas:*

1) Sanciones:

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

2) Medidas preventivas:

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

Parágrafo 1º.- *El pago de las multas no exime al infractor de la ejecución de las obras o medidas que hayan sido ordenadas por la entidad responsable del control, ni de la obligación de restaurar el medio ambiente y los recursos naturales renovables afectados;*

Parágrafo 2º.- *Las sanciones establecidas por el presente artículo se aplicarán sin perjuicio del ejercicio de las acciones civiles y penales a que haya lugar;*

- e. **Parágrafo 3º.-** *Para la imposición de las medidas y sanciones a que se refiere este artículo se estará al procedimiento previsto por el*

Decreto 1594 de 1984 o al estatuto que lo modifique o sustituya;
(Subrayado ajeno al texto).

Parágrafo 4º.- *En el caso del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las sanciones contempladas en los artículos 28, 29 y 35 de la Ley 47 de 1993, se aplicarán, sin perjuicio de las previstas en este artículo.*

Como bien se puede apreciar, la norma anteriormente transcrita hace referencia a la suspensión en tanto que sanción y como medida preventiva, pero no por ello se puede predicar que ambas suspensiones tengan el carácter de medidas sancionatorias. Ello permite entender el porqué no proceden recursos contra las suspensiones adoptadas a título de medida preventiva o de seguridad y sí proceden contra las suspensiones decretadas a manera de sanción por la violación del ordenamiento jurídico ambiental.

El artículo 34 del Decreto 1753 de 1994, que como ya se ha dicho es reglamentario de la ley 99 de 1993, prevé la posibilidad de que en los casos de emergencia se puedan dictar las medidas preventivas reguladas en el artículo 85 de la Ley 99 de 1993, cuando ello sea necesario por razones de orden natural, social o de interés nacional, para proteger los recursos naturales, el medio ambiente y la salud humana, lo cual coincide con lo dispuesto en el Decreto 1594 de 1984 con respecto a la adopción de las medidas de seguridad.

Aparte de las similitudes anotadas, la sociedad actora pone todo su énfasis al afirmar que el parágrafo del artículo 33 del Decreto 1753 de 1994, establece que *“Antes de proceder a la revocatoria o suspensión de la Licencia Ambiental se requerirá por una sola vez al beneficiario de ésta, para que corrija el incumplimiento en el cual ha incurrido presente las explicaciones que considere necesarias sobre las causas de su incumplimiento. En el mismo acto de requerimiento, la autoridad ambiental competente fijará el plazo para corregir el incumplimiento, de acuerdo con la naturaleza del asunto.”*, siendo esa formalidad uno de los rasgos distintivos del procedimiento reglamentado en el mencionado decreto.

Como quiera que la sociedad actora construye todo su acervo argumentativo sobre el hecho de haberse pretermitido el requerimiento previo previsto en el parágrafo del artículo 33 del Decreto 1753 de 1994, la Sala estima oportuno señalar que en el *sub lite* la Resolución 0637 de fecha 14 de julio de 1998, al disponer la suspensión del funcionamiento del horno incinerador de residuos

sólidos a manera de medida preventiva, en buena medida brindó la oportunidad a la firma SANDESOL LTDA de corregir o explicar el incumplimiento que se le estaba endilgando, al disponer en el parágrafo de su artículo 1° lo siguiente:

Artículo 1° [...]

PARÁGRAFO: *La medida preventiva de suspensión estará vigente hasta tanto no se superen las causas que le dieron origen, sin perjuicio de las decisiones que se adopten como consecuencia del proceso sancionatorio que, consecuentemente, habrá de acometerse.*

Teniendo en cuenta el carácter preventivo de la medida de suspensión, resulta fácil inferir que esa decisión no tenía un carácter definitivo, por cuanto estaría vigente “...*hasta tanto no se superen las causas que le dieron origen*”.

No huelga poner de relieve, en todo caso, que las distintas piezas documentales que forman parte del procedimiento administrativo adelantado por la Corporación demandada, permiten observar cómo la suspensión del funcionamiento del horno incinerador de desechos hospitalarios y la orden de adelantar la correspondiente investigación, se encontraban plenamente justificadas en razón de la existencia de los riesgos ciertos y comprobados que amenazaban la salubridad pública. En efecto, la generación de olores insoportables derivados del almacenamiento de considerables volúmenes de desechos sólidos en la planta y la presencia de material particulado en el entorno de tales instalaciones, visible en las vías públicas, en viviendas vecinas y en el cobertizo en donde se encuentra instalado el horno, constituían razones más que suficientes para la expedición de la Resolución No. 0637 de 14 de Julio de 1998, mediante la cual se decretó la medida de seguridad antes mencionada y se ordenó la apertura del proceso sancionatorio, el cual concluyó, como ya se dijo, con la expedición de los actos administrativos demandados.

Si bien es cierto que la Corporación demandada no formuló el requerimiento previo en los términos señalados por el parágrafo del artículo 33 del Decreto 1753 de 1994, no lo es menos que la firma SANDESOL LTDA, al conocer la Resolución 0637 de 14 de Julio de 1998 y al enterarse de que la orden de suspensión del funcionamiento del horno estaría vigente hasta tanto no se superaran las causas que le dieron origen, bien habría podido adelantar las acciones correctivas encaminadas a solucionar los problemas ambientales aquí mencionados, con lo cual la suspensión decretada habría cesado de inmediato, sin perjuicio claro está de

que se adelantara el procedimiento sancionador que en tales caso procede. No obstante lo anterior y a pesar del carácter temporal y condicionado de la medida, no obra en el expediente ninguna evidencia de que la firma SANDESOL LTDA haya adelantado cualquier tipo de acciones correctivas, ante lo cual resultaba lógico que la medida preventiva siguiera surtiendo sus efectos en el tiempo.

En suma, la Sala considera que bajo el régimen establecido por el Decreto 1594 de 1984, la entidad demandante tenía la misma oportunidad de corregir y explicar ante las autoridades competentes los incumplimientos a las normas que forman parte del ordenamiento jurídico ambiental, tal como lo consagró posteriormente el párrafo del artículo 33 del Decreto 1753 de 1994. En todo caso, es pertinente considerar también que bajo uno u otro régimen, la adopción de una medida preventiva o de seguridad y el hecho de corregir o no las situaciones de contaminación ambiental, en ningún caso exime al agente contaminante de que se adelante en su contra un procedimiento sancionatorio.

Ahora bien, en lo que concierne al procedimiento sancionador propiamente dicho, es menester precisar ahora si el decreto 1753 de 1994 resultaba ser mucho más favorable para la firma demandante, esto es si establecía garantías o posibilidades de audiencia o de defensa superiores a las previstas en el Decreto 1594 de 1984. Para tal efecto, se impone entrar a considerar entonces las normas de dicho régimen.

Los artículos 197 a 254 del Decreto 1594 de 1984, prescribía las normas aplicables al procedimiento administrativo sancionador, siendo pertinente destacar los artículos que se transcriben a continuación:

Artículo 202: *Conocido el hecho o recibida la denuncia o el aviso, el Ministerio de Salud o su entidad delegada ordenará la correspondiente investigación, para verificar los hechos o las omisiones constitutivas de infracción a las normas del presente Decreto.*

Artículo 203: *En orden a la verificación de los hechos u omisiones, podrán realizarse todas las diligencias que se consideren necesarias, tales como visitas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, pruebas químicas o de otra índole y en especial las que se deriven del Capítulo XIV del presente Decreto.*

Artículo 204: *Cuando el Ministerio de Salud o su entidad delegada encuentren que aparece plenamente comprobado que el hecho investigado no ha existido, que el presunto infractor no lo cometió, que el presente Decreto, sus disposiciones complementarias, o las*

normas legales sobre usos del agua y residuos líquidos no lo consideran como infracción o lo permiten, así como que el procedimiento sancionatorio no podía iniciarse o proseguirse, procederá a declararlo así y ordenará cesar todo procedimiento contra el presunto infractor.

La decisión deberá notificarse personalmente al presunto infractor.

Realizadas las anteriores diligencias, mediante notificación personal, se pondrán en conocimiento del presunto infractor los cargos que se le formulen. El presunto infractor podrá conocer y examinar el expediente de la investigación.

Artículo 206: De la imposibilidad de notificar personalmente. Si no fuere posible hacer la notificación por no encontrarse legal o la persona jurídicamente apta, se dejará una citación escrita con un empleado o dependiente responsable del establecimiento, para que la persona indicada concorra a notificarse dentro de los cinco (5) días calendario siguientes. Si no lo hace se fijará un edicto en la Secretaría del Ministerio de Salud o su entidad delegada, durante otros cinco (5) días calendario, al vencimiento de los cuales se entenderá surtida la notificación.

Artículo 207: Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de la notificación, el presunto infractor, directamente o por medio de apoderado, podrá presentar sus descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que considere pertinentes y que sean conducentes.

Parágrafo: La totalidad de los costos que demande la práctica de pruebas serán de cargo de quien las solicite.

Artículo 208: El Ministerio de Salud o su entidad delegada decretará la práctica de las pruebas que consideren conducentes, las que llevarán a efecto dentro de los treinta (30) días siguientes, término que podrá prorrogarse por un período igual, si en el inicial no se hubiere podido practicar las decretadas.

Artículo 209: Vencido el término de que trata el artículo anterior y dentro de los diez (10) días hábiles posteriores al mismo, el Ministerio de Salud o su entidad delegada procederá a calificar la falta y a imponer la sanción que considere del caso de acuerdo con dicha calificación.

Artículo 210: Se consideran circunstancias agravantes de una infracción, las siguientes:

- a. Reincidir en la comisión de la misma falta.
- b. Realizar el hecho con pleno conocimiento de sus efectos dañosos, o con la complicidad de subalternos o con su participación bajo indebida presión.
- c. Cometer la falta para ocultar otra.
- d. Rehuir la responsabilidad o atribuírsela a otro u otros.
- e. Infringir varias obligaciones con la misma conducta.
- f. Preparar premeditadamente la infracción y sus modalidades.

Artículo 211: *Se consideran circunstancias atenuantes de una infracción las siguientes:*

- a. *Los buenos antecedentes o conducta anterior.*
- b. *La ignorancia invencible.*
- c. *El confesar la falta voluntariamente antes de que se produzca daño a la salud individual o colectiva.*
- d. *Procurar por iniciativa propia resarcir el daño o compensar el perjuicio causado, antes de la ocurrencia de la sanción.*

Artículo 212: *Si se encuentra que no se ha incurrido en violación de las disposiciones sanitarias, se expedirá una resolución por la cual se declare al presunto infractor exonerado de responsabilidad y se ordenará archivar el expediente.*

Parágrafo: *El funcionario competente que no defina la situación bajo su estudio, incurrirá en causal de mala conducta.*

Artículo 213: *Las sanciones deberán imponerse mediante resolución motivada, expedida por el Ministerio de Salud o su entidad delegada, y deberán notificarse personalmente al afectado, dentro del término de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de su expedición.*

Si no pudiere hacerse la notificación personal, se hará por edicto de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 01 de 1984.

Artículo 214: *Contra las providencias que impongan una sanción o exoneren de responsabilidad proceden los recursos de reposición y apelación, según el caso, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al de la notificación. De conformidad con el Decreto 01 de 1984. Los recursos deberán interponerse y sustentarse por escrito.*

Artículo 215: *Las providencias a que se refiere el artículo anterior serán susceptibles únicamente del recurso de reposición cuando sean expedidas por el Ministerio de Salud, las demás serán susceptibles de los recursos de reposición y apelación, este último ante el Ministerio de Salud.*

Parágrafo: *Los recursos de apelación a que se refiere el presente artículo se concederán en el efecto devolutivo, de conformidad con lo prescrito por el artículo 4 de la Ley 45 de 1946.*

Además de lo establecido en los artículos que se acaban de reproducir, el Decreto 1594 de 1984 contempla las sanciones de amonestación, multa, decomiso de productos o artículos, suspensión o cancelación de registros de los permisos de vertimiento o de la autorización sanitaria de funcionamiento - parte agua y cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio, contra las cuales proceden los recursos de la vía gubernativa, según lo establecen los artículos 214 y 215 anteriormente transcritos. Tales sanciones son prácticamente las mismas que aparecen previstas en el artículo 85 de la Ley 99 de 1993.

Ahora bien. El artículo 33 del Decreto 1753 de 1994, “*por el cual se reglamentan parcialmente los Títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales*”, se ocupó de desarrollar el tema de la suspensión o revocatoria de las licencias ambientales, exigiendo la expedición de un acto administrativo debidamente motivado, el cual deberá ser expedido cuando su titular “*...haya incumplido cualquiera de los términos, condiciones, obligaciones o exigencias inherentes a ella consagrados en la ley, los reglamentos o en el mismo acto de otorgamiento.*” Contra esos actos administrativos de carácter particular y concreto, proceden los recursos de vía gubernativa, de conformidad con lo dispuesto en las normas generales que regulan los procedimientos administrativos (Decreto Ley 01 de 1984).

Expuestos como quedan los rasgos esenciales de los procedimientos previstos en los decretos 1594 de 1984 y 1753 de 1994, la Sala encuentra que en ellos se regulan de manera similar los procedimientos gubernativos relacionados con la imposición de sanciones, observándose desde luego algunas diferencias que a juicio de la Sala no son en el fondo de mayor relevancia, en la medida en que ambos procedimientos permiten el ejercicio de los derechos de audiencia y de defensa a los administrados, cuando incurran en la violación de las disposiciones relativas al medio ambiente o en el incumplimiento de las condiciones, exigencias y requisitos establecidos en las licencias ambientales de que son beneficiarios.

Para la Sala es absolutamente claro que en el caso *sub examine* la firma SANDESOL LTADA no sólo tuvo la oportunidad de rectificar en la fase previa los actos generadores de contaminación ambiental que le fueron imputados y de ejercer a plenitud su derecho de defensa durante el trámite del proceso sancionador correspondiente, sin que pueda afirmarse que la entidad demandada le haya puesto ningún tipo de obstáculos, limitaciones o restricciones. Para corroborar la veracidad de esta afirmación, basta simplemente con revisar los folios del procedimiento sancionatorio número 051-98 adelantado en contra de SANDESOL LTADA., en donde obran innumerables informes, constancias, actas de visita, fotografías, oficios, resultados de laboratorio, memorandos, pliego de cargos, escritos de descargos, autos, resoluciones, recursos y constancias de notificación, de cuya revisión minuciosa emerge el convencimiento de que jamás se desconoció a la sociedad investigada el derecho de corregir su incumplimiento y mucho menos de defender sus intereses.

Las razones expresadas hasta aquí conducirán a la Sala a confirmar lo decidido en la sentencia dictada el 26 de octubre de 2006 por parte del Tribunal Administrativo de Santander, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, el día 26 de octubre de 2006, por las razones anotadas en la parte considerativa de la presente providencia.

Segundo.- En firme esta decisión, envíese el expediente al tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión de la fecha.

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA
Presidenta

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO