

Tribunal de Ética Odontológica de Antioquia

FUNCION: Trámite de procesos disciplinarios de odontólogos por faltas a la ética profesional.

El Tribunal de Ética Odontológica de Antioquia se permite informar a los demás Tribunales de Ética, Gremio de la Odontología y público en general su correo electrónico:

teoantioquia@gmail.com

En el presente Boletín transcribiremos extractos de sentencias sobre caducidad y configuración normativa de la Corte Constitucional:

“... es un instituto jurídico liberador, en virtud del cual por el transcurso del tiempo se extingue la acción o cesa el derecho del Estado a imponer una sanción.” (C-641 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil)

“[l]a justicia impartida con prontitud y eficacia no sólo debe operar en los procesos penales -criminales-, sino en los de todo orden, administrativos, contravencionales, disciplinarios, policivos, etc.” (C-244 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz)

“(...) los principios de configuración del sistema sancionador como los de legalidad (toda sanción debe tener fundamento en la ley), tipicidad (exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras) y de prescripción (los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios), (...)” (C-948 de 2002)

“Para el demandante, la norma acusada, al establecer un término de caducidad de veinte años para la acción sancionadora del Estado en materia ambiental, desconoce los preceptos constitucionales que garantizan el derecho a gozar de un ambiente sano, le atribuyen al Estado una responsabilidad especial en su preservación y le imponen la obligación de sancionar a quienes contribuyan a su deterioro.

Observa la Corte que la Constitución, ciertamente, establece el derecho al ambiente sano y radica en cabeza del Estado un conjunto de responsabilidades orientadas a su preservación, entre las cuales se encuentra la de sancionar a quienes ocasionen daños al ambiente. Pero para la Corporación es claro también, que la Constitución no define con precisión las actividades que debe desarrollar el Estado para el cabal cumplimiento de esas responsabilidades. De este modo, hay un amplio margen de configuración para que el legislador, de acuerdo con su apreciación, defina, por ejemplo, la estructura administrativa en materia ambiental, o las normas que deben regir la explotación de los recursos naturales, o la definición de las infracciones ambientales y el establecimiento de las sanciones imponibles, o, finalmente, el procedimiento aplicable, tanto en sede

administrativa, como judicial, al trámite de las acciones sancionatorias o de reparación, aspecto este último dentro del cual está comprendida la posibilidad de fijar los términos de prescripción o de caducidad.

Como se ha puntualizado por la jurisprudencia, y se reitera en esta providencia, esa potestad de configuración no es absoluta y está sujeta a límites constitucionales, que apuntan al respeto de los parámetros normativos de orden superior y de los principios de razonabilidad y de proporcionalidad. De este modo, le corresponde a la Corte determinar si el legislador, al fijar el término de veinte años para el ejercicio de la acción sancionatoria en materia ambiental, desbordó el ámbito de configuración que le reconoce la Constitución, al establecer un límite temporal que resulte contrario a expresos mandatos constitucionales o no sea razonable, ni proporcionado, en la medida en que podría dejar sin protección los bienes jurídicos asociados con el medio ambiente.

La Constitución de manera expresa dispone que, entre las medidas que debe adoptar el Estado en orden a garantizar la protección del medio ambiente, está la de imponer sanciones a quienes contribuyan a su deterioro. A juicio del demandante, de ello se sigue que la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental no puede estar sujeta a términos de prescripción o de caducidad, porque, dado que los daños ambientales muchas veces se manifiestan de manera tardía y establecerlos puede resultar muy complejo, el vencimiento de esos términos conduciría a dejar sin sanción las infracciones ambientales.

La Corte no comparte ese criterio, porque, en una interpretación sistemática de la Constitución, la norma que establece el deber de sancionar a los que causen deterioro ambiental, debe armonizarse con la que consagra el derecho al debido proceso, en particular, a ser juzgado sin dilaciones injustificadas. Como se ha puesto de presente en esta providencia, la jurisprudencia constitucional ha avalado la existencia de términos de caducidad para la acción del Estado en cuanto ellos atienden a finalidades de seguridad jurídica, garantía del debido proceso y eficiencia administrativa.

Es indudable que, como se sostiene por el actor, los daños ambientales pueden ser de manifestación tardía y que establecerlos puede resultar muy complejo, pero ello conduce, no a excluir, necesariamente, la posibilidad de establecer un término de caducidad para la actividad sancionatoria del Estado, sino al imperativo de que dicho término se fije de acuerdo con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, en función del bien jurídico que se busca proteger y la naturaleza de las sanciones que se han previsto

para ello, y consultando para el efecto los requerimientos de la seguridad jurídica y el debido proceso.

Esa circunstancia, sin embargo, exige en primer lugar, una valoración por el legislador, el cual en ejercicio de su potestad de configuración, debe determinar la respuesta del ordenamiento jurídico a la realidad compleja que en el mundo contemporáneo plantean los daños en materia ambiental. Es indudable que, en esa tarea, el legislador encuentra límites, porque, por un lado, por ejemplo, un término demasiado breve, ciertamente podría hacer nugatoria la labor del Estado en la defensa del medio ambiente, y, por otro, uno demasiado largo, podría, eventualmente, contrariar principios constitucionales de seguridad jurídica o sobre el carácter imprescriptible de las penas.

En el presente caso, a la luz de consideraciones como las esgrimidas por el actor, el legislador decidió ampliar el término ordinario de tres años que rige para la acción sancionatoria de la Administración de acuerdo con el artículo 38 del CCA, a uno extraordinario de veinte en materia ambiental. Se trata, en principio, de un asunto de apreciación que le corresponde definir al legislador. Y la opción legislativa puede parecer insuficiente para unos o excesiva para otros, pero mientras no traspase la frontera de lo razonable y proporcionado, no es un asunto de definición constitucional.

Frente a la nueva realidad de afectación del ambiente y de reconocimiento del mismo como un verdadero derecho colectivo, el legislador ha ofrecido una respuesta que tiene los siguientes elementos: Se fija para la acción sancionatoria del Estado en materia ambiental un término general de veinte años contado a partir del hecho o la omisión causante del deterioro; sin embargo, cuando se trata de hechos u omisiones sucesivas, el término se cuenta a partir del último día en el que se haya generado el hecho o la omisión y, mientras persistan las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño, la acción sancionatoria se puede ejercer en cualquier tiempo.

La aplicación de la norma en el tiempo irá mostrando si la apreciación del legislador se acomoda a los requerimientos de la realidad o se queda corta, o si por el contrario, resulta excesiva y si, en cualquier caso, requiere nuevos ajustes. Un análisis en abstracto no permite concluir, el día de hoy, que el término de veinte años resulte desproporcionado o irrazonable, al punto de conducir a una especie de abdicación del Estado a su responsabilidad en materia ambiental.

Debe tenerse en cuenta, además, que la misma Constitución defiere, de manera expresa, al legislador, la potestad para definir el

contenido de las sanciones en materia ambiental, cuando le atribuye al Estado la responsabilidad de imponer las “sanciones legales” a los responsables del deterioro ambiental (Art. 80 C.P.) y que esas sanciones administrativas no son el único instrumento a través del cual puede obtenerse la protección del ambiente. De hecho, es posible señalar que la consecuencia más gravosa para quien cause daños al ambiente no es, necesariamente, la sanción, sino que de ordinario lo es la obligación, también prevista de manera expresa en el artículo 80 de la Constitución, de reparar el daño y los perjuicios, lo cual se tramita por vías distintas, que no están sujetas al término previsto en la norma demandada.

En este sentido, cabe observar que el régimen sancionatorio en asuntos ambientales es independiente del que procede en materia de reparación del daño causado o de la indemnización a los afectados, que se rigen por estatutos propios que no se ven afectados por la posibilidad de aplicar o no las sanciones ambientales. De hecho, la propia ley en la que se inserta la disposición demandada es expresa en señalar que la imposición de las sanciones allí señaladas no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados, y que las mismas se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar.

De este modo, aún cuando hubiese operado la caducidad prevista en la norma demandada para la acción sancionatoria del Estado –que en los términos de la jurisprudencia constitucional, responde más bien al instituto de la prescripción- todavía sería posible obtener del infractor la reparación del daño y la indemnización de los perjuicios causados.

Por otra parte, para el análisis de la proporcionalidad del término fijado por el legislador también es preciso tener en cuenta que, mientras que en las acciones de reparación, los términos de caducidad deben mirar, fundamentalmente, la perspectiva del bien jurídico protegido y los intereses de los afectados, así como su posibilidad de actuar, y por ello, de ordinario se contabilizan a partir del momento en el que el afectado tuvo conocimiento de los hechos y estuvo en posibilidad de reaccionar jurídicamente frente a ellos, en materia sancionatoria, la consideración se centra en los eventuales agentes de la infracción, por consideraciones de seguridad jurídica, que buscan evitar la indeterminación o la incertidumbre de sujetos susceptibles de investigación.” (C 401 de 2010, expediente D-7928, Magistrado Ponente: Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, 26 de mayo de 2010).