

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA AMBIENTAL.

Dra. C.J. Eulalia Viamontes Guilbeaux.
Universidad de la Habana.
MES.

Índice.

El sistema de contravenciones administrativas ambientales.

La normativa propiamente ambiental de carácter general.

La exigencia de la responsabilidad administrativa ambiental.

La responsabilidad administrativa personal e institucional.

El sistema de contravenciones administrativas ambientales.

Las contravenciones son infracciones a lo establecido por la ley, y esto las asemeja a los delitos. Sin embargo, existe un elemento que las distingue de estos últimos y que es conocido como peligrosidad social; de manera que mientras las contravenciones son actos ilícitos sin peligrosidad social, los delitos sí tienen esta característica.

Proveniente del Derecho Administrativo, las contravenciones administrativas ambientales permiten lograr un orden en la disciplina ambiental que facilita una exigencia expedita de la responsabilidad ambiental para aquellas conductas que no encierran tal grado de gravedad, al tiempo que tiene vías rápidas de impugnación de estas medidas.

El sistema contravencional ambiental cubano ocupa el lugar más predominante de todas las formas de exigencia de responsabilidad ambiental, no solo por la pluralidad de disposiciones jurídicas en cuerpos de decretos-leyes y decretos, sino por la variedad de esferas de protección ambiental.

Desde el punto de vista de la sistemática jurídica empleada puede clasificarse a este sistema contravencional en una normativa propiamente ambiental de carácter general y otra de carácter especial, y una normativa

La normativa propiamente ambiental de carácter general

Esta normativa se encuentra prevista por el Decreto-Ley número 200 de 22 de diciembre de 1999, el que tiene las características siguientes:

- a) Incluye a las personas naturales y jurídicas nacionales o extranjeras que incurran en las contravenciones que por esta norma se sancionan.
- b) La responsabilidad administrativa de las personas jurídicas sujetas de este Decreto Ley es exigible cuando la conducta sea consecuencia de un acto administrativo.
- c) Las sanciones son:
 - **multas:** en las que el valor primero es aplicable a las personas naturales y el segundo a las personas jurídicas, y cuya cuantía podrá ser disminuidas en la mitad o aumentada al doble de su importe atendiendo a las características del obligado a satisfacerla y a las consecuencias de la

contravención. Además, las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, que operen total o parcialmente en divisas, pagarán las multas en dicha moneda, y aquellas que no operen en divisas pagarán la multa en moneda nacional.

- **medidas:** amonestación; prestación comunitaria, entendido como actividades relacionadas con la protección y conservación del medio ambiente; obligación de hacer lo que impida la continuidad de la conducta infractora; prohibición de efectuar determinadas actividades; comiso o reasignación de los medios utilizados para cometer la contravención y de los productos obtenidos de ésta; suspensión temporal o definitiva de licencias, permisos y autorizaciones; y clausura temporal o definitiva.

Es importante conocer que la aplicación de este sistema sancionador no exime de la responsabilidad civil y penal cuando proceda.

Constituyen, por tanto, contravenciones ambientales las conductas ilegales con respecto a:

- a) Proceso de evaluación de impacto ambiental.
- b) Otorgamiento de la licencia ambiental.
- c) Inspección ambiental estatal.
- d) Sistema de Areas Protegidas.
- e) Diversidad biológica.
- f) Zona costera y su zona de protección.
- g) Protección del medio ambiente ante desastres naturales u otro tipo de catástrofes susceptibles de afectar el medio ambiente,.
- h) Ruidos, vibraciones y otros factores físicos.
- i) Protección a la atmósfera
- j) Productos químicos tóxicos.
- k) Desechos peligrosos.

Veamos cada una de ellas:

- a) Contravenciones con respecto al proceso de evaluación de impacto ambiental.
 - a.1) No someter a consideración del Ministerio los nuevos proyectos de obras o actividades que aparecen refrendados en el Artículo 28 de la Ley, previo a su ejecución y para la realización del proceso de evaluación de impacto ambiental, 250 pesos y 5000 pesos.
 - a.2) Realizar otras actividades cuya ejecución este precedida o su desarrollo requerido de una Licencia Ambiental, de conformidad con las disposiciones que establezca el Ministerio al amparo del Artículo 24 de la Ley de Medio Ambiente, 250 pesos y 5000 pesos.
 - a.3) No someter al proceso de evaluación de impacto ambiental, cuando así lo disponga el Ministerio, de conformidad con el Artículo 29 de dicha Ley:
 - Expansión o modificación de obras o actividades en curso o la reanimación de procesos productivos, 200 pesos y 2500 pesos.
 - Obras o actividades en curso susceptibles de generar un impacto ambiental negativo significativo, 200 pesos y 2500 pesos.
 - a.4) ejecutar una obra o realizar una actividad para la cual haya obtenido previamente la correspondiente Licencia Ambiental, contraviniendo los términos y condiciones estipulados en dicha Licencia, 200 pesos y 5000 pesos.

- a.5) no proporcionar la información que le sea debidamente requerida, entregar información inexacta u ocultar datos u otras informaciones solicitadas en el proceso de otorgamiento de la Licencia Ambiental, 200 pesos y 5000 pesos.
- b) Contravenciones con respecto a la inspección ambiental estatal:
- b.1) Dificultar o impedir el acceso de los inspectores ambientales estatales a las áreas o lugares a ser inspeccionados, 200 pesos y 2250 pesos.
- b.2) Incumplir con las medidas dictadas por la inspección ambiental estatal para la adopción de medidas correctivas de adecuación a las disposiciones ambientales vigentes, 200 pesos y 2250 pesos.
- b.3) No proporcionar la información que le sea debidamente requerida por los inspectores ambientales estatales en el desempeño de sus funciones, entregar información inexacta u ocultar datos u otras informaciones solicitadas para el normal desempeño de la inspección estatal ambiental, 200 pesos y 2250 pesos.
- b.4) Continuar desarrollando un proceso o actividad pese a haberse determinado por el inspector ambiental competente su paralización o suspensión, de conformidad con el artículo 43 de la Ley, 250 pesos y 5000 pesos.
- c) Contravenciones con respecto al Sistema Nacional de Áreas protegidas:
- c.1) Acceder a áreas protegidas sin la debida autorización en los casos en que se requiera, 200 pesos y 2250 pesos;
- c.2) Al que sin contar con la autorización correspondiente:
- Altere senderos, linderos, señales o avisos, 50 pesos y 1000 pesos.
 - Fije carteles, anuncios o vallas, 50 pesos y 1000 pesos.
 - Realice investigaciones 200 pesos y 2250 pesos.
 - No elaborar en los plazos establecidos el Plan de Manejo o el Plan Operativo, según corresponda, teniendo a su cargo la administración de un área protegida, 200 pesos y 2250 pesos.
 - Infringir las prohibiciones, normas o especificaciones técnicas establecidas en el Plan de Manejo o el Plan Operativo, 250 pesos y 5000 pesos.
- d) Contravenciones con respecto a la diversidad biológica:
- d.1) Dañar o destruir especies de especial significado u objeto de protección específica, 250 pesos y 5000 pesos.
- d.2) Colectar ejemplares de flora y fauna sin la debida autorización, 250 pesos y 2250 pesos.
- d.3) Violar las disposiciones establecidas para la exportación de especies sujetas a regulaciones especiales, 250 pesos y 5000 pesos.
- d.4) Acceder a los recursos de la diversidad biológica sin tener la autorización correspondiente, 250 pesos y 5000 pesos.
- e) Contravenciones respecto a la zona costera y su zona de protección, cuando sin contar con la autorización correspondiente se realicen las siguientes actividades:
- e.1) Altere o destruya los hitos de las señalizaciones, 50 pesos y 1000 pesos.
- e.2) Realice actividades de equitación sobre las dunas y las playas, 50 pesos y 1000 pesos.
- e.3) Estacione o circule vehículos, motos o ciclos, excepto los equipos especializados de limpieza, vigilancia y salvamento, 50 pesos y 1000 pesos.

- e.4) Construya muros de protección para la protección de las edificaciones, 50 pesos y 1000 pesos.
- e.5) Extraiga arenas de las playas y de sus fuentes de alimentación, 200 pesos y 2250 pesos.
- e.6) Extraiga ejemplares de coral, gorgonias u otras especies marinas que no sean objeto de protección en la legislación relativa a la pesca, 200 pesos y 2250 pesos.
- e.7) Cemente los senderos o paseos marítimos que se establezcan en la zona costera y los cayos, 200 pesos y 2250 pesos.
- e.8) Vierta desechos de cualquier naturaleza a la zona costera 200 pesos y 2250 pesos.
- e.9) Interrumpa los accesos públicos y limite el derecho de paso, uso y disfrute, 250 pesos y 2500 pesos.
- e.10) Fondee embarcaciones, o hunda o deposite objetos sobre las barreras coralinas, 250 pesos y 2500 pesos.
- e.11) Rellene áreas de la zona costera, 250 pesos y 2250 pesos.
- e.12) Queme remueva, tale, destruya o de cualquier otra forma dañe la vegetación original de estas zonas, 250 pesos y 2500 pesos.
- e.13) Instale o construya nueva edificación, excepto en los casos previstos en la legislación específica 250 pesos y 5000 pesos.
- f) Contravenciones respecto a la protección del medio ambiente ante desastres naturales u otro tipo de catástrofes susceptibles de afectar el medio ambiente:
 - f.1) No tener debidamente elaborados y actualizados los planes establecidos por la Defensa Civil, 200 pesos y 2250 pesos.
 - f.2) No aplicar las medidas contenidas en los planes establecidos por la Defensa Civil al ocurrir las situaciones previstas, 200 pesos y 5000 pesos.
- g) Contravenciones respecto a los ruidos, vibraciones y otros factores físicos:
 - g.1) Infringir las normas relativas a los niveles permisibles de sonidos y ruidos, 200 pesos y 2250 pesos.
 - g.2) Infringir las normas relativas a las vibraciones mecánicas, energía térmica, energía lumínica, radiaciones ionizantes y contaminación por campo electromagnético, 200 pesos y 2250 pesos.
- h) Contravenciones respecto a la protección de la atmósfera:
 - h.1) Infringir las normas técnicas relativas a la calidad del aire y los niveles de sustancias extrañas, 200 pesos y 5000 pesos.
 - h.2) No aplicar las medidas orientadas para la recuperación, regeneración, reciclaje y destrucción de las sustancias refrigerantes con potencial de agotamiento de la capa de ozono, 250 pesos y 2250 pesos.
- i) Contravenciones respecto a los productos químicos tóxicos:
 - i.1) La fabricación, importación y exportación de productos químicos tóxicos declarados como severamente restringidos, sin el permiso correspondiente, 200 pesos y 2250 pesos.
 - i.2) La infracción de las disposiciones dictadas por el Ministerio relativas a la protección del medio ambiente contra los efectos de los productos químicos tóxicos capaces de ocasionar daños de consideración al medio ambiente, 200 pesos y 2250 pesos.
- j) Contravenciones respecto a los desechos peligrosos:

- j.1) Recoger, transportar, disponer, almacenar o eliminar los desechos peligrosos fuera de la unidad generadora, sin el permiso correspondiente, 200 pesos y 5000 pesos.
- j.2) No rendir la información requerida por el Ministerio relativa al inventario sobre estos desechos, 200 pesos y 2000 pesos.
- j.3) Incumplir con los términos de los planes de manejo de desechos peligrosos, 200 pesos y 5000 pesos.
- j.4) No informar en el plazo de 24 horas al Ministerio la ocurrencia de un accidente durante las actividades de generación, transportación, almacenaje o eliminación de estos desechos, 200 pesos y 5000 pesos.

Sin embargo, si bien estas contravenciones han resultado ser las más conocidas debido al nombre que las identifica –no cabe dudas que se trata de conductas que agreden el medio ambiente– mucho antes que el Decreto-Ley 200 de 1999 ya estaban vigentes en nuestro país otras disposiciones normativas que se encargaban de sancionar mediante multas y medidas a ciertos actos que perjudicaban al entorno. Lo interesante de esta normativa es que adoptaron diferentes formas en cuanto a la sistemática jurídica. Por ello, para referirnos a ellas lo haremos desde la siguiente perspectiva:

- **Un grupo de ellas tomaron cuerpo a través de una normativa propiamente ambiental de carácter especial;** esta a su vez se subdivide en:
 - a) **Normativa especial independiente:** en la que se incluyen contravenciones en materia de sanidad vegetal (Decreto número 169 de 17 de abril de 1992), de control y registro mayor y de razas puras¹, sobre patrimonio forestal y fauna silvestre², sobre medicina veterinaria³ y sobre la protección y el uso racional de los recursos hidráulicos⁴.
 - b) **Normativa especial adjunta a la parte sustantiva:** en la que se encuentran las contravenciones en materia de control sanitario internacional⁵, de protección sanitaria del ganado porcino⁶, de la calidad de las semillas⁷, de la apicultura y otros recursos melíferos⁸, de suelos⁹ y de pesca¹⁰.
- Para ambos tipos de **normativa propiamente ambiental de carácter especial** se establece el clásico sistema sancionador: la multa y las medidas.
- **Una normativa relativamente ambiental,** que se halla incluida dentro de las contravenciones de materia de ordenamiento territorial y urbanismo¹¹, y que específicamente consisten en violaciones al ornato público, a la higiene comunal a monumentos nacionales y locales. De todo el sistema sancionador establecido para la esfera del ordenamiento territorial y el urbanismo, las medidas que corresponden

¹ Decreto número 174 de 22 de octubre de 1992.

² Decreto número 180 de 5 de marzo de 1993.

³ Decreto número 181 de 21 de abril de 1993.

⁴ Decreto número 199 de 10 de abril de 1995.

⁵ Decreto número 104 de 26 de abril de 1982.

⁶ Decreto número 110 de 30 de septiembre de 1982.

⁷ Decreto número 175 de 22 de octubre de 1982.

⁸ Decreto número 176 de 22 de octubre de 1992.

⁹ Decreto número 179 de 2 de febrero de 1993.

¹⁰ Decreto-Ley número 164 de 28 de mayo de 1996.

¹¹ Decreto número 272 de 20 de febrero de 2001.

directamente con las violaciones al medio ambiente referidas son: las multas, la obligación de hacer lo que impida la continuación de la conducta infractora, el decomiso de los medios y recursos utilizados, el resarcimiento de los daños ocasionados, la pérdida de lo construido y la demolición.

La exigencia de la responsabilidad administrativa ambiental

Cuando una persona comete una contravención ambiental, procede exigirle la responsabilidad por el hecho cometido. Las autoridades facultadas para imponer las medidas previstas por el Decreto Ley 200/99 son:

- 1) El Jefe de Inspección Ambiental.
- 2) Los Jefes Provinciales de Inspección.
- 3) Los inspectores ambientales estatales del Sistema del Ministerio.
- 4) Los inspectores estatales de los Sistemas de Inspección Estatal de los Organismos de la Administración Central del Estado, cuya actividad repercuta sobre la protección del medio ambiente.
- 5) Los inspectores del cuerpo de Guardabosques.
- 6) Los inspectores de la Defensa Civil.
- 7) Los inspectores de la Aduana General de la República.

Dichas autoridades están facultadas, dentro de las esferas de competencia de sus respectivos organismos para imponer multa, amonestación, comiso o reasignación de los medios utilizados para cometer la contravención y de los productos obtenidos de esta, y la obligación de hacer lo que impida la continuidad de la conducta infractora.

Cuando por las circunstancias o trascendencia de la infracción se considere necesaria la aplicación de algunas de las medidas sobre las que el inspector actuante no tenga facultad, se dará traslado de inmediato a las Autoridades facultadas del Ministerio para que procedan según corresponda.

En la exigencia de la responsabilidad es importante conocer el procedimiento que la legislación establece para imponer las medidas. Por ellos es importante conocer que las conductas que configuran contravenciones se conocen por la vía de la inspección estatal o por la vía de la denuncia ante la autoridad facultada.

Cuando la autoridad facultada recibe denuncia y en los previstos en el artículo 16.3, realizará la comprobación que proceda y podrá disponer la retención provisional de los medios utilizados para cometer la contravención y de los productos de ésta. Al detectarse una conducta que constituya una contravención, ésta se notificará de inmediato por escrito al representante de la entidad infractora o a la persona natural según proceda. El escrito contendrá los siguientes datos:

- a) Identificación del infractor, su domicilio legal, la conducta infractora que cometió, y la firma.
- b) Nombre y apellidos del inspector, dependencia a la que se subordina, fecha y firma.

Atendiendo a la naturaleza de la infracción la autoridad facultada cuenta con un plazo máximo de hasta 10 días para aplicar la medida correspondiente.

La reasignación de los medios utilizados para cometer la contravención y de los productos obtenidos de esta, será ejecutada por la entidad que decida el Consejo de la Administración Provincial correspondiente, excepto cuando se trate de animales vivos extraídos de su entorno natural que se puedan poner en libertad de inmediato, en cuyo caso el inspector queda facultado para ejecutar la medida.

Las multas se pagarán en la oficina de cobros del municipio donde reside el infractor o la persona obligada a responder por él dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la notificación. Para ello presentará el comprobante de imposición, y en el acto se le entregará recibo acreditativo del pago, o copia del convenio de pago que se podrá establecer entre el infractor y la oficina.

Si no se abonare la multa o no se estableciera el convenio de pago después de transcurrido el plazo de treinta días naturales siguientes a la fecha de imposición de la medida, se tramitará la vía de apremio para su cobro

En los casos en que se haya impuesto al infractor una obligación de hacer, atendiendo a la complejidad de la medida, la autoridad facultada le concederá un plazo para su cumplimiento. Si el infractor no cumpliera la obligación de hacer en dicho plazo, la autoridad competente gestionará que se cumpla la obligación mediante una entidad debidamente habilitada para ello, con cargo al infractor. El precio o tarifa correspondiente, deberá ser satisfecho por el infractor inmediatamente que se le dé a conocer, a no ser que por su elevada cuantía, la entidad correspondiente le otorgue plazos para abonarlo.

Contra las medidas impuestas por las autoridades facultadas se podrá establecer recurso de apelación ante el Jefe inmediato superior de la autoridad que impuso la medida. El recurso se interpondrá dentro del término de tres días hábiles siguientes a la notificación de la medida y se resolverá dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de interpuesto. Contra lo resuelto no cabe ningún recurso en la vía administrativa. Es importante conocer que la presentación del recurso no tiene efecto suspensivo, excepto cuando la autoridad ante quien se interpuso disponga lo contrario.

Aún después que el resultado de la apelación no haya sido favorable para el infractor, éste tiene la posibilidad de incoar un proceso extraordinario de revisión ante el titular del contra las medidas firmes como consecuencia de la comisión de una contravención. Dicho proceso se solicitará al Ministro del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, dentro del término de 180 días posteriores a la firmeza de la medida; admitida la solicitud el proceso será resuelto dentro del término de los 45 días posteriores. Este proceso no es simple, ya que tiene ciertas exigencias pues debe existir una de las siguientes razones:

- a) Que se aporten hechos de los que no se tuvo noticia antes.
- b) Que aparezcan nuevas pruebas
- c) Que en la imposición de la medida se demuestre una de las siguientes irregularidades: improcedencia, ilegalidad, arbitrariedad o injusticia notoria.

Por supuesto, hemos detallado el procedimiento para el caso de las contravenciones ambientales previstas en el Decreto Ley 200/99 por ser las más recientes y conocidas; sin embargo, en el caso de la exigencia de la responsabilidad administrativa ambiental no es que no existan otras formas de hacer esa exigencia, sino que al encontrarse dispersas en normas

de distinto rango, resultaría tedioso para el lector referirlas en su totalidad.. Por ello, procederemos a caracterizarlas brevemente, tratando de encontrar lo que tienen de común.

Tanto la normativa jurídica **propriadamente ambiental de carácter especial** como la **normativa relativamente ambiental** se caracterizan porque también se aplican multas y medidas. La crítica más importante que recibieron fue la de que las cifras eran sumamente irrisorias, ya que eran de poca cantidad y por tanto no tenía carácter inhibitorio. Sin embargo, a partir del Decreto-Ley 164 de 1996 las cifras de las multas fueron elevadas lo que permitió un tanto la reducción de los infractores. Con respecto al procedimiento que establecieron la **propriadamente ambiental de carácter especial y la normativa relativamente ambiental** fue puramente administrativo, tal y como hemos visto en el caso del Decreto-Ley 200/99, es decir, consistente en la imposición de la multa y la posibilidad de apelación ante la instancia superior de la autoridad facultada.

La responsabilidad administrativa personal e institucional

Una cuestión que posiblemente le llamó a Usted la atención al leer la primera parte de este epígrafe fue la existencia de dos cifras diferentes al enunciar las multas que se impondrían al comisor de una contravención ambiental. No es casual que el aspecto más notorio del mencionado Decreto-Ley 200/99 es la de haber distinguido la responsabilidad administrativa personal, es decir, cuando los infractores son personas físicas, de la responsabilidad administrativa institucional, o sea, la exigible a personas jurídicas.

La manera que encontró el legislador para hacer una distinción fue estableciendo dos cifras al hacer mención a la multa que sería impuesta, la primera cifra corresponde al caso de un infractor que es una persona física y la segunda es destinada a una institución, entiéndase una empresa o una dependencia estatal. Sin embargo, lo más importante de esta distinción fue el establecimiento de cifras diferentes a un caso con respecto al otro, que se caracterizó por asignar cifras menores para las personas físicas y mayores para las instituciones. La razón de esta distinción estuvo dada por el hecho de que si bien una persona física puede cometer una contravención ambiental, la magnitud de su comportamiento y sus consecuencias no son tan significativas como en el caso de empresas u otras instituciones que tienen más posibilidades infringir la legislación administrativa ambiental y de dañar más intensamente el medio ambiente; a esto se le agrega que las instituciones tienen más recursos para responder ante la imposición de la multa que el ciudadano.

Otro elemento que caracteriza este Decreto-Ley el tipo de moneda en que se impone la multa. Dicha regulación jurídica establece que la multa se impondrá tanto en pesos cubanos como en pesos convertibles, es decir, divisa, en dependencia de la moneda en que opere el infractor, y para aquel que opere en las dos monedas, se le exigirá el pago de la multa en divisa.

Lo anterior permite concluir que el sistema de exigir la responsabilidad administrativa hacia las personas físicas y hacia las instituciones se ha previsto con una óptica racional y actualizada a las circunstancias que atraviesa la sociedad cubana.