

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
DE SANTIAGO DE CALI

Santiago de Cali, veintinueve (29) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

Sentencia N° 26.

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	ARQUITECTURA MODERNA AMBIENTAL E.S.P. S.A.S.
DEMANDADOS	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA - CVC
RADICADO	76001-33-33-001-2023-00041-00

I. ANTECEDENTES.

La sociedad ARQUITECTURA MODERNA AMBIENTAL E.S.P. S.A.S. a través de apoderado judicial en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instauró demanda en contra de la CVC con el propósito de dar trámite a las siguientes:

1. Pretensiones.

1.1. Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución N° 0721-00601 de 2 de septiembre de 2021 expedida por la CVC mediante la cual se impuso una sanción ambiental a la sociedad accionante.

1.2. Que se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones N° 0721 - 00804 de 17 de noviembre de 2021 y N° 0720-0798 de 15 de septiembre de 2022 por medio de las cuales se resolvieron los recursos de reposición y apelación formulados en contra de la decisión de 2 de septiembre de 2021 que impuso la sanción ambiental.

1.3. En consecuencia y a título de restablecimiento del derecho se ordene a la CVC que restablezca el derecho de la sociedad accionante de *“proseguir plenamente con las actividades propias de su objeto social”*.

1.4. Como pretensión subsidiaria se solicita que en el evento en que se encuentre acreditado que la sociedad accionante cometió una infracción ambiental se determine el monto de la multa a pagar.

2. Hechos.

2.1. El predio conocido como *“la carmelita”* ubicado en el municipio de Candelaria se encuentra destinado a la disposición de residuos sólidos y al momento de los hechos se encontraba a cargo de la sociedad accionante en su calidad de gestora de residuos de construcción y demolición.

2.2. El 30 de mayo de 2019 funcionarios de la CVC adelantaron una visita al predio en la cual se detectó una actuación irregular constitutiva de una infracción ambiental consistente en el traslado de residuos de construcción y demolición contaminados con otro tipo de desechos no autorizados para el sitio como plástico, textiles y fibra de vidrio.

2.3. En razón de lo anterior los funcionarios de la CVC impusieron una *“medida de prevención en caso de flagrancia”*. En el acta levantada para el efecto se registró como

responsable de la infracción al conductor del vehículo en el que se transportaron los desechos.

2.4. El 31 de mayo de 2019, mediante la Resolución N° 0721-00473, se legalizó la medida preventiva y se inició un procedimiento sancionatorio ambiental contra la sociedad accionante, a pesar que en la diligencia de visita se señaló al conductor del vehículo como responsable y no expresamente a la entidad accionante.

2.5. Por medio de la Resolución N° 0721-00601 de 2 de septiembre de 2021 se resolvió de fondo el proceso sancionatorio declarando responsable a la entidad accionante y en consecuencia se impuso en su contra una sanción por una suma de dinero equivalente a ochenta y ocho millones doce mil setecientos noventa y nueve pesos (\$ 88.012.099).

2.6. A través de la resolución N° 0721 - 00804 de 17 de noviembre de 2021 y N° 0720-0798 de 15 de septiembre de 2022 se resolvieron los recursos de reposición y apelación formulados por la sociedad accionante.

3. Concepto de vulneración.

La parte accionante considera que los actos administrativos demandados se encuentran viciados de ilegalidad al haberse expedido con infracción en las normas en que debieron fundarse y de forma irregular. En este sentido, se afirma que la autoridad ambiental vulneró el artículo 47 del CPACA, los artículos 15, 16 y 24 de la Ley 1333 de 2009 y el artículo 1 de la Resolución 472 de 2017 *“por el cual se reglamenta la gestión integral de los residuos generados en las actividades de construcción y demolición”*.

Primero, se señala que la CVC transgredió el debido proceso al adelantar el procedimiento sancionatorio sin agotar la etapa de indagación preliminar consagrada en el artículo 47 del CPACA como punto de partida para el inicio de la actuación.

De igual forma, se advierte un desconocimiento de los parámetros establecidos en el artículo Ley 1437 de 2011 frente al inicio y desarrollo del procedimiento administrativo sancionatorio y la vulneración del artículo 24 de la Ley 1333 de 2009 que regula la formulación del pliego cargos. En este sentido, se indica que en la Resolución N°0721-00473 de 31 de mayo de 2019 no se comunicaron con precisión y claridad los hechos que dieron lugar al trámite, así como la definición de las sanciones o medidas aplicables al caso concreto.

Esta situación se reiteró en la imprecisión cometida en la formulación de cargos que conllevó a una vulneración del principio de tipicidad. En efecto, en dicha actuación se fundamentó en la información registrada en el acta levantada para imponer la medida preventiva en contra del conductor del vehículo y no frente a la persona jurídica vinculada al procedimiento sancionatorio.

Igualmente, se manifiesta que la actuación referida contraviene lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 1333 de 2009 que establece que al momento de levantar el acta en la que consta la imposición de una medida preventiva se debe indicar expresamente *“la persona, proyecto, obra o actividad a la cual se impone la medida preventiva”*.

Por otro lado, se advierte que la CVC incumplió con el término perentorio de 10 días establecido en el artículo 16 de la Ley 1333 de 2009 para dar inicio al procedimiento sancionatorio el cual se contabiliza a partir de la legalización de las medidas preventivas impuestas.

Finalmente, se sostiene que la entidad accionada vulneró el artículo 1 de la Resolución 472 de 2017 al desconocer las reglas específicas que regulan la gestión integral. Estas normas permiten el traslado de los desechos a un *“punto limpio”* en el que se debe llevar cabo la separación y almacenamiento temporal de los residuos de construcción y demolición.

En el caso concreto, la CVC desconoció que al momento de los hechos en realidad se adelantaba un traslado de los residuos un punto limpio con el propósito de llevar a cabo su separación y no una operación de disposición final de los mismos que constituye el supuesto de hecho consagrado legalmente para la imposición de la infracción ambiental.

4. Contestación de la demanda.

La autoridad ambiental accionada se opuso a las pretensiones de la demanda indicando que en el trámite del procedimiento sancionatorio se respetaron las disposiciones establecidas en la legislación ambiental. De esta forma, manifiesta que garantizó el debido proceso durante todo el procedimiento, permitiendo la participación activa de la sociedad demandante mediante la presentación de descargos, recursos y alegatos de defensa.

En este sentido, señaló que en el caso concreto no resultaba necesario agotar la etapa de indagación preliminar toda vez que la infracción ambiental se cometió en flagrancia.

Destacó que, en materia ambiental, el marco normativo otorga a las autoridades competentes como la CVC, facultades para actuar de manera preventiva y sancionadora ante conductas que comprometan el bienestar ambiental. En este contexto, el parágrafo del artículo 1 de la Ley 1333 de 2009 establece un régimen especial avalado por el precedente de la Corte Constitucional en el cual se presume la responsabilidad del infractor, quien debe demostrar su inocencia el cual resulta aplicable en el caso en cuestión.

De esta forma, se afirma que la parte demandante no cumplió con su obligación de desvirtuar la presunción de responsabilidad, limitándose a cuestionar la validez de las pruebas recolectadas por la CVC, sin presentar elementos probatorios suficientes que respalden su posición. Por el contrario, la documentación y las pruebas obtenidas durante el procedimiento sancionatorio, incluyendo informes técnicos y testimonios, evidencian la responsabilidad de la sociedad accionante en la gestión inadecuada de los residuos de construcción y demolición.

Adicionalmente, la legislación ambiental establece criterios específicos para la gestión de este tipo de residuos que fueron infringidos por la sociedad demandante. La mezcla de residuos de construcción con desechos ordinarios contraviene las disposiciones legales vigentes y constituye una violación directa de las normativas destinadas a preservar la integridad del medio ambiente.

Finalmente, se resalta que la actuación de la CVC se enmarcó dentro de sus competencias legales, orientadas a la protección del medio ambiente y al cumplimiento de los deberes Estatales en materia ambiental. En consecuencia, ejerció las acciones necesarias conforme a la legislación, buscando prevenir, controlar y sancionar las conductas que ponen en riesgo el medio ambiente y, por ende, el bienestar colectivo.

5. Alegatos de conclusión.

5.1. Parte demandante.

La parte accionante intervino en esta etapa del proceso ratificando los argumentos expuestos en la demanda y en el concepto de vulneración resaltando que la entidad accionada omitió dar aplicación a los parámetros establecidos en el artículo 47 del CPACA que resultan aplicables al procedimiento ambiental en razón de la integración normativa prevista en la misma norma los cuales imponen el deber formular los cargos imputados identificando con precisión los hechos que los fundamentan, la identidad de las personas naturales y jurídicas involucradas y las sanciones eventualmente procedentes.

5.2. CVC.

La entidad accionada reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda frente a la legalidad de los actos administrativos acusados y manifestó que en el procedimiento administrativo se recaudaron medios de prueba suficientes que demuestran la infracción cometida por la sociedad demandante.

II. CONSIDERACIONES.

1. Problema jurídico.

El problema jurídico se contrae en determinar si los actos administrativos acusados contenidos en la Resolución N° 0721-00601 de 2 de septiembre de 2021 mediante el cual se declaró responsable a la sociedad accionante de una infracción ambiental y las Resoluciones N° 0721-00804 de 17 de noviembre de 2021 y N° 0720-0798 de 15 de septiembre de 2022 a través de las cuales resolvieron los recursos de reposición y apelación se encuentran viciados de ilegalidad conforme a los cargos de vulneración formulados con la demanda.

Con este propósito, deberá determinarse si en el curso del procedimiento no se respetaron los postulados del debido proceso al no cumplirse con los parámetros establecidos por el artículo 47 del CPACA, o si por el contrario, la decisión adoptada por la CVC cumplió con los requisitos consagrados en la legislación ambiental para imponer una sanción de esa naturaleza.

2. Cuestiones previas.

2.1. Excepción de caducidad.

En la contestación de la demanda la CVC formuló la excepción de caducidad manifestando que la Resolución N° 0798 de 15 de septiembre del 2022 por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación en contra del acto administrativo sancionatorio se notificó el 16 de septiembre de septiembre 2022 conforme a la guía obrante en el expediente sancionatorio ambiental expedida por la empresa de mensajería 472.

De esta forma, la entidad accionada considera que la demanda se radicó de manera extemporánea el 7 de marzo de 2023 por fuera del término 4 meses consagrado en el CPACA para el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

En el presente caso el fenómeno jurídico de la caducidad se encuentra regulado por lo establecido en el literal d) del numeral 2 del artículo 164¹ del CPACA el cual exige que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se presente dentro de los 4 meses siguientes a la fecha de notificación del respectivo acto administrativo.

En este contexto, en principio el término de caducidad vencía el 17 de enero de 2023. No obstante, la parte accionante presentó solicitud de conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público el 22 de octubre de 2022² momento en el que restaban 2 meses y 23 días para ejercer el derecho de acción de forma oportuna.

A su turno, la Procuraduría 166 Judicial II para asuntos administrativos profirió constancia sobre el trámite conciliatorio fallido el 23 de enero de 2023, motivo por el cual conforme al entonces vigente artículo 21³ de la ley 640 de 2001 el término de caducidad restante se reanudó el 24 de enero de 2023 y venció el 16 de abril del mismo año.

De esta forma, se tiene que la demanda se presentó dentro de la oportunidad legal el 7 de marzo de 2023⁴ conforme a la constancia de radicación proferida por la Oficina de Reparto de los juzgados administrativos del circuito de Cali por lo cual se desestimaré la excepción de caducidad formulada por la entidad accionada.

2.2. Resolución N° 0721-00473 de 31 de mayo de 2019 por medio la cual se legalizó la medida preventiva.

Mediante la Resolución N° 0721-00473 de 31 de mayo de 2019⁵, se legalizó la medida preventiva impuesta en contra de la sociedad accionante consistente en la *“suspensión respecto de la actividad de disposición final de residuos de construcción y demolición, así como de otros tipos de residuos, efectuada en el predio La Carmelita”*.

En este contexto, en las pretensiones de la demanda se solicita que título de restablecimiento del derecho se ordene a la CVC que restablezca el derecho de la sociedad

¹ “d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales”;

² Folios 6 y 69 del documento N° 2_ del expediente electrónico en SAMAI.

³ ARTICULO 21. SUSPENSION DE LA PRESCRIPCION O DE LA CADUCIDAD. <Ley derogada a partir del 30 de diciembre de 2022 por el artículo 146 de la Ley 2220 de 2022> La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 20. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable.

⁴ Documento N° 1_ expediente electrónico en SAMAI.

⁵ Folios 35 al 54 del archivo PDF que contiene el expediente administrativo del procedimiento sancionatorio (documento 22 del expediente electrónico en SAMAI.)

accionante de *“proseguir plenamente con las actividades propias de su objeto social”*.

En este punto se advierte que lo resuelto frente la medida preventiva constituye un acto administrativo definitivo y autónomo.

En efecto, conforme a lo señalado por la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado el acto administrativo bajo análisis es carácter definitivo y por ende es susceptible de control judicial de forma autónoma. Sobre el particular, en providencia de 14 de julio de 2022⁶ se indicó:

“...19. Vistos: i) el artículo 4.º de la Ley 1333 de 21 de julio de 2019, sobre las funciones de las medidas preventivas en materia ambiental; ii) el Título III de la misma normativa, sobre procedimiento para la imposición de las medidas preventivas, y iii) el Título V, sobre medidas preventivas y sanciones, en especial, el artículo 32, en el cual se establece que las medidas preventivas son de ejecución inmediata y contra ellas no procede recurso alguno...”

“...20. Esta Sección ha considerado que el “[...] acto administrativo por medio del cual se impone una medida preventiva tiene la entidad de modificar una situación jurídica concreta y, en ese sentido, ser susceptible de control judicial [...]”.

“...37. De lo anterior se colige que, conforme se explicó supra, esta Sección ha considerado que el acto administrativo que define la actuación en el marco del procedimiento para la imposición de las medidas preventivas es el que impone la medida preventiva, por cuanto tiene la entidad de modificar una situación jurídica concreta y se trata de una decisión contra la cual no procede recurso alguno.

38. Sobre el particular, y conforme lo señaló el Tribunal, el término de caducidad se debe contabilizar, en este aspecto, con fundamento en la Resolución núm. 2233 de 1 de septiembre de 2017, según lo establecido en el literal d) del numeral 2.º del artículo 164 de la Ley 1437, que prevé que el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es de 4 meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo...”

Bajo los anteriores parámetros se evidencia que el apartado de la Resolución N° 0721-00473 de 31 de mayo de 2019 que legalizó la medida preventiva de suspensión de actividades era demandable ante esta jurisdicción dentro de los 4 meses siguientes a la diligencia de notificación⁷ realizada mediante aviso el 17 de junio de 2019.

No obstante, la demanda se abstuvo de solicitar la declaratoria de nulidad del acto administrativo referido, motivo por el cual resulta improcedente resolver la pretensión encaminada a que se autorice a la sociedad accionante a *“proseguir plenamente con las actividades propias de su objeto social”*.

Adicionalmente, si en gracia de discusión se incluyera la disposición adoptada respecto a la medida preventiva en el conjunto de los actos administrativos acusados necesariamente se tendría que concluir que se configuró el fenómeno jurídico de la caducidad, dado que la oportunidad para ejercer el derecho de acción frente a esa situación jurídica particular feneció el 18 de octubre de 2019.

3. Marco normativo y jurisprudencial aplicable al caso concreto.

Ley 1333 de 2009 consagra el procedimiento sancionatorio ambiental que rige el trámite que deben adelantar las autoridades para identificar y sancionar a los responsables de daños al ambiente.

En la sentencia C – 595 de 2010 la Corte Constitucional al estudiar la demanda de inconstitucionalidad formulada en contra de los artículos 1 y 5 de Ley 1333 de 2009 se refirió a la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental y cómo esta se ejerce a través del procedimiento consagrado en los artículos 12,17,18,24,25,26 y 27 ibidem el cual comprenden las siguientes fases:

⁶ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ. Providencia del catorce (14) de julio de dos mil veintidós (2022) Referencia: Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho Número único de radicación: 63001233300020180009901.

⁷ Conforme la constancia de notificación de 21 de junio de 2019 obrante en el expediente administrativo del procedimiento sancionatorio (folio 107 del documento 22 del expediente electrónico en SAMAI.)

(i) la fase de indagación preliminar, (ii) el inicio del procedimiento sancionatorio, (iii) la formulación de cargos, (iv) la fase de descargos, (v) la práctica de pruebas, y (vi) la determinación de la responsabilidad ambiental y la imposición de la sanción. Además, es importante destacar que, durante este procedimiento, la autoridad ambiental tiene la facultad de tomar medidas preventivas para evitar daños al medio ambiente.

En este orden, en la indagación preliminar como fase inicial se verifica la existencia de la conducta para determinar si constituye una infracción ambiental. Sobre el particular, el artículo 17 señala que esta actuación se lleva a cabo solo en los eventos en que resulta necesario:

“...Artículo 17. Indagación preliminar. Con el objeto de establecer si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio se ordenará una indagación preliminar, cuando hubiere lugar a ello.

La indagación preliminar tiene como finalidad verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximentes de responsabilidad. El término de la indagación preliminar será máximo de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de la investigación.

La indagación preliminar no podrá extenderse a hechos distintos del que fue objeto de denuncia, queja o iniciación oficiosa y los que le sean conexos...”

En segundo lugar, la fase de inicio del procedimiento sancionatorio se centra en verificar los hechos o las omisiones que podrían constituir una infracción a las normativas ambientales. Lo anterior según lo establecido en el artículo 18:

“Artículo 18. Iniciación del procedimiento sancionatorio. El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos.”

En este contexto, se puede dar inicio al procedimiento sancionatorio ambiental bajo tres circunstancias distintas: una solicitud formal, de manera oficiosa por la propia autoridad o como consecuencia directa de medidas preventivas previamente impuestas.

De esta forma, las etapas de indagación preliminar e iniciación del procedimiento disciplinario se encuentran dirigidas específicamente a la identificación y verificación de eventos que podrían constituir infracciones ambientales. Estas acciones son cruciales para establecer la realidad de los hechos denunciados y para recopilar adecuadamente todas las evidencias necesarias para establecer la configuración de un daño ambiental.

En este sentido, la información recaudada en la etapa inicial resulta indispensable para la formulación de cargos teniendo en cuenta que el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009 señala que únicamente es procedente continuar con el procedimiento cuando existen las justificaciones suficientes.

En este contexto, cuando la autoridad ambiental encuentra mérito para continuar con la investigación, esto es, luego de comprobar las conductas que dieron lugar a la apertura de la misma y a la identificación de la conducta objeto de reproche, debe proceder a formular cargos mediante acto administrativo motivado, conforme a la norma ya citada:

“Artículo 24. Formulación de cargos. Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental. En el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado. El acto administrativo que contenga el pliego de cargos deberá ser notificado al presunto infractor en forma personal o mediante edicto. Si la autoridad ambiental no cuenta con un medio eficaz para efectuar la notificación personal dentro de los cinco (5) días siguientes a la formulación del pliego de cargos, procederá de acuerdo con el procedimiento consagrado en el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo. El edicto permanecerá fijado en la Secretaría Legal o la dependencia que haga sus veces

en la respectiva entidad por el término de cinco (5) días calendario. Si el presunto infractor se presentare a notificarse personalmente dentro del término de fijación del edicto, se le entregará copia simple del acto administrativo, se dejará constancia de dicha situación en el expediente y el edicto se mantendrá fijado hasta el vencimiento del término anterior. Este último aspecto deberá ser cumplido para todos los efectos en que se efectúe notificación por edicto dentro del proceso sancionatorio ambiental.

Para todos los efectos, el recurso de reposición dentro del procedimiento sancionatorio ambiental se concederá en el efecto devolutivo”.

Luego de agotarse la etapa de formulación de cargos, conforme a lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley 1333 de 2009 debe darse paso a la presentación de descargos por parte de los presuntos infractores vinculados, posteriormente de acuerdo con el artículo 26 ibidem se continúa con la práctica de pruebas y finalmente con la determinación de la responsabilidad y la sanción en atención con lo señalado en el artículo 27 ibidem.

Ahora bien, con la entrada en vigencia del artículo 47 del CPACA, modificado por el artículo 3 de la Ley 2080 de 2021 se introdujeron modificaciones a los procesos sancionatorios a cargo de las entidades públicas, en los siguientes términos:

“...ARTÍCULO 47. Procedimiento administrativo sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.

Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.

Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.

PARÁGRAFO 1. Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia.

PARÁGRAFO 2. En los procedimientos administrativos sancionatorios fiscales el término para presentar descargos y solicitar o aportar pruebas será de cinco (5) días...”

Sobre el particular, el precedente de la Sección Primera del Consejo de Estado ha determinado que las modificaciones introducidas por la norma transcrita resultan aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental y adicionalmente cómo la omisión de estas prerrogativas conlleva a vulneración del debido proceso y a la nulidad de los actos administrativos que imponen sanciones ambientales. En sentencia, de 17 de noviembre de 2017⁸ se indicó lo siguiente:

*“...La Sala resalta que las garantías integrantes del debido proceso administrativo imponen, ante el vacío que existe en la Ley 1333 frente a la etapa de alegatos de conclusión, la aplicación del artículo 47 del CPACA que al tenor indica que «[...] ARTÍCULO 47. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. **Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes [...]**», haciendo a su vez aplicable el artículo 48 del CPACA que contempla la etapa de alegatos de conclusión en la siguiente forma: «[...] ARTÍCULO 48. PERÍODO PROBATORIO. Cuando deban practicarse pruebas se*

⁸ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS. Providencia del diecisiete (17) de noviembre de dos mil diecisiete (2017) Radicación número: 23001-23-31-000-2014-00188-01.

señalará un término no mayor a treinta (30) días. Cuando sean tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior el término probatorio podrá ser hasta de sesenta (60) días [...] **Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos [...]**».

El vacío legal expuesto ya ha sido estudiado por la doctrina, la cual es partidaria de la aplicación del artículo 48 del CPACA, en la siguiente forma:

«[...] Una enorme falencia de la Ley 1333 de 2009 es el silencio guardado en relación con la etapa de alegatos de conclusión, una etapa que se considera fundamental en este tipo de procesos, pues allí se permite a las partes hacer una valoración de todo lo actuado, antes de que la autoridad proceda a tomar una determinación sobre el particular. Aun así, se entiende que dicha omisión ha sido suplida por la norma general, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, pues en su artículo 48, aplicable a falta de mandato especial, se establece que una vez vencido el período probatorio es obligación de la autoridad dar traslado al investigado por el término de diez días para que presente los alegatos respectivos [...]»⁹

De esta forma, le asistía razón al Tribunal Administrativo de Córdoba al encontrar en esta omisión una grave violación del debido proceso administrativo por parte de la CVS en contra de la Reforesta dora del Sinú, no asistiéndole razón al apelante por los motivos expuestos anteriormente.

De otro lado y en relación con la formulación de cargos realizada en el auto 4398 de 3 de abril de 2013, cabe indicar que la CVS lo hizo de la siguiente manera:

«[...] ARTÍCULO SEGUNDO: Formular el siguiente cargo a la empresa Reforestadora del Sinú sucursal Colombia, representada legalmente por el señor José Miguel Echeverría Vergara, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva del presente auto [...] Presuntamente responsable de por haber realizado y/o impartido orden de tala ilegal en un área (sic) de 222 ha sin permiso de aprovechamiento forestal único y de incendio forestal en la Hacienda La Siria, de propiedad de la empresa reforestad ora del Sinú sucursal Colombia, de las cuales unas 100 ha corresponden al área directamente afectada por la conflagración [...] Con las anteriores conductas se vulnera los artículos 55, 56, 57 y 58 del Decreto 1791 de 1791 (sic), la Ley 890 de 2004 [...]»

Tal y como lo indicó el Tribunal Administrativo de Córdoba, la aplicación del artículo 47 del CPACA permite proteger las garantías del debido proceso administrativo ante el vacío de la Ley 1333, en particular aquellas referidas a: «[...] (vii) **al ejercicio del derecho de defensa y contradicción** [...]»¹⁰, el cual no se encuentra plenamente protegido al no establecerse, con precisión y claridad, las sanciones o medidas que serían procedentes dentro del catálogo previsto en el artículo 40 de la Ley 1333 puesto que, como lo señaló la primera instancia, esto impide al presunto infractor «[...] tener la información suficiente para planificar su defensa jurídica y examinar si puede existir visos de proporcionalidad y razonabilidad en las consideraciones iniciales que hagan la autoridad ambiental [...]».

La interpretación prohijsada por la Sala lo único que hace es aplicar una regla de reenvío que se encuentra en el CPACA que tiene como único objetivo completar los vacíos existentes en la Ley 1333, sin quebrantar de modo alguno la naturaleza especial del procedimiento sancionatorio ambiental, como lo sugiere el actor...” subrayado y negrita en el texto original.

La integración normativa existente entre la Ley 1333 de 2009 y el artículo 47 del CPACA igualmente ha sido reconocida en el ámbito académico y doctrinal¹¹, bajo los siguientes parámetros:

“...B. APLICACIÓN DE LA LEY 1437 EN EL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL

La Ley 1437 de 2011 reguló lo concerniente a las actuaciones de las autoridades administrativas, de forma que todo ejercicio de la función administrativa debe estar conforme a esta norma o las normas especiales que regulen la materia, incluyendo las

⁹ ÁLVAREZ PINZÓN, Gloria Lucía. Los vacíos de la Ley 1333 de 2009 que regula el Régimen Sancionatorio Ambiental y la forma adecuada de llenarlos. Página 379. En GARCÍA PACHÓN, María del Pilar y AMAYA NAVAS, Oscar Darío (compiladores). DERECHO PROCESAL AMBIENTAL, Bogotá: UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Primera Edición: 2014.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-051 de 2016. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹¹ Bejarano Ramos, Constanza. “El papel de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en la aplicación de la Ley 1333 de 2009”. Artículo publicado en: “Procedimiento Sancionatorio Ambiental 10 años de la Ley 1333 de 2009 1.ª ed. Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia.” pág. 463 a 512. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/934db207-994e-4f90-99e4-0a27c27b5c71/content>

actuaciones de las autoridades ambientales. Por lo tanto, el procedimiento sancionatorio ambiental debe acoger lo establecido en la norma general, en especial, los aspectos no regulados y aquellos modificados por ella. Al respecto Laverde señala que

... el Pas es subsidiario, porque solo aplica en ausencia de leyes especiales que regulen la materia. Y supletorio, toda vez que cumple funciones de integración normativa frente a lo no previsto en ellas. No obstante, la experiencia demuestra que las leyes especiales al establecer los Pas aplicables a determinada actividad sectorial remiten de manera expresa al paca (Laverde Álvarez, 2018¹²)

Es así que de la revisión que se ha hecho de la norma posterior (Ley 1437 de 2011) se tienen los siguientes cambios en materia sancionatoria ambiental: (...)

(...) Formulación de cargos (art. 47): en este acto administrativo la autoridad ambiental debe establecer de forma clara las acciones u omisiones que considera son constitutivas de la infracción o que generaron el daño ambiental. Asimismo, debe indicar las sanciones o medidas que en su momento tomará la autoridad ambiental en caso de ser responsable el presunto infractor. (...)

(...) Por lo tanto, si bien la Ley 1437 de 2011 reguló aspectos no contemplados en la Ley 1333 de 2009, lo cierto es que debido a la especialidad del procedimiento sancionatorio ambiental hay asuntos, como las medidas preventivas, que sólo deben ser tramitadas por la norma especial.

Finalmente, y como se puede evidenciar en los capítulos siguientes, es claro que la Ley 1437 de 2011 debe ser integrada al procedimiento sancionatorio que adelanten las autoridades ambientales...”

De todo lo expuesto se infiere que las actuaciones que se adelantan en un procedimiento sancionatorio ambiental están sometidas a las reglas y principios que regulan las actuaciones administrativas consagrados en la Constitución Política. Por esta razón, la integración de las prerrogativas consagradas en el artículo 47 del CPACA con la Ley 1333 de 2009 constituye una garantía del principio al debido proceso que rige la potestad sancionatoria que ostentan las autoridades ambientales.

3. Caso concreto.

3.1. Trámite del procedimiento sancionatorio ambiental.

Junto a la contestación de la demanda la CVC aportó copia del procedimiento sancionatorio ambiental identificado con el radicado N° 0721-039-008-021-2019¹³ en el cual obran las actuaciones adelantadas en contra de la sociedad accionante. Conforme a los documentos aportados en dicho expediente, en el caso concreto se encuentran acreditadas las siguientes situaciones:

El 30 de mayo de 2019 funcionarios pertenecientes a la Dirección Ambiental Regional Suroccidente de la CVC efectuaron una visita al predio denominado “La Carmelita” el cual se encontraba habilitado como un punto limpio y planta de aprovechamiento y disposición final de residuos generados en actividades de la construcción y la demolición – RCD. A su turno, el inmueble era administrado por la empresa de servicios públicos Arquitectura Moderna Ambiente - AMA ESP SAS en su calidad de gestora integral autorizada para el manejo ese tipo de residuos.

En el desarrollo de la visita los servidores públicos presenciaron la comisión en flagrancia de una infracción ambiental consistente en la disposición final de RCD contaminados por otro tipo de residuos como materiales plásticos y textiles conducta. Esta conducta constituye una afectación del ordenamiento ambiental al desconocer el manejo establecido para dicha clase de residuos en la Resolución N° 472 de 28 de febrero 2017 proferida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En este escenario, en aplicación de lo Dispuesto por el artículo 15 de la Ley 1333 de 2009 los funcionarios procedieron a la imposición de una medida preventiva consistente en la “suspensión de la actividad” y a levantar un acta en el que se describió la conducta lesiva de las normas ambientales desplegada en ese momento por el conductor de un vehículo de carga de tipo “volqueta” en el cual se trasladaban los RCD contaminados con otro tipo

¹² Laverde Álvarez, J. La potestad sancionadora de la Administración, Bogotá, Legis, 2018.

¹³ Documentos N° 22 y 23 del expediente electrónico obrantes en el índice N° 15 en SAMI.

de materiales. Frente a este aspecto en particular se consideró que el predio que era utilizado como sitio de disposición final y no como un punto “limpio”¹⁴.

El acta referenciada se suscribió por un funcionario de la CVC y el conductor del vehículo señalado como responsable de la infracción. A este documento se adjuntó un “informe de visita” en el que se detallaron las circunstancias de modo, tiempo y lugar que dieron origen a la imposición de la medida y se identificó como usuario gestor a cargo del predio la Carmelita a la empresa Arquitectura Moderna Ambiente - AMA ESP¹⁵.

Por medio de la Resolución 0720 N° 0721-00473 de 31 de mayo de 2019¹⁶ se legalizó¹⁷ la medida preventiva de suspensión de la actividad impuesta en flagrancia. Adicionalmente, se dio inicio al procedimiento sancionatorio ambiental y se formularon cargos en contra de la sociedad accionante, en los siguientes términos:

“... Que de conformidad con lo anterior y vistas las pruebas que obran en si expediente, en los términos de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009, se considera que existe mérito suficiente para iniciar el procedimiento en contra de la sociedad ARQUITECTURA MODERNA AMBIENTAL ESP S.A.S así como para formular cargos en su contra. (...)

Seguidamente respecto de los motivos que dan lugar al inicio del procedimiento sancionatorio ambiental y la formulación de cargos en contra de la sociedad ARQUITECTURA MODERNA AMBIENTAL. ESP SAS. se tiene que en el informe de visita se indica que en el predio La Carmelita no se están realizando en debida forma ninguna de las actividades que fueron inscritas ante la Autoridad Ambiental como gestores de RCD.

Por el contrario, se vislumbra con las pruebas obrantes en el expediente que en el predio La Carmelita se han abandonado residuos de construcción y demolición, sin ningún tipo de gestión De igual manera, es posible sospechar como probable que se han desarrollado actividades de operación similares a las de un relleno sanitario, sin técnica, planeación y control alguno, para la disposición final de residuos sólidos ordinarios, sin contar con licencia ambiental y sin ser alguna de las personas indicadas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994. (...)

ARTICULO TERCERO. Formular en contra de la sociedad ARQUITECTURA MODERNA AMBIENTAL ESP S.A.S. AMA ESP SAS, identificada con NIT 901210926-4, en su calidad de gestora de RCD inscrita, los siguientes cargos:

CARGO PRIMERO. Ofertar las actividades de punto limpio y aprovechamiento, sin contar con las áreas mínimas de operación, incurriendo en violación de lo dispuesto en los artículos 8 y 9 de la Resolución 472 de 28 de febrero de 2017 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, respectivamente.

CARGO SEGUNDO. Ofertar las actividades de punto limpio como parte de la gestión de residuos de construcción y demolición. sin contar con los equipos necesarios para realizar tales actividades, incurriendo en incumplimiento de la obligación contenida en el artículo 16 numeral 2 de la Resolución 472 de 28 de febrero de 2017 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

CARGO TERCERO. Ofertar las actividades de aprovechamiento de residuos de construcción y demolición, sin contar con los equipos necesarios para realizar tales actividades, incurriendo en incumplimiento de la obligación contenida en el artículo 16 numeral 2 de la Resolución 472 de 28 de febrero de 2017 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

CARGO CUARTO. Recibir residuos de construcción y demolición en el predio La Carmelita, distinguido con Cédula Catastral No. 761300001000600036552000000000, mezclados con residuos sólidos ordinarios, incurriendo en violación de la prohibición contenida en el artículo 20 numeral 4 de la Resolución 472 de 28 de febrero de 2017 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

CARGO QUINTO. Abandonar residuos de construcción y demolición en el predio La Carmelita, distinguido con Cédula Catastral No 761300001000000030552000000000,

¹⁴ En este punto es necesario precisar que la Resolución N° 472 de 28 de febrero 2017 dispone que los RDC contaminados con otro tipo de materiales deben ser trasladados antes de su disposición final a un “punto limpio” en el que son separados los elementos como plásticos, textiles y otro tipo de residuos.

¹⁵ Folios 13 al 19 del documento N° 22_ del expediente electrónico.

¹⁶ Folios 34 al 54 ibidem.

¹⁷ Sobre el particular el artículo 15 de la Ley 1333 de 2009 refiriéndose al acta en la que consta una medida preventiva impuesta en flagrancia dispone “El acta deberá ser legalizada a través de un acto administrativo en donde se establecerán condiciones de las medidas preventivas impuestas, en un término no mayor a tres días”.

sin ejercer las actividades de gestión de RCD inscritas ante la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, incurriendo en violación de la prohibición contenida en el artículo 20 numeral 1 de la Resolución 472 de 28 de febrero de 2017 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

CARGO SEXTO. Desarrollar actividades de operación para la disposición final de residuos sólidos en el predio La Carmelita, distinguido con Cédula Catastral No. 761300001000000030552000000000 sin contar con licencia ambiental ni ser alguna de las personas enlistadas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, incurriendo en omisión de lo dispuesto en el artículo 2.2 2.3.2.3 numeral 13 del Decreto 1076 de 2015.

CARGO SÉPTIMO. Disponer de forma inadecuada residuos, basuras, desechos y desperdicios en el predio La Carmelita, distinguido con Cédula Catastral No. 761300001000000030552000000000, incurriendo en el factor de deterioro ambiental descrito en el artículo 8 literal I) del Decreto Ley 2811 de 1974...”

Posteriormente, el 5 de julio de 2019 la sociedad accionante presentó escrito de descargos y solicitud de pruebas en el que afirmó no era responsable de la infracción ambiental endilgada y que por el contrario dicha conducta era imputable a terceros. En este sentido, manifestó que celebró contratos con otras empresas de servicios públicos en los que en su calidad de gestora autorizó el traslado de RCD al predio La Carmelita, motivo por el cual el manejo de los residuos objeto de la investigación correspondía a dichas entidades.

En este contexto, mediante auto N° 164 de 23 de julio de 2019¹⁸ la CVC dispuso la práctica de pruebas y resolvió vincular al procedimiento sancionatorio ambiental y formular cargos en contra de la sociedad CANDEASEO SA ESP y la sociedad SERVIAMBIENTALES DEL VALLE SA ESP, en los siguientes términos:

“...Que los señalamientos en contra de las sociedades EMPRESA REGIONAL DE SERVICIO PÚBLICO DE ASEO DE CANDELARIA S.A. ESP y SERVI AMBIENTALES DEL VALLE S.A. ESP como responsables de los hechos investigados, se pueden resumir en lo siguiente: aparentemente, con meridiana claridad se indica que entre la sociedad ARQUITECTURA MODERNA AMBIENTAL ESP SAS y la sociedad SERVI AMBIENTALES DEL VALLE S.A. ESP, existe un contrato para recibir en el Predio La Carmelita los RCD producto de «des colmatar» la «escombrera de la carrera 50» de la ciudad de Cali, a su vez, se indica que entre las sociedades EMPRESA REGIONAL DE SERVICIO PÚBLICO DE ASEO DE CANDELARIA S.A. ESP y SERVI AMBIENTALES DEL VALLE S.A. ESP existe un contrato para realizar tales actividades de descolmatación y transporte de RCD hasta el Predio La Carmelita

En consecuencia, la sociedad ARQUITECTURA MODERNA AMBIENTAL ESP SAS seguidamente argumenta que ellos no tienen ninguna responsabilidad frente a los hechos investigados, por cuanto indican que son las referidas sociedades quienes tenían la obligación de realizar la separación de los RCD de su fuente y que el conductor de la volqueta de placas VMJ-285 no tiene ninguna relación laboral ni contractual con la sociedad AMA ESP SAS, por lo cual de manera implícita se logra colegir que se está solicitando a esta Autoridad Ambiental, el declarar la cesación del procedimiento sancionatorio seguido en contra de ARQUITECTURA MODERNA AMBIENTAL ESP SAS, mientras que explícitamente se solicita la exoneración de la sociedad frente a los cargos...”

El 24 de septiembre de 2019 se llevó a cabo una audiencia en la que se recibió el testimonio del señor JORGE ENRIQUE ESQUIVEL TRUJILLO en su calidad de conductor del vehículo en el que fueron trasladados los RCD contaminados al predio La Carmelita. En su intervención el declarante confirmó su condición de empleado de la empresa Arquitectura Moderna Ambiente - AMA ESP.¹⁹

Mediante auto N° 217 de 31 de octubre de 2019²⁰ se corrió traslado para alegar de conclusión. Durante este término las empresas de servicios públicos vinculadas al trámite presentaron escrito de alegatos.

Luego de negarse una solicitud de revocatoria directa presentada por entidad accionante por medio del auto N° 58 de 24 de agosto de 2021²¹ y una vez finalizada la etapa de alegatos

¹⁸ Folios 214 al 222 del documento N° 22_ del expediente electrónico.

¹⁹ Folios 339 al 344 ibidem.

²⁰ Folios 345 al 350 ibidem.

²¹ Folio 19 Documento N° 23 del expediente electrónico.

se dispuso designar a los funcionarios encargados de proferir el denominado “*informe técnico de responsabilidad y sanción a imponer*”.

Por medio de la Resolución N° 0721-00601 de 2 de septiembre de 2021²² se resolvió el fondo del asunto declarando como responsables de las infracciones ambientales imputadas a la sociedad Arquitectura Moderna Ambiente - AMA ESP y a la empresa SERVIAMBIENTALES DEL VALLE SA ESP. Como consecuencia de lo anterior, en el caso particular de la parte demandante se impuso una sanción económica equivalente a ochenta y ocho millones doce mil setecientos noventa y nueve pesos (\$ 88.012.099).

La decisión sancionatoria se fundamentó en los siguientes argumentos:

“...En el mismo sentido para ofertar las actividades de punto limpio y aprovechamiento de residuos de construcción y demolición, se requiere contar con los equipos necesarios para desarrollar las actividades de manejo de los RCD siendo esta situación la que origina la formulación de Segundo Cargo y el Tercer Cargo, por el incumplimiento en lo preceptuado por el numeral 2 del artículo 16 de la Resolución 0472 del 28 de febrero de 2017 Igualmente, en el estudio del cargo anterior se comprueba cómo en el predio La Carmelita no hay ningún equipo para realizar todas las actividades que implica y requiere ser un gestor de residuos RCD así como para ejecutar el plan presentado por la sociedad ARQUITECTURA MODERNA AMBIENTAL SAS ESP.

El sitio de disposición final de RCD está definido como el lugar técnicamente seleccionado diseñado y operado para la disposición final controlada de RCD minimizando y controlando los impactos ambientales y utilizando principios de ingeniería para la confinación y aislamiento de los residuos. Al momento de la visita se observó como el predio La Carmelita estaba recibiendo residuos de construcción y demolición mezclados con residuos sólidos ordinarios lo que originó la formulación del Cuarto Cargo por incumplir con el numeral 4 del artículo 20 de la Resolución 0472 del 28 de febrero de 2017 en donde se prohíbe de forma taxativa recibir en los sitios de disposición final de RCD, residuos sólidos ordinarios o residuos peligrosos mezclados con RCD. Mediante el video registrado en la visita realizada por funcionarios de esta Corporación y el testimonio mencionado anteriormente se evidencia claramente todo tipo de residuos mezclados sin ninguna discriminación. Así mismo el numeral 1 ibidem prohíbe el abandono de residuos de construcción y demolición en el territorio nacional entendiendo como abandonar el hecho de dejar sin atención o cuidado una cosa, siendo para el caso que nos ocupa la referencia a los residuos que se estaban depositando en el mencionado lote, razón por la cual se imputo el Quinto Cargo.

De la misma forma en el informe de visita realizado el 30 de mayo de 2019 se deja consignado como los residuos depositados están contaminados con otro tipo de materiales tales como plásticos, textiles, tuberías sanitarias, papel, fibra de vidrio e icopor entre otros los cuales no están considerados como residuos de construcción y demolición. Además, que, “se estaba realizando separación de residuos y se estaban depositando directamente al suelo”. El video realizado dentro de la investigación es sumamente revelador y se ve claramente todo lo que está sucediendo en el predio siendo este utilizado básicamente como un lote en donde se aporta todo tipo de residuos sin hacer ninguna clase de tratamiento. En su escrito de descargos la sociedad ARQUITECTURA MODERNA AMBIENTAL SAS ESP dice que una vez descargados los residuos en el predio La Carmelita se procede a realizar la separación conforme a lo establecido en la Resolución 472 de 2017, pero con las fotografías, los videos y el testimonio realizado por funcionarios de la CVC se comprueba sin lugar a discusión como en el predio no se está realizando ningún tipo de tratamiento para las cargas que se le depositan.

La señora Yolanda Zamudio actuando como representante legal de la sociedad ARQUITECTURA MODERNA AMBIENTAL SAS ESP dice en su escrito de descargos que la sociedad a la cual representa tiene un acuerdo con la sociedad SERVIAMBIENTALES VALLE SA ESP contratada por CANDEASEO S A ESP para descolmatar la escombrera de la carrera 50 ubicada en Santiago de Cali y de recibir para la disposición final los residuos RCD en el predio La Carmelita autorizado por la CVC. Que es responsabilidad de la sociedad SERVIAMBIENTALES VALLE SA ESP realizar la separación de los residuos de la escombrera, previo al cargue de los vehículos contratados por ellos los cuales se dirigen al sitio de disposición final y ahí las autoridades vigilan que todo se cumpla adecuadamente. No obstante, la sociedad ARQUITECTURA MODERNA AMBIENTAL SAS ESP no presenta ninguna prueba en donde conste los términos del acuerdo que menciona y simplemente se limita a presentar un recibo de viaje y unas planillas en donde consta el transporte del vehículo con placas VMJ- 285. Sin embargo, queda claro para esta Corporación que como gestor

²² Folios 57 al 72 ibidem.

de RCD es su responsabilidad verificar que todas las actividades que se produzcan en su predio se estén desarrollando conforme a la normatividad ambiental vigente y por lo cual no se hace posible configurar el eximente de responsabilidad consistente en el hecho de un tercero...”

A través de la resolución N° 0721 - 00804 de 17 de noviembre de 2021²³ se resolvió de forma negativa el recurso de reposición formulado por la entidad accionante y se concedió el recurso de apelación formulado de forma subsidiaria.

Finalmente, por conducto de la Resolución N° 0720-0798 de 15 de septiembre de 2022²⁴ del Director General de la CVC negó el recurso de apelación presentado y confirmó en todas sus partes la declaratoria de responsabilidad y la sanción adoptada en la decisión de 2 de septiembre de 2021.

3.2. Resolución de los cargos de vulneración.

Conforme al marco normativo y jurisprudencial fijado con anterioridad y en atención al contenido de las pruebas documentales analizadas, se evidencia que en el presente caso no se encuentran llamados a prosperar los cargos de vulneración relacionados con (i) la omisión de la etapa de indagación preliminar, (ii) la imposición de la medida preventiva en contra de un tercero ajeno a la entidad accionante, (iii) la falta de precisión y claridad en los cargos imputados y (iv) el incumplimiento del término de 10 días consagrado en el artículo 16 de la Ley 1333 de 2009 para dar inicio al procedimiento sancionatorio.

En primer, lugar la prueba testimonial practicada en el procedimiento sancionatorio desvirtúa el argumento formulado por la parte accionante sobre la inexistencia de flagrancia y frente a la configuración del hecho de un tercero. En efecto, en la declaración rendida por el señor JORGE ENRIQUE ESQUIVEL TRUJILLO en calidad de conductor del vehículo en se transportaban los RCD quedó demostrada su condición de empleado de la empresa Arquitectura Moderna Ambiente - AMA ESP.

Así las cosas y teniendo en cuenta la condición de administradora del predio en que ocurrieron los hechos, se evidencia que la sociedad accionante no consiguió desvirtuar la presunción de culpa que la cobijaba conforme a lo señalado en el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009.

Adicionalmente, conforme a lo establecido por el precedente del Consejo de Estado y por el artículo 17 de la Ley 1333 de 2009 se encuentra demostrado que en los casos de flagrancia no resulta necesario agotar la etapa de indagación preliminar toda vez que esa fase del procedimiento solo resulta procedente en los eventos en que *“hubiere lugar a ello”*.

De igual forma, de acuerdo a lo señalado en el artículo 18 ibidem se advierte que en los casos de flagrancia la actuación procedente consiste en iniciar el procedimiento sancionatorio y llevar a cabo la formulación de cargos de forma inmediata tal como ocurrió en el presente caso con la expedición de la Resolución 0720 N° 0721-00473 de 31 de mayo de 2019.

Esta situación desestima una vulneración del término establecido en el artículo 16 de la Ley 1333 de 2009 para dar inicio al procedimiento sancionatorio.

Pese a todo lo anterior, se evidencia que en el trámite del procedimiento sancionatorio ambiental se presentó una vulneración al debido proceso que afectó el derecho de contradicción y defensa de la sociedad accionante.

En efecto, aunque en la Resolución 0720 N° 0721-00473 de 31 de mayo de 2019 se estableció cómo la conducta de la sociedad accionante vulneró las normas sobre disposición de los RCD contenidas en la Resolución N° 472 de 2017 y la forma en que dicha actuación se enmarcaba dentro los presupuestos de una infracción ambiental, resulta igualmente cierto que al momento de formular los cargos la CVC se abstuvo de señalar las sanciones que se podrían imponer en contra de la empresa investigada lo que conllevó a un incumplimiento de lo establecido por el artículo 47²⁵ del CPACA.

²³ Folios 199 al 207 ibidem.

²⁴ Folios 237 al 256 ibidem.

²⁵En este sentido la norma establece que en la formulación de cargos se deben señalar: *“las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes”*

En conclusión, de acuerdo a lo estipulado por el precedente del Consejo de Estado resulta claro que la omisión presentada en la formulación de cargos constituye una irregularidad con el mérito suficiente para afectar la legalidad de los actos administrativos acusados, toda vez que impidió que la sociedad accionante conociera de antemano cuál o cuáles de las sanciones contempladas en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 podría recaer en su contra y de esta manera no pudo contar con *“la información suficiente para planificar su defensa jurídica y examinar si puede existir visos de proporcionalidad y razonabilidad en las consideraciones iniciales que hagan la autoridad ambiental”*.

En consecuencia, al encontrarse acreditada una vulneración al debido proceso se procederá a declarar la nulidad parcial de los actos administrativos acusados.

4. Restablecimiento del derecho.

Conforme a lo estipulado en el artículo 188 del CPACA *“la sentencia proferida en procesos de restablecimiento del derecho aprovechará a quien hubiere intervenido en ellos y obtenido esta declaración a su favor”*.

Bajo el anterior parámetro, aunque en la Resolución 0720 N° 0721-00601 de 2 de septiembre de 2021 se adoptaron decisiones frente a la sociedad CANDEASEO SA ESP y la sociedad SERVIAMBIENTALES DEL VALLE SA ESP las disposiciones de la presente providencia únicamente surten efectos en relación a la sociedad Arquitectura Moderna Ambiente - AMA ESP SAS.

Adicionalmente, tal como se señaló al momento de resolver sobre la excepción de caducidad, en el presente caso el restablecimiento del derecho se debe limitar a la ilegalidad de la declaratoria de responsabilidad efectuada en contra de la sociedad accionante y de la sanción derivada de dicho pronunciamiento.

Por esta razón, los efectos de la sentencia recaen de forma específica sobre los apartes de la Resolución 0720 N° 0721-00601 de 2 de septiembre de 2021 relacionados con la sociedad accionante y sobre las decisiones adoptadas frente a dicha entidad en sede de los recursos de reposición y apelación.

En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho se dispondrá que la sociedad accionante no se encuentra obligada a pagar la sanción impuesta en el numeral 4 de la parte resolutive de la Resolución 0720 N° 0721-00601 de 2 de septiembre de 2021.

De esta forma, la CVC se abstendrá de adelantar o de continuar con el trámite de procesos de cobro coactivo encaminados a obtener el pago de la sanción referenciada y adicionalmente procederá a invalidar las anotaciones efectuadas en el Registro Único de Infractores Ambientales - RUIA únicamente en lo relacionado con la declaratoria de responsabilidad efectuada en la Resolución 0720 N° 0721-00601 de 2 de septiembre de 2021.

En el evento en que la sociedad accionante haya efectuado pagos relacionados con la sanción referida la CVC deberá realizar la devolución de las sumas de dinero sufragadas indexadas en debida forma.

Por último, se precisa que la presente decisión no tiene efectos frente a la medida preventiva de suspensión de actividades adoptada en la Resolución 0720 N° 0721 - 00473 de 31 de mayo de 2019.

5. Costas.

En cuanto a la condena en costas, se advierte que si bien el artículo 188 del CPACA señala que en la sentencia el juez *“dispondrá”* sobre este asunto, no puede interpretarse que la imposición opera de forma automática.

En efecto, conforme a lo dispuesto por el Consejo de Estado en providencia de 30 de mayo de 2019²⁶ la norma bajo análisis impone al operador judicial determinar si en cada caso

²⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B” Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, Bogotá D.C., treinta (30) de mayo de dos mil diecinueve (2019): (...) En el numeral quinto de la parte resolutive del fallo controvertido, se condenó en costas a la parte demandada. Al respecto, la Sala reitera lo expuesto por ambas subsecciones de la Sección Segunda de esta Corporación sobre el particular, en la medida que el artículo 188 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, impone al juez la

particular resulta procedente la condena conforme se acredite probatoriamente su causación.

En el caso de autos no se encuentra debidamente probado en el expediente la causación de las costas que se solicitan, por lo tanto, las mismas deberán negarse.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral de Cali administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad parcial del acto administrativo contenido en la Resolución 0720 N° 0721-00601 de 2 de septiembre de 2021 proferida por la CVC por las razones y en los términos previstos en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad parcial de la Resolución 720 N° 0721 - 00804 de 17 de noviembre de 2021 y de la Resolución 0100 N° 0720-0798 de 15 de septiembre de 2022 por medio de las cuales la CVC resolvió de forma negativa los recursos de reposición y en subsidio apelación formulados por la sociedad Arquitectura Moderna Ambiente - AMA ESP SAS en contra de la Resolución 0720 N° 0721-00601 de 2 de septiembre de 2021.

TERCERO: Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho **DECLARAR** que la sociedad Arquitectura Moderna Ambiente - AMA ESP SAS no se encuentra obligada a pagar la sanción impuesta en su contra en el numeral 4 de la parte resolutoria de la Resolución 0720 N° 0721-00601 de 2 de septiembre de 2021.

De esta forma, la CVC se abstendrá de adelantar o de continuar con el trámite de procesos de cobro coactivo encaminados a obtener el pago de la sanción referenciada y adicionalmente procederá a invalidar las anotaciones efectuadas en el Registro Único de Infractores Ambientales - RUIA únicamente en lo relacionado con la declaratoria de responsabilidad efectuada en la Resolución 0720 N° 0721-00601 de 2 de septiembre de 2021.

En el evento en que la sociedad accionante haya efectuado pagos relacionados con la sanción referida la CVC deberá realizar la devolución de las sumas de dinero sufragadas indexadas en debida forma.

CUARTO: CONFORME a lo establecido en el artículo 188 del CPACA la declaratoria de nulidad proferida únicamente surte efectos frente a la sociedad Arquitectura Moderna Ambiente - AMA ESP SAS.

QUINTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

SEXTO: CONDENAR a la entidad demandada a cumplir este fallo en los términos del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

SÉPTIMO: NEGAR la condena en costas conforme lo dicho en la parte considerativa de esta providencia.

OCTAVO: COMUNICAR a la entidad demandada, adjuntando copia íntegra, para su ejecución y cumplimiento, conforme lo señala el artículo 203 del CPACA.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MAT

MÓNICA ISABEL ESCOBAR MARTÍNEZ
JUEZ

facultad de disponer sobre su condena, lo cual debe resultar de analizar diversos aspectos dentro de la actuación procesal, tales como la conducta de las partes, y que principalmente aparezcan causadas y comprobadas, siendo consonantes con el contenido del artículo 365 del Código General del Proceso; descartándose así una apreciación que simplemente consulte quien resulte vencido para que le sean impuestas. (...)

Rad: 76001-3333-001-2023-00041-00
Nulidad y Restablecimiento del Derecho

«Este documento se firmó electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://samairj.consejodeestado.gov.co>»