

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL
DEL CIRCUITO DE CALI

SENTENCIA

Santiago de Cali, veintiséis (26) de mayo del dos mil veintitrés (2023)

RADICACIÓN:	76001-33-33-012-2020-00333-00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	MUNICIPIO DE DAGUA nestor.7546@hotmail.com alcaldedagua@gov.co
DEMANDADO:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DE CAUCA notificacionesjudiciales@cvc.gov.co jmabogadosnotificaciones@claro.net.co
MINISTERIO PÚBLICO:	PROCURADORA 59 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA CALI procjudadm59@procuraduria.gov.co

I. ANTECEDENTES

El Municipio de Dagua en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho (art. 138 del CPACA), demandó a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –en adelante CVC-, con el fin de que se declare la nulidad de las Resoluciones Nos. 0760 No. 9761-00320 del 26 de marzo de 2019, 0760 No. 0761-00861 del 30 de agosto de 2019 y 100 No. 0760-00273 del 6 de mayo de 2020, mediante las cuales lo declaró responsable por infracción a normas ambientales y fue sancionado con una multa pecuniaria.

En consecuencia y a título de restablecimiento del derecho, solicita que se declare que no está obligado al pago de sanción alguna y que se condene en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.

Como **pretensión subsidiaria** solicitó que se declare la nulidad parcial de los actos administrativos referidos, al sancionar por inversiones al Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos -PSMV- por los periodos 2014 y 2015 cuando el acto administrativo que aprobó el PSMV quedó ejecutoriado el 5 de enero de 2016.

Que como consecuencia de la nulidad parcial y a título de restablecimiento del derecho, se declare que el municipio demandante no debe pagar la sanción impuesta por los periodos 2014, 2015 y 2017.

Los **HECHOS** de la demanda se sintetizan así:

1. El 19 de abril de 2013, el Municipio de Dagua presentó ante la CVC el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos -PSMV- del Corregimiento Borrero Ayerbe en cumplimiento a lo establecido en la Resolución No. 1433 de 2004 reglamentada en el Decreto 1075 de 2015. La CVC realizó la presentación del PSMV al equipo evaluador, quien presentó algunas observaciones y mediante comunicaciones del 6 de noviembre de 2013 y 3 de abril de 2014, solicitó al municipio accionante la realización de complementaciones al PSMV del Corregimiento de Borrero Ayerbe.

2. El 8 de marzo de 2015 el municipio demandante presentó los ajustes al PSMV Corregimiento Borrero Ayerbe, siendo aprobado por la CVC mediante Resolución 0100 No. 07200498 del 05 de agosto de 2015, notificada por aviso el 5 de enero de 2016.

3. En la resolución que aprobó el citado PSMV se estableció un plan de acción que contiene como fuentes de financiación un apoyo de Vallecaucana de Aguas S.A. E.S.P., por la suma de \$643.051.500, entidad que tiene la calidad de Gestor del Plan Departamental de Agua PDA y que es encargada de la gestión, implementación y seguimiento del acceso de todos los habitantes a los servicios de agua potable y saneamiento básico conforme lo establece el Decreto 3200 de 2008. Que el municipio aporta como fuentes de financiación solo \$100.000.000 para el mejoramiento del servicio de alcantarillado y \$6.000.000, con el fin de incentivar a la población de Borrero Ayerbe de forma didáctica sobre el buen uso del agua para consumo y acerca de la disposición de residuos sólidos.

4. El 22 de mayo de 2017, el Grupo de la Unidad de Cuenca Dagua de la CVC expidió concepto técnico con el fin de dar apertura a la investigación contra el Municipio de Dagua y el 31 de mayo de 2017 la CVC expidió el acto por medio del cual se inicia el procedimiento sancionatorio y en el mismo acto, formuló pliego de cargos, constituyéndose una irregularidad conforme a lo dispuesto por el Consejo de Estado en Sentencia del 15 de agosto de 2019, radicado No. 2011-01455.

5. Mediante la Resolución 0760 No. 0761 00320 del 26 de marzo de 2019, la CVC declaró responsable al Municipio de Dagua de los cargos formulados en el auto 0760 No. 000017 del 31 de mayo de 2017 y lo sancionó con una multa de \$288.122.654. Contra la anterior decisión se interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, toda vez que se expidió un acto administrativo respecto a los años 2017 y 2018, periodos que aún no habían concluido al momento de la expedición del pliego de cargos del 31 de mayo de 2017, existiendo una violación al debido proceso, sumado a la falta de congruencia de los periodos sancionatorios investigados, incluyendo el periodo 2015 a pesar de que el acto de aprobación del PSMV del corregimiento Borrero Ayerbe, fue notificado el 5 de enero de 2016, data desde la cual inicia su ejecutoria y cumplimiento.

6. Por Resolución 760 No. 0761-000861 del 30 de agosto de 2019, la Dirección Ambiental Regional del Pacífico Este CVC, resolvió el recurso de reposición modificando la anterior decisión, en el sentido de establecer que la multa a imponer era de \$245.886.798; y a través de la Resolución 0100 No. 0760-0273 del 6 de mayo de 2020, se surtió la apelación reduciendo la sanción en la suma de \$168.689.693, señalando que el fallo no podía referirse a incumplimientos cometidos en el año 2018, ya que eran posteriores a la fecha de inicio de la investigación y por cuanto no se había configurado el incumplimiento de las actividades proyectadas para dicho año, insistiendo con el incumplimiento del año 2017, a pesar de que la investigación solo inició el 31 de mayo 2017 y dicho periodo no había culminado, observándose una incongruencia y violación al debido proceso.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

En la demanda se citan como normas violadas los siguientes artículos: 1, 2, 6, 13 y 29 de la Constitución Política, Ley 142 de 1994, Ley 1333 de 2009, Ley 1437 de 2011, artículos 3, 37, 52, 72, 87 y 89 Decreto 3200 de 2008. Sentencia del 15 de agosto de 2019, radicado No. 2011-01455, expedida por el Consejo de Estado.

En el concepto de violación señaló, que los actos impugnados **vulneran el derecho al debido proceso, derecho de defensa y contradicción** puesto que, sólo se sancionó al Municipio de Dagua, cuando las supuestas actividades incumplidas del cronograma de ejecución del PSMV, establecidas en la Resolución 0100 No. 0720-0498 del 05 de agosto de 2015, no sólo fue un compromiso único del ente territorial, sino que, existían otras actividades y recursos conexos que debían ser financiados por otras entidades, entre ellas; Vallecaucana de Aguas S.A. E.S.P., puesto que, sin los giros de financiación de la citada sociedad no podía cumplirse los compromisos para garantizar el cronograma de ejecución del PSMV del Corregimiento de Borrero Ayerbe años 2015 y 2016.

Que los costos evitados por Vallecaucana de Aguas S.A. E.S.P., fueron aspectos de la motivación de la resolución sancionatoria y que afectaron directamente el PSMV, que en ese orden de ideas, la falta

de vinculación de citada entidad al procedimiento sancionatorio sin verificar la causal de exoneración por hecho de un tercero en la acción u omisión en materia ambiental son hechos que debieron obligar al operador del procedimiento sancionatorio a vincularla como sujeto pasivo y como presunto infractor del Código de Recursos Naturales.

Adujo la configuración de una **falsa motivación** en la resolución sancionatoria correspondientes a los gastos de financiación e inversión del Municipio de Dagua y violación al debido proceso al incluirse el periodo 2014-2015, cuando el acto administrativo que aprobó el PSMV del Corregimiento de Borrero Ayerbe no estaba en firme, en tanto que este fue expedido mediante Resolución No. 100 No. 0720-0498 del 05 de agosto de 2015 y notificado por aviso el 5 de enero de 2016, es decir, que a partir de su publicación, inició los efectos hacia futuro y no retroactivo, por lo cual no puede incluirse el aludido periodo.

Advirtió que el 31 de mayo de 2017 se expidió el acto por medio del cual se inició el procedimiento sancionatorio y en la misma decisión se formuló pliego de cargos en contra del demandante, siendo esto una irregularidad conforme a lo dispuesto por el Consejo de Estado en Sentencia del 15 de agosto de 2019, acorde con la cual son nulas por **expedición irregular** las decisiones sancionatorias emitidas por una autoridad ambiental si el procedimiento administrativo fusiona en una sola decisión el acto que da inicio a la investigación administrativa y el que formula cargos.

Que los actos administrativos por medio de los cuales se sancionó al municipio accionante fueron expedidos **con falta de competencia temporal** al dar una aplicación irretroactiva frente a periodos donde no se había surtido los efectos jurídicos el acto administrativo de aprobación del PSMV del Corregimiento Borrero Ayerbe, el cual finalmente fue notificado el pasado 5 de enero de 2016.

Explicó, que se presentó una **violación al debido proceso** por cuanto se le atribuyó un costo evitado de inversión al municipio en el cronograma PSMV durante el periodo 2016, donde el acto administrativo objeto de las actuaciones administrativas, no identifica que el municipio tenga recurso que invertir durante ese periodo, por el contrario, ese gasto solo estaba en cabeza de la entidad Vallecaucana de Aguas SA ESP. Que durante ese periodo las inversiones que presuntamente no se efectuaron correspondían a la empresa de servicios públicos y no al municipio, quien no tenía a cargo fuente de financiación ni inversión alguna en ese periodo.

Alegó la configuración de **la caducidad de la facultad sancionatoria** toda vez que la CVC expidió y notificó el acto administrativo que resuelve los recursos interpuestos un mes y medio después de superado el año que tenía para decidir la actuación sancionatoria en los términos del artículo 52 del CPACA, por lo cual no tenía competencia temporal para resolverlo. Que si no se resuelven los recursos interpuestos en el término de un (1) año, contados a partir de la debida interposición, la cual el Municipio de Dagua la realizó el día 10 de mayo de 2019, y que la CVC notifica la resolución de los recursos el día 1 de julio del año 2020, existe caducidad de la facultad sancionatoria.

Finalmente adujo que los actos impugnados desconocen la razonabilidad y proporcionalidad en la sanción impuesta, al no edificarse sobre las obligaciones conjuntas por todas las entidades a cargo del cumplimiento del PSMV, sin que se estableciera una distribución de las mismas a cargo de Vallecaucana de Aguas S.A. E.S.P. en el cumplimiento de la Resolución No. 100 No. 0720-0498 del 05 de agosto de 2015.

II. DEFENSA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

- La **Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC-** contestó la demanda señalando, que no es de recibo endilgar una causal de nulidad bajo el entendido que existe un trato diferencial con la sociedad Vallecaucana de Aguas SA ESP, como quiera que, por ley, el obligado a garantizar la realización y materialización del PSMV es el ente municipal. Aunado a que la Ley 1333 de 2009, no establece una figura litisconsorcial respecto de las infracciones ambientales.

Que la responsabilidad por la ejecución de las actividades señaladas en el PSMV se predica de quien asumió la elaboración y presentación del documento para su aprobación ante la autoridad ambiental,

en este caso del Municipio de Dagua, que la sociedad prestadora de servicios públicos no se vincula habida consideración que aquella no asumió responsabilidad por la ejecución de las actividades dejadas de hacer a corto plazo sino por la financiación de las mismas.

Adujo que la parte accionante fue investigada y sancionada, por no haber dado cumplimiento a las actividades programas a corto plazo en el cronograma como es el Plan Maestro de Alcantarillado Sanitario y Pluvial PMAS (año 2015), igualmente por no haber instalado 4.711 metros de tubería de PVC Novafort, en diferentes diámetros (año 2015, 2017), en presunta contravención a lo establecido en la Resolución No. 100 No. 0720-0498 del 05 de agosto de 2015, por la cual se aprobó el PSMV del Corregimiento de Borrero Ayerbe. Que no se verificó la realización de ninguna de las actividades previstas para el corto plazo y aclaró que por el periodo 2018 no existió sanción alguna.

Adujo que no existe falsa motivación habida consideración que los actos administrativos no se encuentran huérfanos de los requisitos que establece la jurisprudencia, como quiera que de su contenido emerge la legalidad de la actuación y los aspectos fácticos que fueron tenidos en cuenta al momento de proferirlos.

Respecto a la caducidad de la facultad sancionatoria al expedir y notificar el acto administrativo que resolvió el recurso de apelación, recordó que fue un hecho notorio la pandemia originada por el Covid-19, la cual tuvo declaratoria como emergencia social por parte del Gobierno Nacional desde el 16 de marzo de 2020. Que en tal sentido se expidió la Resolución No. 0100 No. 0300 – 0230 de 16 de marzo de 2020, mediante la cual se suspendieron los términos de las actuaciones administrativas y judiciales. Sumado a que el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009 señala que la caducidad de la acción sancionatoria ambiental es de 20 años, luego de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción.

Respecto al cargo de falta de razonabilidad y proporcionalidad en la sanción ambiental impuesta dijo que la censura planteada contiene una proposición jurídica incompleta, como quiera que no manifiesta cuál o cuáles son las normas trasgredidas por la CVC, que conllevan a la existencia de lo allí alegado, por lo que dijo debe ser rechazado.

Explicó, que la parte actora ignora que el procedimiento sancionatorio que se le aplicó fue el establecido en la Ley 1333 de 2009, por tanto, debe seguirse es la norma especial y no los postulados del CPACA y que no existe violación alguna por parte de la CVC a la norma citada, por el contrario, la sanción se encuentra debidamente determinada.

No formuló excepciones en esta oportunidad.¹

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La **entidad demandada CVC** presentó alegatos de conclusión reiterando los argumentos y descargos presentados en la contestación de la demanda. Añadiendo que no se observaba causal que invalide la actuación surtida por la demandada, en tanto que los presupuestos procesales, de competencia, capacidad procesal, capacidad para ser parte y demanda en forma se encuentran reunidos dentro del presente asunto.

Aseveró que en este caso concreto no podía perderse de vista que se estaba en presencia de un proceso de naturaleza declarativa, el cual tiene como característica que la carga de la prueba recae en la parte actora, quien tiene el deber de demostrar los hechos que estructuran las pretensiones de su demanda y que para el sub-judice, consistía en demostrar la existencia de algunas de las causales de nulidad establecidas en la Ley.

Insistió en que la parte actora no acreditó ninguno de los cargos formulados contra los actos administrativos demandados, lo que lleva a concluir que estos continúan con plena validez y vigencia al no ser desvirtuada su presunción de legalidad.²

¹ Dto. 06 Exp. E. Onedrive.

² Dto. 15 Exp. E. Onedrive.

El apoderado judicial de la parte actora presentó alegatos de conclusión en forma extemporánea, por ende, no serán tenidos en cuenta.³

La señora Agente del Ministerio Público, guardó silencio en esta etapa procesal.⁴

IV. CONSIDERACIONES.

4.1. Excepciones

En lo que respecta a este punto el apoderado de la parte demandada no formuló excepciones, sumado a que no se encuentra probado ningún hecho que amerite la configuración de un impedimento procesal en esta instancia.

4.2. Actos administrativos impugnados

* Resolución 0760 No. 0761-000320 del 26 de marzo de 2019, por medio de la cual se declara responsable ambientalmente al Municipio de Dagua y se lo sanciona con la multa de \$288.122.650.40 que corresponde actualmente a 347.9 s.m.l.m.v., expedido por el Director Territorial de la Dirección Ambiental Regional Pacífico Este de la CVC⁵.

* Resolución 0760 No. 0761 -000861 del 30 de agosto de 2019, a través de la cual se resuelve el recurso de reposición contra el acto administrativo sancionatorio ambiental y modifica la sanción de multa en \$245.886.798.4, que corresponde actualmente a 296.9 s.m.l.m.v., proferido por el Director Territorial de la Dirección Ambiental Regional Pacífico Este de la CVC⁶.

* Resolución 100 No. 0760- 0273 del 6 de mayo de 2020, mediante la cual se resuelve el recurso de apelación y dispone modificar el monto de la sanción impuesta al ente territorial por un valor de \$168.869.693, expedida por el Director General de la CVC⁷.

4.3. Problema Jurídico.

i) ¿Determinar si respecto a los actos administrativos demandados, se configuran los vicios de nulidad alegados por la parte actora, y en consecuencia, si el Municipio de Dagua, es responsable por una infracción a las normas ambientales en virtud de las cuales se lo sancionó al pago de una multa de \$ 168.869.693?

Para resolver el anterior interrogante el Despacho procederá a analizar: **4.4.** El marco normativo sobre el régimen sancionatorio ambiental, **4.5.** el caso concreto y finalmente, **4.6.** La condena en costas.

4.4 Marco normativo del régimen sancionatorio ambiental

Para efectos de encontrar el sustento normativo del régimen sancionatorio ambiental debemos acudir a lo consagrado por el artículo 150 numeral 7 de la Constitución Política, norma que establece lo siguiente:

“ ...

ARTÍCULO 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

... ”

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la

³ Dto. 17 Exp. E. Onedrive.

⁴ Constancia secretarial, Dto. 17 Exp. E. Onedrive.

⁵ Págs. 3-42, Dto. 07.2 Exp. E. Onedrive.

⁶ Págs. 48-79, Dto. 07.2 Exp. E. Onedrive.

⁷ Págs. 82-91, Dto. 07.2 Exp. E. Onedrive.

constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta. ...” (Resaltado del Despacho)

En tal sentido La Ley 99 de 1993, dispone las funciones y competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales, en asuntos ambientales así:

“LEY 99 DE 1993
(Diciembre 22)

Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

(...)
TÍTULO VI.

DE LAS CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES

ARTÍCULO 23. NATURALEZA JURÍDICA. *Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.*

.....
ARTÍCULO 31. FUNCIONES. *Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:*

.....
12) *Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos;*

...
17) *Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados;*

TÍTULO XII.
DE LAS SANCIONES Y MEDIDAS DE POLICÍA

ARTÍCULO 83. ATRIBUCIONES DE POLICÍA. *El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales, además de los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, quedan investidos, a prevención de las demás autoridades competentes, de funciones policivas para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones establecidas por la ley, que sean aplicables según el caso.*

ARTÍCULO 84. SANCIONES Y DENUNCIAS. *Cuando ocurriere violación de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo de recursos naturales renovables, el Ministerio del Medio Ambiente o las Corporaciones Autónomas Regionales impondrán las sanciones que se prevén en el artículo siguiente, según el tipo de infracción y la gravedad de la misma. Si fuere el caso, denunciarán el hecho ante las autoridades competentes para que se inicie la investigación penal respectiva.*

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

1) Sanciones:

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

2) Medidas preventivas:

- a) Amonestación verbal o escrita;
- b) Decomiso preventivo de individuos o especímenes de fauna o flora o de productos e implementos utilizados para cometer la infracción;
- c) Suspensión de obra o actividad, cuando de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para los recursos naturales renovables o la salud humana, o cuando la obra o actividad se haya iniciado sin el respectivo permiso, concesión,⁸ licencia o autorización;
- d) Realización dentro de un término perentorio, los estudios y evaluaciones requeridas para establecer la naturaleza y características de los daños, efectos e impactos causados por la infracción, así como las medidas necesarias para mitigarlas o compensarlas.

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

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

PARÁGRAFO 3. Para la imposición de las medidas y sanciones a que se refiere este artículo se estará al procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o al estatuto que lo modifique o sustituya⁹;

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

ARTÍCULO 86. DEL MÉRITO EJECUTIVO. Las resoluciones que impongan multas y sanciones pecuniarias expedidas por las corporaciones, a que hacen referencia estas

⁸. Aparte subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-293-02 de 23 de abril de 2002, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

⁹. Mediante Sentencia C-293-02 de 23 de abril de 2002, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra, la Corte Constitucional declaró estése a lo resuelto en la Sentencia C-710-01.

- Parágrafo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-710-01 de 5 de julio de 2001, Magistrado Ponente Dr. Jaime Córdoba Triviño, "respecto a los cargos formulados y siempre que se entienda la expresión al estatuto que lo modifique o sustituya como una facultad que a futuro sólo puede ejercer el legislador."

disposiciones, y que cumplan con la ley y disposiciones reglamentarias, prestarán mérito ejecutivo. ...”

Del recuento de las anteriores disposiciones hay lugar a aseverar que las Corporaciones Autónomas Regionales, junto con el Ministerio del Medio Ambiente, son las entidades encargadas de la guarda y protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables del territorio nacional, para tal efecto tienen funciones policivas, están facultadas para imponer medidas preventivas o sanciones, según el tipo de infracción y la gravedad de la conducta que atente contra el medio ambiente y viole disposiciones de protección ambiental o sobre manejo de recursos naturales renovables.

Para efectos de garantizarse el debido proceso para el ejercicio de la facultad sancionatoria ambiental, el Congreso de la Republica expidió la Ley 1333 de 2009, mediante la cual se estableció el procedimiento sancionatorio ambiental. Al respecto en su artículo 1 se estableció como titulares de la aludida potestad sancionatoria a las Corporaciones Autónomas Regionales. En su artículo 4° de la citada ley, establece que las medidas preventivas tienen como función prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana. Señalándose en su artículo 5 que se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes.

Ahora bien, el Título IV de la Ley 1333 de 2009 consagra el procedimiento sancionatorio en materia ambiental, del cual se establecen las diferentes etapas procesales que no pueden pretermitirse a la hora de adelantarse una investigación, veamos:

“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.

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.*

ARTÍCULO 19. NOTIFICACIONES. *En las actuaciones sancionatorias ambientales las notificaciones se surtirán en los términos del Código Contencioso Administrativo.*

ARTÍCULO 20. INTERVENCIONES. *Iniciado el procedimiento sancionatorio, cualquier persona podrá intervenir para aportar pruebas o auxiliar al funcionario competente cuando sea procedente en los términos de los artículos 69 y 70 de la Ley 99 de 1993. Se contará con el apoyo de las autoridades de policía y de las entidades que ejerzan funciones de control y vigilancia ambiental.*

(...)

ARTÍCULO 22. VERIFICACIÓN DE LOS HECHOS. *La autoridad ambiental competente podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios.”*

ARTÍCULO 23. CESACIÓN DE PROCEDIMIENTO. Cuando aparezca plenamente demostrada alguna de las causales señaladas en el artículo 9o del proyecto de ley, así será declarado mediante acto administrativo motivado y se ordenará cesar todo procedimiento contra el presunto infractor, el cual deberá ser notificado de dicha decisión. La cesación de procedimiento solo puede declararse antes del auto de formulación de cargos, excepto en el caso de fallecimiento del infractor. Dicho acto administrativo deberá ser publicado en los términos del artículo 71 de la ley 99 de 1993 y contra él procede el recurso de reposición en las condiciones establecidas en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo.

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.

...

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

ARTÍCULO 25. DESCARGOS. Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del pliego de cargos al presunto infractor este, directamente o mediante apoderado debidamente constituido, podrá presentar descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que estime pertinentes y que sean conducentes.

PARÁGRAFO. Los gastos que ocasione la práctica de una prueba serán a cargo de quien la solicite.

ARTÍCULO 26. PRÁCTICA DE PRUEBAS. Vencido el término indicado en el artículo anterior, la autoridad ambiental ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad. Además, ordenará de oficio las que considere necesarias. Las pruebas ordenadas se practicarán en un término de treinta (30) días, el cual podrá prorrogarse por una sola vez y hasta por 60 días, soportado en un concepto técnico que establezca la necesidad de un plazo mayor para la ejecución de las pruebas.

PARÁGRAFO. Contra el acto administrativo que niegue la práctica de pruebas solicitadas, procede el recurso de reposición. La autoridad ambiental competente podrá comisionar en otras autoridades la práctica de las pruebas decretadas.

ARTÍCULO 27. DETERMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD Y SANCIÓN. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento del periodo probatorio, según el caso, mediante acto administrativo motivado, se declarará o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones a que haya lugar.

PARÁGRAFO. En el evento de hallarse probado alguno de los supuestos previstos en los artículos 8o y 22 de la presente ley con respecto a alguno o algunos de los presuntos infractores, mediante acto administrativo debidamente motivado se declarará a los presuntos infractores, según el caso, exonerados de toda responsabilidad y, de ser procedente, se ordenará el archivo del expediente.

ARTÍCULO 28. NOTIFICACIÓN. El acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental deberá ser notificado al interesado y a los terceros intervinientes debidamente reconocidos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 29. PUBLICIDAD. *El acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental será publicado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993.*

ARTÍCULO 30. RECURSOS. *Contra el acto administrativo que ponga fin a una investigación sancionatoria ambiental procede el recurso de reposición y siempre que exista superior jerárquico, el de apelación, los cuales deberán ser interpuestos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo”.*

Acorde con lo anterior se dirá prima facie que el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental puede iniciar con una **indagación preliminar**, la cual tiene por objeto determinar si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio, la cual tiene un periodo máximo de 6 meses, y termina con auto de **archivo definitivo** o con **auto de apertura de la investigación**.

En este último evento se dispone el **inicio el procedimiento sancionatorio** con el objeto de verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a normas ambientales, en esta etapa cualquier persona podrá intervenir para aportar pruebas y la autoridad ambiental está facultada para desplegar todo tipo de diligencias administrativas para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y recaudar elementos de prueba para sustentar su decisión.

En caso de encontrar algún hecho constitutivo de exoneración de responsabilidad en favor del presunto infractor la autoridad ambiental deberá **decretar la cesación del procedimiento** o en el evento de que exista mérito para continuar con la investigación, se debe **formular cargos** contra el presunto infractor de la normatividad ambiental, donde se describen las acciones u omisiones que constituyen la infracción, además se debe individualizar las normas ambientales que se estiman violadas e indicar el daño causado. Decisión que debe notificarse al afectado a efectos de que presente los respectivos descargos, de considerarlo necesario.

Posteriormente viene un **periodo probatorio** de 30 días, prorrogable por 60 días para la práctica de las pruebas solicitadas y las que se hayan decretado de oficio de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad. Una vez vencida la anterior etapa, dentro de los 15 días hábiles siguientes se procede a **determinar la responsabilidad** del presunto infractor y de encontrarla probada a imponerle **la sanción** a que haya lugar. La anterior decisión debe notificarse al afectado y contra la misma procede el recurso de reposición y siempre que exista superior jerárquico también el de apelación.

Por su parte el Título V consagra las medidas preventivas y sanciones en materia ambiental; frente a la naturaleza de las preventivas se establecieron las siguientes: “i) *amonestación escrita*; ii) *decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción*; iii) *aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres*; y iv) *suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos (artículo 36).*”

Y en cuanto a las sanciones se señaló que son procedentes las siguientes: “i) *multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes*; ii) *cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio*; iii) *revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro*; iv) *demolición de obra a costa del infractor*; v) *decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción*; vi) *restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres*; y vii) *trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar (artículo 40).*”

Con fundamento en el anterior marco normativo, procede el Despacho a analizar el presente asunto, con el fin de establecer si prosperan o no los argumentos expuestos por la parte actora contra los actos impugnados expedidos en el marco del procedimiento administrativo disciplinario.

4.5. Caso concreto.

Recordemos que el Municipio de Dagua pretende que se declare la nulidad de los actos administrativos proferidos en su contra por la CVC, a través de los cuales se le declaró responsable por la infracción a las normas ambientales y lo sancionaron al pago de una multa pecuniaria, por no haber dado cumplimiento a las actividades establecidas en el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos para los años 2015, 2016, 2017 contraviniendo con ello la normatividad ambiental.

Para la prosperidad de tal pretensión formuló una serie de cargos de nulidad que estiman se configuran en el caso concreto, en esencia se sintetizan en los siguientes reparos: **Expedición irregular** de los actos impugnados al fusionar en una sola decisión el acto que da inició a la investigación administrativa y el que formula cargos; **falsa motivación** en la resolución sancionatoria al incluirse el periodo 2014-2015, cuando el acto administrativo que aprobó el PSMV del Corregimiento de Borrero Ayerbe no estaba en firme; **vulneración al debido proceso, derecho de defensa y contradicción** al sancionarlo por actividades incumplidas que estaban a cargo de Vallecaucana de Aguas S.A. E.S.P.; **falta de competencia temporal** al dar una aplicación irretroactiva frente a periodos donde no se había surtido los efectos de la aprobación del PSMV del Corregimiento Borrero Ayerbe, y el desconocimiento de la **razonabilidad y proporcionalidad** en la sanción impuesta.

Por su parte, la entidad CVC aseguró que el proceso sancionatorio ambiental se adelantó con todas las garantías para el investigado y que la sanción se sustentó en pruebas pertinentes, útiles y conducentes que se practicaron en el curso del proceso, resaltando que la responsabilidad por la ejecución de las actividades señaladas en el PSMV era del Municipio de Dagua en tanto que fue la entidad que elaboró y presentó el aludido documento para su aprobación. Sumado a que en su sentir se demostraron los incumplimientos allí relacionados.

De conformidad con los elementos de prueba válidamente recaudados en el plenario, el Despacho entrará a analizar los cargos de nulidad formulados:

i) Expedición irregular de los actos impugnados al fusionar en una sola decisión el acto que da inicio a la investigación administrativa y el que formula cargos.

Del material probatorio arrimado al plenario se logró comprobar las siguientes actuaciones administrativas desplegadas por la CVC en el marco del proceso sancionatorio ambiental No. 0762-039-012-2017, adelantado en contra del Municipio de Dagua, las cuales se extractan de la parte considerativa de los actos administrativos impugnados así:

- CVC adelantó el proceso sancionatorio ambiental No. 0762-039-012-2017 en contra del Municipio de Dagua por el incumplimiento a las etapas establecidas en el corto plazo del plan de acción y al no haber demostrado gestiones administrativas que garantizaran el cumplimiento del cronograma de ejecución del PSMV, establecido en la Resolución 0100 No. 0720-0498 del 05 de agosto de 2015, notificada por aviso el 05 de enero de 2016¹⁰.

- Lo anterior en virtud al concepto técnico del 22 de mayo de 2017 expedido por el Grupo de Unidad de Cuenca Dagua que recomendó abrir investigación ambiental en contra del aludido municipio frente a dicho incumplimiento¹¹.

- En tal sentido el **31 de mayo de 2017** la CVC profirió el Auto 0760 No. 0761-00017 *"Por la cual se inicia una investigación administrativa ambiental y se formulan cargos"*, a través del cual dispuso **iniciar proceso sancionatorio ambiental y formular cargos** contra el Municipio de Dagua, por no haber dado cumplimiento a lo establecido en la Resolución 0100 No. 0720-0498 del 5 de agosto de 2015, *"Por la cual se aprueba el plan de saneamiento y manejo de vertimientos del corregimiento de Borrero Ayerbe, Municipio de Dagua"*¹².

¹⁰ Págs. 3, Dto. 07.2 Exp. E. Onedrive.

¹¹ Págs. 3, Dto. 07.2 Exp. E. Onedrive.

¹² Págs. 160, Dto. 12 Exp. E. Onedrive.

- El 30 de junio de 2017 el Municipio de Dagua a través del Gerente de Planeación y Proyectos de Inversión, solicitó a la CVC una prórroga de 8 días hábiles con el fin de presentar escrito de descargos.

Finalmente, el 7 de julio de 2017, el municipio accionante presento escrito de descargos¹³.

- El 16 de agosto de 2017, la CVC profirió Auto de sustanciación en el cual procedió a admitir el escrito de descargos, por encontrarse conforme a lo establecido en la Ley 1333 de 2009. Posteriormente, la autoridad disciplinaria ambiental evidenció que los aludidos descargos fueron allegados por fuera del término de 10 días hábiles establecidos en el citado artículo 25 de la Ley 1333 de 2009, para dicha actuación¹⁴.

- De acuerdo con lo anterior, el 18 de diciembre de 2018, la autoridad ambiental expidió la Resolución 0760-0761 No. 001235, por la cual procedió a revocar el Auto 0760 - 0761 "admisorio de descargos" del 16 de agosto de 2017, inadmitió el escrito de descargos con radicado CVC No. 477792017 del 07 de julio de 2017, presentado por el Municipio de Dagua y a su vez procedió con la emisión del concepto técnico de determinación de responsabilidad¹⁵.

- El 20 de enero de 2019 se emitió concepto técnico de calificación de falta en el cual se indicó que: *"(...) Teniendo en cuenta la documentación que reposa el expediente No. 0761-039-007012-2017 y la información existente en la base de Datos de la Dirección Ambiental Regional Pacífico Este en la que se establece que a la fecha la Administración Municipal de Dagua no ha dado cumplimiento a las actividades definidas en el Cronograma de Ejecución del corregimiento del Borrero Ayerbe y se procede a la calificación de la falta en cumplimiento a lo definido en la Resolución 0730-0761 No. 001235 del 18 de diciembre de 2018, por la cual se revoca un acto administrativo, y se cierra un procedimiento administrativo sancionatorio y se procede a la calificación de falta (...)"*¹⁶.

- Teniendo en cuenta lo anterior el Director Territorial de la Dirección Ambiental Regional Pacífico Este de la CVC expidió la Resolución 0760 No. 0761-000320 del 26 de marzo de 2019¹⁷ a través de la cual fue declarado responsable ambientalmente el Municipio de Dagua por cuanto de las pruebas allegadas al proceso sancionatorio ambiental se determinó que efectivamente el Municipio de Dagua no había dado cumplimiento a las actividades establecidas en el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos para los años 2015, 2016, 2017 contraviniendo con ello la normatividad ambiental.

Por lo que resolvió declarar responsable ambientalmente al Municipio de Dagua de los cargos Formulados en el Auto 0760 No. 0761 No. 000017 del 31 de mayo del 2017 y lo sancionó con una multa por valor total de \$288.122.654.4 que corresponde actualmente a 347.9 s.m.l.m.v.

En el citado acto administrativo además se requirió al municipio sancionado con el objeto de que adelantara las modificaciones respectivas al Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos del Corregimiento de Borrero Ayerbe¹⁸.

- Contra la anterior decisión fue presentado recurso de reposición y en subsidio apelación por parte de la entidad territorial sancionada¹⁹.

- El recurso de reposición fue resuelto a través de la Resolución 0760 No. 0761 -000861 del 30 de agosto de 2019²⁰, acto administrativo que confirmó la declaratoria de responsabilidad del Municipio de Dagua por infringir normas ambientales y procedió a modificar la sanción de multa por el valor de \$245.886.798.4.

- Y finalmente el recurso de alzada se resolvió mediante la Resolución 100 No. 0760- 0273 del 6 de

¹³ Págs. 3, Dto. 07.2 Exp. E. Onedrive.

¹⁴ Págs. 4, Dto. 07.2 Exp. E. Onedrive.

¹⁵ Págs. 4, Dto. 07.2 Exp. E. Onedrive.

¹⁶ Págs. 4, Dto. 07.2 Exp. E. Onedrive.

¹⁷ Págs. 3-42, Dto. 07.2 Exp. E. Onedrive.

¹⁸ Págs. 41, Dto. 07.2 Exp. E. Onedrive.

¹⁹ Págs. 48, Dto. 07.2 Exp. E. Onedrive.

²⁰ Págs. 48-79, Dto. 07.2 Exp. E. Onedrive.

mayo de 2020²¹, expedida por el Director General de la CVC, quien decidió confirmar la declaratoria de responsabilidad del Municipio de Dagua, tras señalar que la responsabilidad por la infracción cometida está demostrada en relación con las actividades planteadas en el corto plazo en el PSMV hasta la fecha **de inicio de la investigación y formulación de cargos, esto es, el 31 de mayo de 2017**. Que en ese sentido le asistía razón al recurrente en cuanto a que el fallo apelado no podía referirse a incumplimientos cometidos en el año 2018, ya que estos son posteriores a la fecha de inicio de la investigación y para tal data no se había configurado el incumplimiento de actividades proyectadas a realizarse en dicho año, por lo que dijo, el citado fallo no debió incluir el periodo 2018, ya que el mismo no fue **objeto de pliego de cargos expedido el 31 de mayo de 2017**²².

En virtud de ello la autoridad ambiental, procedió a modificar la sanción de multa impuesta al ente territorial por un valor de \$168.869.693, confirmando en lo demás el fallo impugnado²³.

Efectuado el anterior recuento el Despacho encuentra que el **primer cargo** se centra en la configuración de una presunta **expedición irregular** de los actos administrativos impugnados por cuanto el 31 de mayo de 2017 la autoridad ambiental expidió en un solo acto administrativo el inició el procedimiento sancionatorio y la decisión de formular pliego de cargos en contra del municipio demandante, siendo esto una irregularidad conforme a lo dispuesto por el Consejo de Estado en Sentencia del 15 de agosto de 2019, radicación No. 8001-23-31-000-2011-01455-01.

En efecto el H Consejo de Estado ha indicado que se presenta una flagrante vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso, defensa y contradicción al iniciar el proceso sancionatorio ambiental respectivo y efectuar la formulación de cargos en contra del presunto infractor en un mismo acto administrativo, lo cual repercute en la validez de los actos sancionatorios al pretermirse etapas fijadas por el legislador (Ley 1333 de 1997). Al respecto señaló:

*“(…) 7.3.1.5. En este punto, es menester señalar que, si bien es cierto que la Ley 1333 de 2009 no dispuso un plazo mínimo entre la iniciación del procedimiento sancionatorio y la formulación de cargos, no lo es menos que, como se vio, sólo hasta antes de agotar la etapa de **apertura le es dable al presunto infractor solicitar la cesación del procedimiento de forma anticipada, circunstancia que impide que en un mismo acto se provea sobre la apertura y formulación.***

Aunado a lo anterior, es preciso señalar que, tanto para la iniciación del procedimiento como para la formulación de cargos, el Legislador contempló trámites diferentes de notificación, a saber: para la primera de las citadas fases, el artículo 19 de la Ley 1333 de 2009, prevé que la comunicación de las actuaciones sancionatorias ambientales se llevaran a cabo de acuerdo con el procedimiento establecido en el CCA, esto es, de forma personal (Art. 44) o por fijación por edicto por el plazo de diez (10) días (Art. 45), que se entienden hábiles. Mientras que, la última etapa en cuestión, dispone que el acto administrativo que contenga el pliego de cargos deberá ser notificado de forma personal o mediante edicto que 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 (Art. 24 de la Ley 1333 de 2009).

*Bajo tal perspectiva, es claro que, **las fases de iniciación y formulación de cargos difieren tanto en su objeto como en el procedimiento para su adopción, por ende, su expedición debe realizarse en actuaciones separadas, ello a efectos de garantizar que sean respetadas las formas propias de cada acto y el diseño que el Legislador previó a efectos de que sean debidamente garantizados los derechos de defensa y de contradicción del presunto infractor.***

7.3.1.6. Finalmente, luego de agotarse la etapa de formulación de cargos, le sigue la presentación de descargos (Art. 25 de la Ley 1333 de 2009), la práctica de pruebas (Art. 26 ibídem), la determinación de la responsabilidad y la sanción (Art. 27 ibídem).

En ese sentido, se desprende que la entidad demandada manifestó que, en virtud del

²¹ Págs. 82-91, Dto. 07.2 Exp. E. Onedrive.

²² Págs. 89, Dto. 07.2 Exp. E. Onedrive.

²³ Págs. 90, Dto. 07.2 Exp. E. Onedrive.

principio de economía procesal, profirió, en una misma actuación, la apertura del procedimiento sancionatorio y la formulación de cargos, en razón a que, anunció, contaba con los suficientes elementos de juicio que le permitían tener claridad sobre los hechos constitutivos de la supuesta infracción ambiental y que no se explicaba la razón por la cual sólo vino a presentarse ese reparo cuando ya se había tomado la decisión definitiva y no cuando se notificó del Auto del 794 del 20 de agosto de 2010.

No obstante, para la Sala tal discernimiento no encuentra asidero alguno si se confronta con las disposiciones legales que rigen las actuaciones de las autoridades ambientales en materia sancionatoria.

*Sobre el punto es menester señalar que **el establecimiento de procedimientos sancionatorios es del resorte del Legislador** en atención a lo que dispone el artículo 150 Superior, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 6 y 29 de la Carta Política. Siendo ello así, y visto que, en materia ambiental, **el Congreso de la República estableció un orden de las etapas que deben agotarse siempre que concurren los requisitos para ese efecto, no es procedente que la autoridad administrativa omita ninguno de ellos a su discreción o arbitrio.** Ello, por cuanto, además, se trata de actuaciones regladas y de orden público que tienen implícito la garantía de derechos de raigambre constitucional como el debido proceso, el de contradicción y defensa.*

...

*Así pues, y descendiendo al caso que nos ocupa, es claro para la Sala que **los actos administrativos demandados vulneraron el derecho al debido proceso de la actora, en la medida en que, se pretermitió una etapa procesal** que se identifica en la Ley 1333 de 2009 como autónoma y con características propias, **cual es la de la iniciación del procedimiento sancionatorio** previsto en el artículo 19 de ese cuerpo normativo. (...).²⁴ (Negritas propias).*

En ese sentido, y descendiendo al caso sub-examine, encontramos acreditado que la CVC en el marco del procedimiento sancionatorio ambiental No. 0762-039-012-2017 adelantado contra el Municipio de Dagua por el incumplimiento a las etapas establecidas en el corto plazo del plan de acción y al no haber demostrado gestiones administrativas que garantizaran el cumplimiento del cronograma de ejecución del PSMV, expidió el Auto 0760 No. 0761-00017 del 31 de mayo de 2017 "*Por la cual se inicia una investigación administrativa ambiental y se formulan cargos*"; acto administrativo a través del cual dispuso **iniciar el proceso sancionatorio ambiental y además formuló cargos** contra el Municipio de Dagua, por no haber dado cumplimiento a lo establecido en la Resolución 0100 No. 0720-0498 del 5 de agosto de 2015, "*Por la cual se aprueba el plan de saneamiento y manejo de vertimientos del corregimiento de Borrero Ayerbe, Municipio de Dagua*".

Es decir, que en un solo acto la autoridad ambiental accionada dispuso abrir el proceso sancionatorio ambiental y de una vez formuló cargos contra el municipio accionante, circunstancia por la cual se pretermitió la etapa de iniciación del procedimiento sancionatoria desconociéndose con ello el derecho al debido proceso del Municipio de Dagua, así como el de defensa y contradicción que debe respectarse en toda actuación administrativa, máxime cuando el asunto sea de naturaleza sancionatoria.

Ciertamente, remembremos que la Ley 1333 de 2009, cuando establece el procedimiento sancionatorio ambiental, definió las siguientes etapas procesales: (i) indagación preliminar; (ii) iniciación de procedimiento sancionatorio; (iii) formulación de cargos; (iv) práctica de pruebas; y (v) determinación de responsabilidad y sanción. Y si bien la fase de indagación preliminar es optativa, pues sólo busca comprobar la existencia de un hecho que pueda acarrear una sanción ambiental, las demás etapas son esenciales para garantizar el debido proceso, como por ejemplo la etapa de iniciación del procedimiento sancionatorio.

Lo anterior se sustenta en que, entre la etapa de iniciación de procedimiento sancionatorio y la formulación de cargos, el presunto infractor tiene la oportunidad de solicitar la cesación anticipada del procedimiento sancionatorio ambiental de acuerdo con las causales establecidas en el artículo 9 de la

²⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 15 de agosto de 2019, radicado número: 08001-23-31-000-2011-01455-01, C.P. Oswaldo Giraldo López.

citada ley²⁵, constituyéndose en una oportunidad para que el municipio accionante pueda ejercer su derecho a la defensa frente a la autoridad ambiental.

Pues de acuerdo con el artículo 23 de la Ley 1333 la cesación sólo podrá declararse antes del auto que formula cargos. Teniendo en cuenta lo indicado, al establecer en una sola actuación administrativa el inicio del procedimiento y la formulación de cargos tal y como ocurrió en el caso concreto, se eliminó la oportunidad procesal del ente territorial de ejercer su derecho a la defensa a través de la solicitud de cesación anticipada del proceso.

Lo anterior sin duda alguna afectó la validez de los actos sancionatorios ambientales impugnados por expedición irregular, tras pretermitir una etapa procesal fijada por el artículo 19 de la Ley 1333 de 2009, como lo es la iniciación de procedimiento sancionatorio lo que conllevó a la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, defensa y contradicción del Municipio de Dagua, circunstancia que conlleva a la prosperidad del citado cargo y, por ende, a que se declare la nulidad de los mismos.

En tal sentido y en la medida que con este cargo se enerva la validez de las resoluciones demandadas, no se hace necesario analizar los restantes cargos de nulidad planteados en la demanda.

Producto de lo anterior, el Despacho accederá a las pretensiones de la demanda y procederá a declarar la nulidad de las Resoluciones Nos. 0760 No. 9761-00320 del 26 de marzo de 2019, 0760 No. 0761-00861 del 30 de agosto de 2019 y 100 No. 0760-00273 del 6 de mayo de 2020, mediante las cuales lo declaró responsable al Municipio de Dagua por infracción a normas ambientales y fue sancionado con una multa pecuniaria.

Como consecuencia de la decisión anterior, y a título de restablecimiento del derecho se declarará que el Municipio de Dagua no está obligado a cancelar las sumas impuesta por la CVC producto de los actos enjuiciados.

De otro lado se tiene que mediante escrito que se encuentra en el índice 18 del expediente digital en SAMAI, el abogado NÉSTOR RAÚL GUTIÉRREZ CASTILLO, identificado con cedula de ciudadanía 16.942.223 y portador de la tarjeta profesional 205.815 del C.S. de la J., presentó renuncia al poder conferido por la parte demandante MUNICIPIO DE DAGUA, teniendo en cuenta que el documento cumple con lo dispuesto en el artículo 76 del Código General del Proceso se procederá a aceptar la misma.

4.6. Costas procesales.

El artículo 188 del CPACA adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 del 2021, dispone *“Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.*

En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”

Conforme a la anterior disposición y al no observarse que la demanda se haya presentado con manifiesta carencia de fundamento legal no habrá condena en costas en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

²⁵ **Ley 1333 de 2009: ARTÍCULO 9o. CAUSALES DE CESACIÓN DEL PROCEDIMIENTO EN MATERIA AMBIENTAL.** Son causales de cesación del procedimiento las siguientes:

1o. Muerte del investigado cuando es una persona natural.

2o. Inexistencia del hecho investigado.

3o. Que la conducta investigada no sea imputable al presunto infractor.

4o. Que la actividad esté legalmente amparada y/o autorizada.

PARÁGRAFO. Las causales consagradas en los numerales 1o y 4o operan sin perjuicio de continuar el procedimiento frente a los otros investigados si los hubiere.

RESUELVE:

PRIMERO: DECRETAR la nulidad de las Resoluciones Nos. 0760 No. 0761-000320 del 26 de marzo de 2019, 0760 No. 0761 -000861 del 30 de agosto de 2019 y 100 No. 0760- 0273 del 6 de mayo de 2020, expedidas por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de la decisión anterior, y a título de restablecimiento del derecho se declara que el Municipio de Dagua no está obligado a cancelar las sumas impuesta por la CVC producto de los actos enjuiciados.

TERCERO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: DAR cumplimiento a esta providencia con observancia a lo dispuesto en el artículo 192 del CPACA.

QUINTO: ACEPTAR la renuncia presentada por el doctor NÉSTOR RAÚL GUTIÉRREZ CASTILLO identificado con cedula de ciudadanía 16.942.223 y portador de la tarjeta profesional 205.815 del C.S. de la J., quien actuaba como apoderado de la parte demandante.

SEXTO: Sin condena en costas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmada eletronicamente por SAMAI)
VANESSA ÁLVAREZ VILLARREAL
Juez