



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

Acción. Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicado. 19001333100520120002901
Demandante. Municipio de Jambaló
Demandado. Corporación Autónoma Regional del Cauca –CRC-
Fecha de la sentencia. Noviembre 23 de 2017
Magistrado ponente. GLORIA MILENA PAREDES ROJAS
Descriptor. Debido proceso.
Restrictor 1. Derecho de defensa.
Restrictor 2. Actos sancionatorios.
Restrictor 3. Incumplimiento de disposiciones ambientales.
Tesis 1. Respecto de los supuestos advertidos por la parte actora como irregularidades, la Sala analiza comprende que los mismos no alcanzaron a desvirtuar la legalidad de los actos sancionatorios.
Tesis 2. El derecho de defensa del municipio sancionado sí se materializó, al punto que dentro del plazo concedido expuso los argumentos que pretendían defender sus intereses.
Resumen del caso. El municipio de Jambaló es sancionado con multa por la CRC por incumplimiento de normas ambientales consistentes en la presentación y aprobación del programa de uso eficiente y ahorro del agua contemplado en la Ley 373 de 1997. El municipio manifiesta que ha habido varias irregularidades en la expedición de los actos sancionatorios que vician el debido proceso.
Problema jurídico. Determinar si, como lo alega el Municipio de Jambaló, los actos administrativos por medio de los cuales se dispuso sancionarle por el incumplimiento de disposiciones ambientales deben ser declarados nulos, por ser expedidos con desconocimiento de las normas que rigen el procedimiento administrativo aplicable.
Decisión. Confirma decisión del a quo que negó las pretensiones de la demanda.
Razón de la decisión. <i>No obstante, se tiene que a pesar de que se tienen por ciertos los supuestos advertidos por la parte actora como irregularidades, la Sala comprende que los mismos no afectaron la expedición de las Resoluciones 0908 del 01 de abril de 2011 y 1374 del 19 de julio de 2011, por medio de las cuales se sancionó al Municipio de Jambaló por la no presentación del programa de uso eficiente y ahorro del agua.</i> <i>Lo anterior, por cuanto si bien se tiene que la apertura de investigación no se notificó de forma previa a la formulación de cargos, sino de forma conjunta, lo cierto es que una vez enterado el representante del Municipio de Jambaló no hizo ninguna manifestación</i>

<i>oponiéndose a tal trámite, y por el contrario, procedió a hacer uso del traslado concedido para rendir descargos, por lo que se encuentra que su derecho de defensa sí se materializó, al punto que dentro del plazo respectivo expuso los argumentos que pretendían defender sus intereses.</i> <i>Adicionalmente, conforme a las normas que regulan el proceso sancionatorio si bien debe ser notificada la apertura de investigación, lo que en efecto aconteció, la misma normativa dispone que el momento real para intervenir en ejercicio del derecho de defensa es cuando se formula el pliego de cargos, mediante la rendición de descargos y la presentación de pruebas para controvertirlos, facultad que si bien utilizó el Municipio en tiempo oportuno fue precisamente para aceptar la no presentación de informe solicitado por la CRC desde el año 2008, motivo por el cual no pidió la práctica de pruebas.</i> <i>Similar situación se predica respecto de la nulidad alegada frente al auto No. 124 del 6 de agosto de 2010, que abrió el periodo probatorio por 20 días, cuando la normativa exigía que fuera de 30, ya que a pesar de que resulta claro que se trata de una irregularidad, se tiene que la misma no limitó el núcleo del derecho del debido proceso del Municipio de Jambaló, pues en los descargos esta entidad no solicitó el decreto de pruebas, y por tanto la disminución del plazo para el recaudo de las mismas en nada le afectó, en tanto que la única prueba decretada por la CRC consistió en una certificación que debía expedir una de sus dependencias en un plazo de 5 días; y además, se halla que aun cuando se le notificó al Municipio de tal decisión, el 26 de agosto de 2010, no se interpuso recurso o se solicitó la corrección del periodo decretado.</i> <i>(...)</i> <i>(...) la no indicación de la existencia de un informe técnico se trata de un formalismo que no alcanza a desvirtuar la legalidad de los actos sancionatorios emitidos por la CRC frente al Municipio de Jambaló, ya que de acuerdo a los elementos de juicio aportados no variaría la decisión final, más aun teniendo en cuenta que el ente demandante en momento alguno pretendió desvirtuar el incumplimiento a las obligaciones ambientales del que se le acusó, de modo que aplicando el criterio jurisprudencial esbozado, que aclara que no toda irregularidad genera automáticamente una nulidad, resulta forzoso desestimar los cargos alegados por la parte actora.</i> <i>Así por tanto, al compartirse el fallo de primera instancia que denegó las pretensiones, se procederá a confirmar su decisión.</i>
Observación del Despacho sobre la relevancia de la sentencia. En la sentencia se efectuó el estudio de la legalidad de los actos administrativos que impusieron una sanción de incumplimiento por normas ambientales al municipio de Jambaló. En el fallo, se verificó el cumplimiento de los requisitos exigidos para imponer la sanción en la normativa aplicable, y además, se reiteró la posición de que no todo defecto tiene la virtualidad de generar la nulidad de las decisiones de la administración.
Nota de Relatoría. <i>Con el fin de ampliar el margen de búsqueda del lector sobre sanciones de naturaleza administrativa, en otros escenarios fácticos, pueden verse la siguientes providencias recientes:</i> <i>Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Sanción por inexactitud Impuesta por la DIAN</i>

– **Declaración de Renta y Complementarios - Debido proceso en la actuación administrativa.** La actora solicita la nulidad de las resoluciones por medio de las cuales la entidad demandada pretende aumentar el impuesto a cargo de la actora e impone sanción por inexactitud, correspondiente a la declaración de renta y complementarios del año 2009. **Accede parcialmente.** La DIAN no le permitió al contribuyente la verificación dentro del proceso de fiscalización, no tuvo en cuenta las pruebas a su favor y solamente las que estaban en contra, quebrantando el derecho al debido proceso en la actuación administrativa. Con todo, se observa que la conclusión de la liquidación oficial de revisión partió de información insuficiente, que no lograba resquebrajar la presunción de veracidad de la liquidación privada, sin que sea posible atribuir esta carga a la contribuyente, cunado en la propia actuación administrativa insistió en la inspección contable, que no fue aceptada por la DIAN. **Declara la nulidad parcial** de la liquidación oficial de Revisión relativa a los ingresos brutos no operacionales así como el monto de la sanción por inexactitud. Sentencia del 4 de diciembre de 2017. Sociedad Nefrológica San José LTDA en liquidación vs DIAN. **M. P. Naun Mirawal Muñoz Muñoz.**

Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Sanción por no reportar al Sistema Único de Información, lo correspondiente a los formatos y plazos señalados. El actor considera que dicha sanción efectuada por el demandado debe declararse nula ya que no se cumplió con dicha obligación por error involuntario. **Confirma- Niega.** Los actos demandados fueron motivados debidamente, la actora incumplió en su obligación de reportar información completa y dentro de términos al SUI. **Sentencia del 23 de noviembre de 2017.** Empresa Municipal de Energía Eléctrica vs Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. **M.P. David Fernando Ramírez Fajardo.**

Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Sanción disciplinaria. Exceso del operador disciplinario en sus competencias. Afección al debido proceso. Patrullero sancionado por faltar de forma descortés a un superior. En el proceso se varió la calificación de la falta. Revoca –accede. Se demostró que el operador disciplinario varió o modificó la falta e incluso los propios hechos por los cuales se inició la investigación. El acto de ejecución de la sanción no se nulita pero sí pierde su fuerza ejecutoria por desaparecer los fundamentos de hecho al nulitarse los fallos disciplinarios. **Sentencia del 27 de octubre de 2017.** Everth Quintero Viáfara vs Policía Nacional. **M.P. Naun Mirawal Muñoz Muñoz.**

Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad general. El actor, subintendente de la Institución demandada fue sancionado por incurrir en delito de cohecho por dar u ofrecer, ya que recibió una suma de dinero para permitir el paso de vehículo con insumos químicos para alcaloides, y por dejar de asistir al servicio sin justa causa. Solicita la nulidad y el reintegro al cargo y pago de salarios dejados de percibir. **Niega.** El debido proceso no se ve afectado porque la notificación de la apertura de la indagación preliminar se surtió en debida forma. El hecho de que no se haya efectuado captura en flagrancia, si bien impedía la legalización de la captura a efectos de iniciar un proceso penal, ello no irradia al proceso disciplinario. Sentencia del 28 de septiembre de 2017 Milberth Anderson Mosquera Vargas vs Policía Nacional. **M.P. Naun Mirawal Muñoz Muñoz.**

Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Falsa Motivación/ Sanción administrativa por no pago de contribución de tasa de uso. Sanción por presunta salida de un bus de la Empresa del terminal de transporte de Cali sin cancelar tasa de uso, hay falsa motivación, no se demostró que el vehículo sancionado hubiere sido despachado desde el terminal de transporte, sin pagar la tasa de uso. Revoca – accede. Ordena nulidad de actos de

sanción y exoneración del pago de la multa o devolución si ya se efectuó el pago. **Sentencia del 6 de abril de 2017.** Cooperativa de Motoristas del Cauca vs Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte. **M.P. Gloria Milena Paredes Rojas.**

Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Falsa o errónea motivación. Sanción disciplinaria de 45 días de suspensión e inhabilidad especial por el mismo término, sin remuneración. **Accede** a pretensiones ya que la sanción impuesta no guarda relación con la conducta cometida (error al expedir una notificación de reintegro por Talento Humano de la Policía Cauca). Ordena reintegro de lo dejado de percibir. Ordena sancionar con amonestación escrita. **Sentencia del 10 de febrero de 2017** Zenaida Rivera Muñoz vs Policía Nacional. **M.P. David Fernando Ramírez Fajardo.**

Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Sanción por presunto incumplimiento de la cuota de aprendices del SENA por parte de la ILC. Se vulneró el debido proceso por cuanto no se dio posibilidad a la ILC para controvertir la decisión. Debió aplicarse el Código Administrativo al no contarse con procedimiento especial. Concede. **Sentencia del 26 de enero de 2017.** Industria Licorera del Cauca vs SENA. **M.P. Carlos Hernando Jaramillo Delgado.**



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

-SALA DE DECISIÓN 001-

SENTENCIA No. 211

Popayán, veintitrés (23) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).

Magistrada Ponente:	Gloria Milena Paredes Rojas
Radicación:	19001-33-31-005-2012-00029-01
Demandante:	Municipio de Jambaló
Demandado:	Corporación Autónoma Regional del Cauca –CRC-
Referencia:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho

I. OBJETO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia dictada el 22 de julio de 2014 por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito de Popayán, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

II. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

1.1. Pretensiones (fl. 48 c. ppal.)

“PRIMERA: Que se declare la nulidad de la Resolución número 0908 del 01 de abril de 2011 expedida por el Director de la Corporación Regional del Cauca – C.R.C. mediante la cual se sanciona al municipio de Jambaló Cauca con multa por valora de VEINTIUN MILLONES CUATROCIENTOS VEINTICUARTRO PESOS (\$21.424.000), equivalentes a cuarenta (40) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes.

SEGUNDO: Declárese igualmente la nulidad de la Resolución Número 1374 del 19 de julio de 2011, expedida por el Director de la Corporación Regional del Cauca –C.R.C.- a través de la cual se confirma la Resolución 0908 de 2011.

1.2. Los hechos (fl. 46 c. ppal.)

Mediante oficio el 16 de julio del año 2009, el Subdirector de Gestión Ambiental de la CRC suministra al Jefe de la Oficina Jurídica la relación de municipios del Departamento del Cauca que no le dieron cumplimiento al requerimiento efectuado por la CRC mediante oficio del 18 de julio de 2008 para la presentación y aprobación del programa de uso eficiente y ahorro del agua, establecido en la Ley 373 de 1997.

En virtud de lo anterior, mediante auto del 21 de julio de 2009 se le dio apertura al proceso 146-09 con el fin de determinar las sanciones a que hubiera lugar por violación a la normativa.

Mediante auto del 6 de agosto de 2009 se ordena el decreto de pruebas, providencia que le es notificada personalmente al Alcalde de Jambaló el día 26 del mismo mes y año.

Por auto del 24 de agosto de 2009, se determinó proferir cargos contra el Municipio de Jambaló, por la presunta violación a las normas sobre los programas de uso eficiente y ahorro del agua, providencia que se notifica de forma personal al Alcalde el día 3 de septiembre de ese año.

El proceso administrativo culmina con la Resolución 0908 del 01 de abril de 2011, en la que se determinó sancionar al Municipio de Jambaló con multa de \$24.424.000, equivalentes a 40 SMLMV.

El Municipio de Jambaló interpuso recurso de reposición el día 6 de mayo de 2011, resuelto mediante Resolución 1374 del 19 de julio de 2011 expedida por el Director de la CRC, confirmando la decisión inicial, acto que finalmente quedó ejecutoriado el 3 de agosto del año 2011.

1.3. Argumentos jurídicos de la demanda

Normas violadas

- De rango constitucional: Artículo 29
- De rango legal: artículos 3, 18, 24, 25 y 26 de la Ley 1333 de 2009, artículo 3º Decreto 3678 de 2010.

Concepto de violación

El Municipio de Jambaló refirió que los actos administrativos vulneraron el derecho al debido proceso y las normas referidas, en tanto que se presentó una irregularidad en la notificación del acto administrativo de apertura del proceso, *“ya que dicho acto fue notificado en la misma fecha en la cual se notificó el Auto de Formulación de cargos, o sea el 3 de septiembre de 2009, cuando debió ser antes”*, hecho que derivó en que el municipio no pudiera controvertir el acto de apertura del proceso, pues debía ejercer su oposición contra la formulación de cargos.

Del mismo modo, se tiene que el proceso administrativo sancionatorio incurrió en una nulidad por cuenta de la reducción del periodo de pruebas, pues a pesar de que el artículo 26 de la Ley 1333 de 2009 establece que el mismo es de 30 días, pero en curso del trámite se dispuso que éste sólo sería de 20 días, como lo establece el Decreto 208 del Decreto 1594 de 1984, que no le resulta aplicable al presente asunto.

Por otra parte se indica que la Resolución 0908 del 1 de abril de 2011 y la 1374 de ese mismo año que la confirmó, desconocen la normativa referida, en especial el artículo 3º del Decreto 3678 de 2010, en el que se indica que todo acto sancionatorio debe tener como fundamento el informe técnico que determine claramente los motivos de tiempo, modo y lugar que dan lugar a la sanción, detallando los grados de afectación ambiental, las circunstancias agravantes y atenuantes, así como la capacidad socioeconómica del infractor, sin que tal informe técnico se relacionara en los actos sancionatorios.

2. LA CONTESTACIÓN (fl. 65 ib.)

La Corporación Autónoma Regional del Cauca expresó que el procedimiento para sancionar al Municipio de Jambaló se ajustó a lo señalado en la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, relatando que mediante Oficio No. 006697 del 16 de julio de 2009 suscrito por el Director de Gestión Ambiental se puso en conocimiento de la Oficina Asesora Jurídica que el Municipio de Jambaló no había dado cumplimiento a la Ley 373 de 1997, referente a la presentación del programa de ahorro y uso eficiente del agua. En virtud de ello, la Oficina Jurídica profirió el auto de apertura de la investigación del 21 de julio de 2009 (misma fecha de entrada en vigencia de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009), a la cual se le asignó el radicado No. 146 de 2009, ordenándose efectuar la notificación, aclarando que contra tal decisión no procede recurso alguno, pues únicamente procede el recurso de reposición contra el auto que niega pruebas y contra el que ponga fin a la actuación sancionatoria.

Una vez notificado el auto de formulación de cargos, se corrió traslado por 10 días para ejercer el derecho de defensa y contradicción, el cual fue usado por el Municipio de Jambaló, pues presentó descargos el día 17 de septiembre de 2009

a través de un escrito en el que además solicitó plazo para el cumplimiento de la obligación pendiente, lo que ratifica el desconocimiento de la misma.

Al respecto, refiere que si bien la iniciación de la investigación y la formulación de cargos debieron efectuarse en fechas diferentes, ello no tiene la entidad suficiente para generar la nulidad del proceso sancionatorio, teniendo en cuenta el principio de primacía de la realidad sobre lo formal, además del hecho de que en la debida oportunidad no se ejerció oposición alguna al respecto, por lo que se convalidó la actuación.

En cuanto al periodo probatorio, se indicó que el hecho de haberse invocado el artículo 208 del Decreto 1594 y no el 26 de la Ley 1333 de 2009, tampoco se constituye en razón para considerar la existencia de una afectación al debido proceso del municipio demandante, más aun teniendo en cuenta que no solicitó la práctica de pruebas dentro del proceso sancionatorio, expresando sobre tal argumento que el término de 30 días debe entenderse como un plazo máximo, que no necesariamente debe cumplirse en su totalidad.

Una vez concluido el proceso, se pudo establecer que el municipio de Jambaló no presentó para su aprobación a la CRC el programa de uso eficiente y ahorro del agua, situación que incluso se confirmó con los descargos presentados por la entidad, por ello, con la Resolución 0908 de 2011, se dio lugar a la aplicación de una sanción de multa de 40 SMLMV, equivalente a \$21.424.000.

En relación con el informe técnico que dio lugar a la investigación, se debe tener en cuenta que esta inició con el informe rendido a través del Oficio 06697 del 16 de julio de 2009, en el que se indicó que el Municipio de Jambaló no había entregado aún el plan referido, a pesar de los requerimientos efectuados para el efecto.

Finalmente, indica que el Municipio de Jambaló presentó recurso de reposición en contra de la Resolución 0908 de 2011, en el que expuso los mismos argumentos jurídicos de la demanda, el cual se resolvió desfavorablemente mediante Resolución 1374 del 19 de julio de 2011, pues no desvirtuó el incumplimiento atribuido.

3. SENTENCIA APELADA (fl. 96 ib.)

El Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito de Popayán mediante sentencia del 22 de julio de 2014 decidió negar las pretensiones de la demanda.

Como sustento de la decisión, el a quo expuso, después de hacer un recuento normativo del trámite que se debe surtir para los procesos sancionatorios ambientales, que de acuerdo a los hechos acreditados y en especial al proceso administrativo surtido, no se puede advertir la violación al debido proceso alegada por el municipio actor, pues se le ofrecieron las garantías procesales necesarias para ejercer su defensa, de las que hizo uso sin exponer su inconformidad respecto de las causales de nulidad alegadas.

4. LA APELACIÓN (fl. 106 ib.)

El apoderado del Municipio de Jambaló recurrió la sentencia de primera instancia, indicando para el efecto que dentro del expediente existen elementos probatorios para declarar la nulidad pretendida, pues a su juicio, los argumentos y pruebas aportados en la demanda son suficientes para acceder a las pretensiones.

Al respecto, insiste en que es irregular el hecho de haber notificado en la misma fecha el acto de apertura de investigación y el que formuló cargos, pues era necesario dar a conocer la existencia del proceso respectivo previo a imputar los cargos, pues de no hacerse así, se viola el derecho al debido proceso.

Del mismo modo, iteró lo referido a la inapropiada aplicación normativa para el establecimiento del periodo de pruebas en el término de 20 días, cuando en realidad debía ser de 30; igualmente, aludió al hecho de que el proceso sancionatorio aplicado no tuvo en cuenta el informe técnico que justificaba la sanción, exigido por el artículo 3 del Decreto Reglamentario 3678 de 2010 de forma obligatoria, sin que al respecto exista alguna excepción normativa para su no aportación.

Por último, refiere que la garantía del debido proceso tiene carácter constitucional, y está ligada al respeto de todos los procedimientos preestablecidos de forma estricta, y al haberse desconocido las mismas por parte de la CRC, se debe

proceder a revocar la sentencia de primera instancia y declarar la nulidad de lo actuado.

5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO (fl. 140 ib.)

El Procurador 39 Judicial II Administrativo delegado ante esta Corporación solicitó se revoque la sentencia de primera instancia, y en su lugar se disponga acceder a las pretensiones de la demanda.

Como justificación de su solicitud, el representante del Ministerio Público indica que el derecho al debido proceso tiene rango constitucional y rige sobre las actuaciones administrativas, garantía que fue desconocida al no haberse notificado de forma previa a la formulación de cargos la existencia del proceso, pues ello le impidió a la entidad actora ejercer el derecho de defensa y efectuar actividad probatoria a su favor.

Adicional a ello, refiere que el hecho de haberse dispuesto un periodo probatorio menor al establecido legalmente también da lugar a la declaración de nulidad, pues si bien la entidad actora no hizo uso del mismo, éste debía surtirse adecuadamente.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. LA COMPETENCIA

Esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra las sentencias de primera instancia dictadas por los Juzgados Administrativos del Circuito de Popayán, conforme lo establecido en el artículo 133 numeral 1º del Decreto 01 de 1984 (C.C.A.), normativa que resulta aplicable por cuanto el proceso se promovió con anterioridad a la vigencia de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹.

2. EJERCICIO OPORTUNO DE LA ACCIÓN

¹ De acuerdo con el artículo 308 del CPACA, éste “...se aplicará a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia”, la que según el mismo ocurrió a partir del 2 de julio de 2012.

En la presente acción se demanda la nulidad de las Resoluciones 0908 del 01 de abril de 2011 y 1374 del 19 de julio del mismo año, proferidas por el Director de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, por medio de las cuales se dispuso sancionar al Municipio de Jambaló por el incumplimiento de normas de orden ambiental.

De acuerdo a la constancia obrante a folio 41 del cuaderno principal, el último acto fue notificado personalmente el día 22 de julio de 2011, de manera que los 4 meses de que trata el artículo 136.2 del C.C.A., iban en principio, hasta el **23 de noviembre de 2011**.

El Municipio de Jambaló presentó solicitud de conciliación prejudicial el 3 de noviembre de 2011, respecto de la cual se entregó constancia de diligencia fracasada el día 30 de enero de 2012 (fl.45 c. ppal.), de manera que los 21 días que restaban para configurarse la caducidad transcurrían entre el 31 de enero y el **20 de febrero de 2012**, y por tanto, al haberse radicado la demanda el **31 de enero de 2012**, se comprende fue oportuna.

4. JUICIO DE LA SALA

4.1. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si, como lo alega el Municipio de Jambaló, los actos administrativos por medio de los cuales se dispuso sancionarle por el incumplimiento de disposiciones ambientales deben ser declarados nulos, por ser expedidos con desconocimiento de las normas que rigen el procedimiento administrativo aplicable.

4.2 Lo probado en el proceso

Con relación a los hechos de la demanda, fueron aportadas las siguientes pruebas relevantes

- Oficio No. 006697 del 16 de julio de 2009 dirigido por el Subdirector de Gestión Ambiental de la CRC al Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la misma entidad, en el que se manifiesta:

“En el marco de la Ley 373 de 1997 sobre los Programas de Uso Eficiente y Ahorro del Agua, que deben presentar entre otras, las empresas prestadoras del servicio de acueducto de los municipios, me permito listar los municipios que no dieron cumplimiento con el requerimiento hecho por la Corporación a través del oficio del 18 de julio de 2008 radicado No. 150-07533 de presentar para aprobación el citado programa. Lo anterior a propósito de iniciar el proceso sancionatorio pertinente.

MUNICIPIOS: (...) Jambaló, (...).” (fl. 5 c. ppal.)

- Auto de apertura de la investigación No. 146-09 del 21 de julio de 2009 emitido por la Oficina Asesora Jurídica de la CRC; en el que se registró:

“Mediante oficio 150-03 006697 de Julio 16 de 2009, el Subdirector de Gestión Ambiental ingeniero JOSE JAIR SAAVEDRA VIVAS informa a esta oficina el incumplimiento del requerimiento PUEAA al municipio de Jambaló; en marco de la Ley 373 de 1997 sobre los Programas de Uso Eficiente y Ahorro del Agua, que deben presentar entre otras, las empresas prestadoras del servicio de acueducto de los municipios.

A través de oficio radicado No 150-07533 de Julio 18 de 2008 la Subdirección de Gestión Ambiental C.R.C solicitó a este municipio presentar el citado programa para su aprobación, pero hasta la fecha el municipio de Jambaló no cumplió con lo requerido.

(...)

En consecuencia de lo anterior, la Oficina Asesora Jurídica de la CRC, ordena abrir la correspondiente investigación, con el fin de establecer los hechos y dictar las sanciones a que haya lugar por la presunta violación del Decreto 2811 de 1974, se aplicara el procedimiento sancionatorio establecido en La Ley 1333 de 2009.

(...)

Por lo anterior expuesto:

DISPONE

ARTÍCULO PRIMERO: Abrir la correspondiente investigación, radicada con el expediente No. 146 de 2009, con el fin de establecer de manera clara los hechos, Identificar responsables y aplicar las sanciones a que haya lugar por violación o infracción que se determine.

ARTICULO SEGUNDO: Decrétese las pruebas que sean necesarias, pertinentes, conducentes y oportunas a esclarecer los hechos.

ARTICULO TERCERO: Actúese en todo de conformidad con lo establecido en el la Ley 1333 de 2009 y el Decreto ley 01 de 1984.” (fl. 2 c. ppal.)

- Auto de formulación de cargos del 24 de agosto de 2009 proferido por la Oficina Asesora Jurídica de la CRC dentro del expediente 146.09, en el que se indicó:

“De acuerdo al oficio 150-03 006697 de Julio 16 de 2009, el Subdirector de Gestión Ambiental ingeniero JOSE JAIR SAAVEDRA VIVAS informa a esta oficina

el incumplimiento del requerimiento PUEAA al municipio de JAMBALÓ; en marco de la Ley 373 de 1997 sobre los Programas de Uso Eficiente y Ahorro del Agua, que deben presentar entre otras, las empresas prestadoras del servicio de acueducto de los municipios.

A través de oficio radicado No 150-07533 de Julio 18 de 2008 la Subdirección de Gestión Ambiental C.R.C solicitó a este municipio presentar el citado programa para su aprobación, pero hasta la fecha el municipio de Jambaló no cumplió con lo requerido.

(...)

Por lo anteriormente expuesto:

PRIMERO: Formular cargos al municipio de Jambaló, representado legalmente por el señor CARLOS ANDRES BETANCOURT, en calidad de Alcalde municipal, por la presunta violación a las normas legales vigentes sobre los Programas de Uso Eficiente y Ahorro del Agua tal y como se encuentra señalado en este Auto. Los siguientes cargos:

CARGO ÚNICO: Incumplimiento en el PUEAA Programas de Uso Eficiente y Ahorro del Agua reglamentados en la Ley 373 de 1997 del Ministerio del Medio Ambiente.

SEGUNDO. Conceder al Municipio de Jambaló, representado legalmente por el señor CARLOS ANDRES BETANCOURT (10) días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación del presente auto, para que directamente o a través de apoderado presente por escrito los descargos y las pruebas que considere necesarias para el esclarecimiento de los hechos materia de esta investigación.

TERCERO: Comisionar a la Dirección Territorial Norte de la C.R.C, para la notificación de la presente providencia, personalmente o por edicto, al señor CARLOS ANDRÉS BETANCOURT, Quien se puede ubicar en la Alcaldía Municipal de Jambaló. Al notificado se le entregará una copia auténtica, integra y gratuita de este acto.” (Sic) (fl. 4 c. ppal.)

- Constancia de notificación elevada por la Oficina Asesora Jurídica de la CRC el 3 de septiembre de 2009, en la que se indica que en esa fecha el Alcalde del Municipio de Jambaló se notificó del auto de apertura de investigación y del auto de formulación de cargos emitidos en el expediente 146-09. (fl. 12 c. ppal.)

- Escrito de descargos presentado por el apoderado del Municipio de Jambaló ante la CRC el día 17 de septiembre de 2009, en el que la referida entidad expone los argumentos para no haber presentado oportunamente el programa de uso eficiente de ahorro del agua, aportando una serie de documentos, pero sin solicitar el decreto de pruebas nuevas dentro del proceso. (fl. 9 c. ppal.)

- Auto de pruebas No. 124 emitido el 06 de agosto de 2011 por la Oficina Asesora Jurídica de la CRC, en el que se consignó:

“CONSIDERANDO

De conformidad con el artículo 208 del Decreto 1594 de 1.984 se abre a pruebas, el presente proceso sancionatorio por el término de veinte (20) días para cuyo efecto se dispone:

- 1. Solicítese mediante oficio a la Subdirección de Gestión Ambiental se sirvan certificar si el Municipio de Jambaló, representado legalmente por el señor CARLOS ANDRES BETANCOURT Alcalde Municipal, radicó el programa de Ahorro y Uso Eficiente del Agua, y si la Corporación lo aprobó. En caso contrario indicará el estado actual del mismo.*
- 2. Se concede a la Subdirección de Gestión Ambiental el término de cinco (5) días improrrogables, para la remisión de lo solicitado. Adviértase que el incumplimiento de lo solicitado en el término concedido, trae consigo sanciones disciplinarias.” (fl. 20 c. ppal.)*

- Constancia de notificación personal del auto de pruebas No. 124 del 6 de agosto de 2010, en el que se indica que el Alcalde del Municipio de Jambaló conoció tal actuación el 26 de agosto de 2010. (fl. 21 c. ppal.)

- Resolución 0908 del 01 de abril de 2011 proferida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, en la que se anota:

“EL TRÁMITE SURTIDO EN LA INVESTIGACIÓN SANCIONATORIA AMBIENTAL:

3. 1. Mediante oficio No. 006697 de 16 de julio de 2009, f.1- antes referido; la Subdirección de Gestión Ambiental informa a la Oficina Asesora Jurídica, el incumplimiento del Municipio de Jambaló de la obligación de presentar a esta entidad para su aprobación, el programa de uso eficiente y ahorro del agua dentro del plazo establecido, el que precluía el 31 de octubre de 2008. (Oficio No. 8912 de 21 de agosto de 2008)

3. 2. En consideración al informe en comento y siguiendo el procedimiento de La Ley 1333 de 2009-se expide el auto de apertura de investigación de fecha 21 de julio de 2009 - folio 2, 3 - y radica el expediente No.146-09.

3. 3. El 24 de agosto de 2009 se formularon cargos (folios 4 a 6) al MUNICIPIO DE JAMBALÓ, por incumplimiento en la presentación ante esta entidad del programa de uso eficiente y ahorro del agua, para su revisión y posterior aprobación, decisiones que fueron notificadas el 3 de septiembre de 2009. -f.8-

3.4. Al municipio se le otorgó un término de diez (10) días hábiles a partir del día siguiente a la notificación del auto para rendir descargos,-f.6- los cuales fueron presentados por el apoderado del Municipio de Jambaló. -f. 9 a 24 -.

3.5. A través del auto No. 124 de 06 de agosto de 2010, se abrió a pruebas la investigación sancionatoria. -f.25-, decisión que fue notificada el 26 de agosto de 2010.-f.30-

3.6. En cumplimiento del auto de pruebas la Subdirección de Gestión Ambiental remite el oficio No. 07270 de 19 de agosto de 2010, -f.28- en donde consta que el MUNICIPIO DE JAMBALÓ, no ha presentado el programa requerido en el oficio No. 08912 de 21 de agosto de 2008, obrante a folio 34.

(...)

5. LO PROBADO EN LA ACTUACIÓN SANCIONATORIA:

Se acreditó — f.28- que el MUNICIPIO DE JAMBALÓ, es el obligado a incorporar el programa para el uso eficiente y ahorro del agua, para su aprobación por ésta Corporación, hasta el 31 de octubre de 2008, tal como se indicó en el oficio No. 8912 de 21 de agosto de 2008 de la Subdirección de Gestión Ambiental; y su posterior prorroga (5 de diciembre de 2008) oficio 12668 de 20 de noviembre de 2008, sin embargo, hizo caso omiso al deber que se hallaba a su cargo. Prevé el artículo primero de la Ley 373 de 1997 que todo plan ambiental municipal debe incorporar obligatoriamente un programa para el uso eficiente y ahorro del agua, al tiempo que el artículo 17 de la mencionada ley dispone que las entidades ambientales en ejercicio de las facultades policivas previstas en el artículo 83 de la ley 99 de 1993, subrogado por la Ley 1333 de 2009, están facultadas para imponer sanciones entre ellas las multas diarias hasta por cinco mil (\$5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

No ha de olvidarse que la función social del Estado, es la prestación de los servicios públicos domiciliarios; en orden a satisfacer necesidades de carácter general, los que se hallan a cargo de los entes territoriales o particulares debidamente facultados, cuyo compromiso implica una prestación ininterrumpida, eficiente, efectiva, con respeto al principio de igualdad, hallándose a cargo de los mismos el cumplimiento que la normatividad legal les imponga, máxime cuando el objetivo de dichas regulaciones propende por el mejoramiento en la prestación de dichos servicios públicos en los ámbitos urbano y rural; siendo de vital importancia conocer la oferta hídrica de las fuentes de abastecimiento como la demanda, en aras de planear su manejo, dentro de las condiciones que permitan el aprovechamiento controlado, lo que redundará en la permanencia del recurso.

Dado que el mismo ente territorial acepta que es el responsable de la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, -folios 9 a 11 y 28- y que incumplió el mandato legal, al omitir la presentación del programa de uso eficiente y ahorro del agua, ante ésta Corporación para su trámite de aprobación, dentro del término conferido (hasta el 31 de octubre de 2008), como se certifica a folios 28, toda vez que el plazo concedido había precluido, lo que equivale a abstraerse al cumplimiento de la obligación que por ministerio de la ley le fue otorgada, lo convierte en infractor de la normatividad en materia ambiental, por tanto sancionable pecuniariamente.

Por lo anterior se sancionará al MUNICIPIO DE JAMBALÓ con el equivalente a cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE;

ARTICULO PRIMERO: Declárase responsable al MUNICIPIO DE JAMBALÓ, representado legalmente por el señor CARLOS ANDRES BETANCUR CONDA, identificado con cédula de ciudadanía No. 94.388.891, por la no presentación del programa de uso eficiente y ahorro del agua, en consecuencia se le impone una multa por valor equivalente a veintiún millones cuatrocientos veinte cuatro mil pesos mete (\$21.424.000,00) que corresponde a cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por los motivos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

- La multa de que trata el presente artículo, deberá ser consignada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la ejecutoria de esta providencia, en la cuenta corriente de Bancolombia No. 8680009700-0, remitiendo copia de la consignación al Programa Sancionatorios de la Oficina Asesora Jurídica de la CRC.

- Si la multa de que trata esta resolución no se cancela en el término indicado, se aplicarán los intereses moratorios a la tasa legalmente establecida y se procederá al cobro por la vía de Jurisdicción Coactiva, para lo cual la primera copia de la presente resolución presta mérito ejecutivo.

ARTÍCULO SEGUNDO: Notifíquese personalmente o subsidiariamente por edicto el presente acto administrativo al señor ALCALDE MUNICIPAL DE JAMBALÓ por cuanto el apoderado no suministró la dirección para efectos de la notificación personal y hágase entrega de una copia de la misma, dejando la constancia de rigor.

ARTÍCULO TERCERO: Contra la presente providencia procede el recurso de reposición ante el Director General de la C.R.C., del cual podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación personal o desfijación del edicto, en su caso, (artículo 51"CCA)

ARTICULO CUARTO: Ejecutoriada la presente decisión remítase copia de la presente decisión con la constancia de ejecutoria a Jurisdicción Coactiva, para los fines pertinentes, con la indicación que es primera copia.

ARTICULO QUINTO: Publíquese en los términos del artículo 29 de la Ley 1333 de 2009 y repórtese al Registro Único de Infractores ambientales RUIA - indicando el tipo de falta por la cual se sanciona, el lugar de ocurrencia de los hechos, la sanción impuesta, el número de la presente resolución, la fecha de ejecutoria de la presente decisión, conforme a los artículos 57 a 59 de la Ley 1333 de 2009.

ARTICULO SEXTO: Comuníquese la presente decisión al señor Procurador Judicial para asuntos Ambientales y Agrarios del Cauca. Conforme a las previsiones del artículo 56 ley 1333 de 2009.

ARTICULO SÉPTIMO: En firme la presente decisión, archívese el expediente. (...)” (fl. 22 c. ppal.)

- Recurso de reposición elevado el 5 de mayo de 2011 por el apoderado del Municipio de Jambaló contra la Resolución 0908 del 01 de abril de 2011, en el que se exponen idénticos argumentos jurídicos a los cargos elevados en la demanda. (fl. 26 c. ppal.)

- Resolución No. 1374 del 19 de julio de 2011, proferida por el Director General de la CRC, en la que se resuelve el recurso de reposición elevado por el apoderado del Municipio de Jambaló, en la que se expresó:

“En relación con la IRREGULARIDAD PROCESAL, por cuanto en el auto de pruebas se invocó el artículo 208 del Decreto 1594 de 1984 y no el 26 de la Ley 1333 de 2009 aplicable al asunto bajo estudio, no es razón para que se afecte el debido proceso en su amplia connotación, habida cuenta que la etapa probatoria se surtió debidamente, -f.25- y con ocasión del auto de pruebas se solicitó la documental que acreditara la observancia o inobservancia del deber legal que le competía al municipio como en efecto ocurrió. De otra parte el apoderado no solicitó prueba alguna que desvirtuara el cargo, por el contrario tal como se indicó admitió que el ente que representa no había adoptado el PUEAA, al punto que solicitó ampliación del plazo legal para tal cometido.

El término que establece la norma citada de treinta (30) días debe entenderse como un plazo máximo, el que debe calcularse teniendo en cuenta la complejidad de la prueba y el término prudencial que se requiera para que se aporte dentro de tal oportunidad legal, al amparo del principio que los plazos o términos son perentorios e improrrogables.

El yerro en que se incurrió al citar una norma diferente a la que debía aplicarse impone acudir a las previsiones del artículo 40 de la ley 153 de 1887, conforme al cual “Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación”, de allí que las normas no sean retroactivas y su aplicación debe efectuarse teniendo en cuenta la vigencia de las mismas en el tiempo, por tanto debe entenderse que el precepto aplicable es el artículo 26 de la Ley 1333 de 2009.

Tratándose de una irregularidad, como su nombre lo indica no tiene entidad para afectar la actuación cumplida, ni se ha afectado el debido proceso “en estricto sentido”, conforme a lo expuesto; motivo por el cual no está llamada a prosperar la inconformidad materia de pronunciamiento.

En relación con el informe técnico que debió originar la investigación sancionatoria ambiental es imprescindible tener en cuenta que el asunto bajo estudio, tuvo su sustento en el oficio 06697 de 16 de julio de 2009.-f.1- en donde consta que el MUNICIPIO DE JAMBALO, no había adoptado el PUEAA, no obstante los requerimientos hechos por ésta CORPORACION.

El artículo 18 de la ley 1333 de 2009 consagra “El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte (...) mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente (...) el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio ambiental para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales.”

En cumplimiento de éste artículo se expidió el auto de apertura de investigación del 21 de julio de 2009, fecha en que entró en vigencia dicha normatividad, en el que se dispuso abrir la investigación, radicar «el expediente No. 146 de 2009 y notificar la decisión; siendo imprescindible tener en cuenta que contra dicha decisión no procede recurso alguno, teniendo en cuenta que en el procedimiento sancionatorio ambiental son susceptibles de recurso de reposición, solamente el auto de pruebas en el evento en que se nieguen las solicitadas por el interesado, (parágrafo del art. 26 de la Ley 1333 de 2009) y el acto administrativo que ponga fin a la investigación sancionatoria ambiental conforme a las previsiones del artículo 30 de la referida Ley, en consecuencia “en modo estricto” no se vulnera éste postulado, tratándose de una irregularidad tal como lo plantea el mismo apoderado, que por su naturaleza es saneable.

Notificado el auto de formulación de cargos, el interesado tiene el término de 10 días para ejercer el derecho de defensa y el de contradicción, los cuales fueron cumplidos, prueba de ello es la radicación del escrito de descargos, suscrito por el hoy recurrente - folio 9 a 11- presentado el 17 de septiembre de 2009.-f.9 y ss. -, en el cual solicita plazo para la culminación del programa PUEAA, porque aún no había sido adoptado, afirmación con la que se confirma la omisión legal del ente territorial en el cumplimiento del PROGRAMA PARA EL USO EFICIENTE Y AHORRO DEL AGUA, que desató la investigación sancionatoria ambiental contra el municipio cuestionado.

Si bien debieron la iniciación y formulación de cargos, notificarse en fechas diferentes, tal actuación no tiene entidad para invalidar o afectar las actuaciones surtidas, debiéndose aplicar en éstas circunstancias, el principio conforme al cual “

lo sustancial prevalece sobre lo eminentemente formal”, toda vez que al ente territorial no se le conculcó en modo alguno su derecho de defensa, ni contradicción: puesto que fue notificado personalmente de las dos decisiones inicio y formulación de cargos, y por razón de tal conocimiento intervino con la presentación oportuna del escrito de descargos, sin que hubiera cuestionado en tal oportunidad la notificación (...)

En ésta clase de procesos en los que se persigue el cumplimiento del deber legal por su incidencia en aspectos eminentemente ambientales a las CAR, les compete verificar su cumplimiento, y es a través del oficio que motivó la iniciación del proceso sancionatorio que se puso en conocimiento de la Oficina Asesora Jurídica la inobservancia del deber legal, como lo fue el no haber dado cumplimiento a los requerimientos de la Corporación de presentar para aprobación el mencionado programa, y es éste precisamente uno de los derroteros de la legislación ambiental, para propiciar el desarrollo sostenible y hacer efectiva la protección del recurso hídrico, en el cual están comprometidos los entes territoriales que prestan el servicio de acueducto y alcantarillado o las empresas que se hubieren creado para tal efecto. El artículo 1 de la Ley 373 de 1997 asignó a las CORPORACIONES y demás autoridades ambientales encargadas del manejo, protección y control del recurso hídrico en el ámbito de su jurisdicción aprobar la Implementación y ejecución de dichos programas, asignándole a las CAR en el artículo 17 APLICAR LAS SANCIONES establecidas en el artículo 85 de la Ley 99 de 1993, subrogado por el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 (art. 66).

(...)

En mérito de lo expuesto,

5. RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: No se repone para revocar la resolución No. 0908 del primero (1) de abril de dos mil once (2011) por las razones expuestas en la parte motiva de la presente decisión.

ARTICULO SEGUNDO: Contra la presente providencia no procede recurso alguno, por tanto se halla agotada la vía gubernativa.

ARTÍCULO TERCERO: Notifíquese personalmente o subsidiariamente por edicto el presente acto administrativo al apoderado del Municipio de Jambaló, Dr. HERNANDO LOPEZ IRAGORRI portador de la TP No.39.831 del CSJ, ubicable en el teléfono celular No. 3127919574 y hágase entrega de una copia de la misma, dejando la constancia de rigor.

ARTÍCULO CUARTO: Dése cumplimiento a la Resolución No. 0908 del 1 de abril de 2011.

ARTÍCULO QUINTO: En firme la presente decisión, archívese el expediente.” (fl. 38 c. ppal.)

- Constancia de notificación de la Resolución 1374 del 19 de julio de 2011, en la que se indica que el apoderado del Municipio de Jambaló se enteró de la decisión el 22 de julio de 2011. (fl. 41 c. ppal.)

4.3 El marco normativo del procedimiento administrativo sancionatorio por incumplimiento de normas ambientales.

Previo a la expedición de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, el régimen sancionatorio ambiental se encontraba establecido, principalmente, en la Ley 99 de 1993, que remitía al procedimiento contemplado en los Decretos 1594 de 1984, y 948 de 1995.

Sin embargo, mediante la Ley 1333 de 2009, se compiló el nuevo procedimiento sancionatorio a aplicar por parte de las autoridades ambientales en el marco de sus competencias, normativa en la que se señaló, el Título IV particularmente, el trámite que se debe aplicar en, así:

“TITULO IV - PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO

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.** 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.

*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 período 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.

PARÁGRAFO. Los actos administrativos proferidos en desarrollo del procedimiento sancionatorio ambiental, quedarán en firme de conformidad con el artículo 62 del Código Contencioso Administrativo. (...)” (Resaltado de la Sala)

La Ley 1333 del 21 de julio de 2009 estableció en su articulado un régimen de transición, de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 64. TRANSICIÓN DE PROCEDIMIENTOS. El procedimiento dispuesto en la presente ley es de ejecución inmediata. Los procesos sancionatorios ambientales en los que se hayan formulado cargos al entrar en vigencia la presente ley, continuarán hasta su culminación con el procedimiento del Decreto 1594 de 1984.

(...)

ARTÍCULO 66. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Capítulo XI, artículos 116 y siguientes del Decreto 948 de 1995 y subroga los artículos 83 a 86 de la Ley 99 de 1993.

Luego, como viene de verse, teniendo en cuenta que la Ley 1333 de 2009 entró en vigencia el 21 de julio de ese año, se comprende que en aquellos procesos que no se hubiera formulado cargos, se regirían en su integridad por el trámite preceptuado en tal ley.

4.4 El análisis de la nulidad del acto demandado y el restablecimiento del derecho solicitado.

De acuerdo a las pruebas aportadas, se tiene demostrado que mediante Oficio 00697 del 16 de Julio de 2009, el Subdirector de Gestión Ambiental de la CRC

informó a la Oficina Asesora Jurídica de la misma entidad que el Municipio de Jambaló se encontraba entre los municipios que no habían acatado el requerimiento efectuado para la presentación del denominado programa de uso eficiente y ahorro del agua, exigido por la Ley 373 de 1997.

En virtud de lo anterior, la Oficina Asesora Jurídica de la CRC el 21 de julio de 2009 emitió el auto de apertura de la investigación No. 146-09, en el que dispuso efectuar las averiguaciones para identificar responsables y aplicar las sanciones a que haya lugar.

El día 24 de agosto de 2009, la Oficina Asesora Jurídica emitió el auto en el que se dispuso formular el cargo único contra el Municipio de Jambaló por la no presentación del programa de uso eficiente de ahorro del agua ordenado en la Ley 373 de 1997, ordenándose correr traslado por el término de 10 días para rendir descargo y solicitar o aportar pruebas.

Tanto el auto que ordenó dar apertura a la investigación de fecha 21 de julio de 2009, como el que formuló el cargo contra el Municipio de Jambaló el 24 de agosto de 2009, fueron notificados el 3 de septiembre de ese mismo año al Alcalde Municipal de ese ente territorial.

El día 17 de septiembre de 2009, esto es dentro de los 10 días siguientes a la notificación del auto de formulación de cargos, el Municipio de Jambaló intervino por conducto de apoderado para presentar los argumentos de defensa y aportar las pruebas que tenía en su poder, sin que solicitara la práctica de alguna otra.

El 06 de agosto de 2010, la Oficina Asesora Jurídica emitió el auto No. 124 de esa fecha, en el que dispuso la apertura del periodo probatorio por el término de 20 días, decisión que se notificó al Municipio de Jambaló el 26 de agosto de 2010, sin que obre constancia de la interposición de recurso alguno contra tal decisión.

Después de lo anterior, el Director General de la CRC profirió la Resolución 0908 del 1 de abril de 2011, en la que dispuso sancionar al Municipio de Jambaló por el incumplimiento del artículo 1 de la Ley 373 de 1997, en la que se indica que todo plan ambiental municipal debe incorporar obligatoriamente el programa para el uso eficiente y el ahorro del agua; aplicando una multa de 40 SMLMV, equivalentes en ese entonces a \$21.424.000.

Una vez notificada la decisión, el Municipio de Jambaló interpuso recurso de reposición contra la misma, en el que expuso los argumentos que alega en la presente demanda. El recurso fue resuelto mediante Resolución 1374 del 19 de julio de 2011 por el Director General de la CRC, confirmando la sanción impuesta, decisión que finalmente fue notificada el día 22 de julio de 2011.

Como se indicó, la parte actora aduce que el hecho de que el día 3 de septiembre de 2009 se hubieran notificado el acto que dispuso ordenar abrir investigación por los hechos y el que formuló cargos contra el Municipio de Jambaló, proferidos el 21 de julio y 24 de agosto de 2009 respectivamente, se constituyó en una violación al derecho de defensa de la entidad accionada, pues debían notificarse de forma separada; al tiempo que afirmó que se desconoció el proceso preestablecido al ordenarse la apertura del periodo de pruebas por el término de 20 días, cuando el artículo 26 de la Ley 1333 de 2009 establecía que era por el término de 30 días.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que jurisprudencialmente se ha aclarado que no todo vicio en la expedición de un acto administrativo tiene la virtualidad de generar la nulidad del mismo, ya que se debe analizar su incidencia en la manifestación del derecho al debido proceso y de defensa que le asiste a los afectados con la expedición del mismo.

Frente a lo anterior, conviene traer a colación el pronunciamiento emitido por el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo el 13 de octubre de 2016, en el que manifestó:

“En el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo se establece que los actos administrativos son nulos cuando infringen las normas en que deberían fundarse, cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

En el presente caso, la parte actora argumenta que los decretos demandados deben declararse nulos pues están viciados en su forma y procedimiento de expedición, ya que el alcalde municipal desconoció el condicionamiento que contenía el parágrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo 125 de 2000, por medio del cual las atribuciones que le fueron transferidas para llevar a cabo la reestructuración de la administración municipal, estaban condicionadas a la expedición de un concepto previo y favorable por parte de una comisión accidental designada por el presidente del Concejo, como quedó plasmado en la disposición en los siguientes términos:

«Parágrafo 1º. Las facultades extraordinarias materia de éste acuerdo estarán sujetas a un concepto previo y favorable de una comisión

accidental especial nombrada por el Presidente del Concejo Municipal».

Respecto de la causal de nulidad alegada, esto es, la de la existencia de vicios de forma o procedimiento en la expedición de los actos administrativos demandados, la jurisprudencia de esta Corporación ha precisado en reiteradas ocasiones que no toda irregularidad en el proceso de expedición acarrea la nulidad de los mismos. Así, en sentencia de 25 de mayo de 1968 se indicó lo siguiente:

«Aunque generalmente las formalidades hacen parte integrante de la manera de manifestarse la voluntad de la administración, no toda omisión de ellas acarrea la nulidad del acto, pues como dice Albert, en su obra “Contrôle Jurisdictionnel de l’administration”, “Débese precaver de las matemáticas jurídicas, ya que proclamando que la nulidad se presume, no habría administración posible si el Consejo de Estado anulase los actos administrativos por omisión de formalidades insignificantes o de formalidades cuyo cumplimiento no habría, en la realidad de los hechos, podido procurar ninguna garantía suplementaria a los administrados”.

A su turno Walline opina: “Si el Consejo de Estado anulase despiadadamente por vicios de forma, los actos en cuyo cumplimiento se hubiese deslizado la menor incorrección de forma, la administración sería incitada para evitar la anulación de sus actos a exagerar la minuciosidad del formalismo y se vendría con ello a dilatar aún más los procedimientos burocráticos que ya de por sí pecan de complicados, ocasionando frecuentemente a los administrados una incomodidad excesiva.

*Para distinguir entre las formas sustanciales y las accidentales, los tribunales deben examinar cada caso, con base en que solo las que constituyan una verdadera garantía y, por ende, un derecho para los asociados, su incumplimiento induce a nulidad. A este propósito el mismo Walline dice: “En cuanto a la determinación de cuando la formalidad tiene carácter sustancial y cuando no lo es, por lo general es una cuestión de hecho. La directiva jurisprudencial a este respecto es la siguiente: **¿Cuál habría sido la decisión final si se hubieran seguido las formas legales dejadas de lado?** ¿Habría sido la misma que la establecida en el acto? ¿Habría sido otra? La jurisprudencia no exige el cumplimiento regular de todas las formalidades prescritas a los administradores, sino solamente aquellas cuya observancia ha podido tener alguna influencia sobre las decisiones respectivas”. (Cita de Alberto Preciado, como las anteriores, en sus apuntes sobre la conferencia de Derecho administrativo especial, Universidad Javeriana, 1966).²».*

2 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 25 de mayo de 1968, Magistrado Ponente: Alfonso Meluk. En el mismo sentido véase: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 15 de marzo de 1991, Expediente n.º 190, Magistrado Ponente: Libardo Rodríguez Rodríguez. Al respecto, véase: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 15 de diciembre de 1993, Expediente n.º 2638, Magistrado Ponente: Ernesto Rafael Ariza Muñoz; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de 5 de septiembre de 1996, Expediente n.º 8991, Magistrado Ponente: Joaquín Barreto Ruíz; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 17 de octubre de 1997, Expediente No. 8417, Magistrado Ponente: Delio Gómez Leyva; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 28 de octubre de 1999, Expediente n.º 3443, Magistrado Ponente: Juan Alberto Polo Figueroa; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 9 de mayo de 2003, Expediente No. 6501, Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia de 6 de julio de 2006, Expediente n.º 3883, Magistrado Ponente: Filemón Jiménez Ochoa; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de 20 de agosto de 2009, Expediente n.º 5876-05, Magistrado Ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 30 de julio de 2015, Expediente n.º 20.141, Magistrado Ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. La doctrina también ha señalado que no todo defecto formal vicia de nulidad el acto administrativo. Al respecto véase: Libardo Rodríguez Rodríguez, «Derecho Administrativo, general y colombiano», Decimoséptima Edición, Bogotá, Colombia, Temis, 2011, Pág.311; Libardo Rodríguez Rodríguez, «El principio constitucional de la prevalencia del derecho sustancial»,

De acuerdo con lo expuesto en la sentencia transcrita, resulta importante resaltar que las formas sustanciales constituyen una garantía para la sociedad de que la administración no va a obrar de manera arbitraria. Es por ello que para determinar si se está en presencia de formas sustanciales de obligada observación o puramente accesorias, el operador jurídico debe preguntarse qué habría sucedido si se hubieran seguido las formas dejadas de lado.

En otro pronunciamiento, esta corporación realizó algunas precisiones respecto de las características que debe tener el defecto o la omisión en que se incurrió en la expedición del acto administrativo para que dé lugar a la nulidad del mismo:

«El artículo 84 del CCA., que establece las causales de nulidad de los actos administrativos, incluye dentro de las mismas, precisamente, la expedición en forma irregular, es decir, con desconocimiento de las normas que regulan los requisitos de formación del acto administrativo, incluyendo no sólo las etapas previas a su expedición, sino también los requerimientos relativos a la materialización misma del acto, es decir, la forma que deben revestir.

(...)

*Se advierte, no obstante, que tanto la doctrina como la jurisprudencia, al tratar el tema de la formalidad del acto administrativo y la nulidad proveniente de su desconocimiento, **han sido del criterio de que no cualquier defecto, puede tener la virtualidad de invalidar una decisión de la Administración, puesto que “...no todas las formas tienen un mismo alcance o valor...”**, y ellas van desde las sustanciales hasta las meramente accesorias, siendo únicamente las primeras las que realmente inciden en la existencia del acto y su surgimiento a la vida jurídica y por lo tanto, la omisión de las mismas sí afecta su validez.*

(...)

Es claro entonces, que al juez le corresponde dilucidar en cada caso concreto, la clase de requisito formal cuyo cumplimiento se echa de menos en la demanda y se aduce como causal de anulación de un acto administrativo, analizando, de un lado, las normas que establecen los requisitos formales de expedición del acto en cuestión y la incidencia de aquellos en la decisión; y de otro lado, las circunstancias en las que la Administración expidió el acto acusado sin el cumplimiento de alguno de tales requisitos formales, para concluir si efectivamente, la omisión es de tal gravedad, que amerita declarar la nulidad del acto administrativo acusado o si se trata de un requisito de menor entidad, cuyo desconocimiento en nada incide frente a la decisión de la Administración. Así lo ha considerado el Consejo de Estado, al sostener que “(...) la jurisprudencia de la Corporación ha diferenciado en los vicios de forma, aquellos que no son sustanciales al trámite o al debido proceso del acto, de aquéllos que sí lo son, para determinar que los primeros no tienen la virtud de generar la anulación del acto que lo padece.³».

en *Derecho constitucional y administrativo en la Constitución Política de Colombia*, Bogotá, Biblioteca Jurídica Diké y Ediciones Rosaristas, 1997, págs.. 237 y ss.

3 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 13 de mayo de 2009, Expediente n.º 27.832, Magistrado Ponente: Ramiro Saavedra Becerra.

De acuerdo con lo expuesto, se deberá revisar en el caso concreto si el requisito formal omitido constituye una garantía para el administrado, o si, en caso de no haberse presentado la omisión, hubiera cambiado el sentido de la decisión tomada por el alcalde. (...)

Es por ello que se concluye que el concepto previo favorable por parte de la Comisión Accidental nombrada por el concejo no tiene la virtud de modificar el sentido de la decisión tomada por el alcalde mediante los decretos demandados, sino que simplemente podría acreditar que los estudios cumplen con los requisitos legales.”⁴⁴

En ese sentido, se comprende que es necesario determinar si la irregularidad de que se trata, tuvo la capacidad de atentar materialmente contra el derecho al debido proceso del afectado, o si la omisión pudo variar la decisión final.

Traído lo anterior al presente asunto, se encuentra que la parte actora aduce que los actos administrativos demandados, por medio de los cuales se dispuso la imposición de una sanción contra el Municipio de Jambaló, se encuentran viciados de nulidad, por una parte, por el desconocimiento del trámite preestablecido, por notificarse conjuntamente el auto de apertura de investigación y el de formulación de cargos, además de determinar un periodo probatorio diferente al legal, y por otra, al no incluir en ellos el informe técnico exigido por el artículo 3 del Decreto 3678 de 2010.

Así, en cuanto al primer argumento, referido al desconocimiento del trámite procesal, la Sala debe indicar que en efecto, dentro del proceso aparece demostrado que la CRC notificó al Municipio de Jambaló del auto de apertura de investigación el día 03 de septiembre de 2009, misma fecha en que notificó el auto de imputación del cargo de desconocimiento de la Ley 373 de 1999 a esa entidad territorial por la no presentación del programa de ahorro y uso eficiente del agua; y además, que el periodo probatorio decretado mediante auto de pruebas No. 124 del 6 de agosto de 2011 fue de 20 días, cuando el artículo 26 de la Ley 1333 de 2009 señalaba que debía ser de 30.

No obstante, se tiene que a pesar de que se tienen por ciertos los supuestos advertidos por la parte actora como irregularidades, la Sala comprende que los mismos no afectaron la expedición de las Resoluciones 0908 del 01 de abril de 2011 y 1374 del 19 de julio de 2011, por medio de las cuales se sancionó al

⁴⁴ Sentencia del 13 de octubre de 2016, Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, C.P. Gabriel Valvuela Hernández, radicado: 68001-23-31-000-2008-00129-01 (4357-13)

Municipio de Jambaló por la no presentación del programa de uso eficiente y ahorro del agua.

Lo anterior, por cuanto si bien se tiene que la apertura de investigación no se notificó de forma previa a la formulación de cargos, sino de forma conjunta, lo cierto es que una vez enterado el representante del Municipio de Jambaló no hizo ninguna manifestación oponiéndose a tal trámite, y por el contrario, procedió a hacer uso del traslado concedido para rendir descargos, por lo que se encuentra que su derecho de defensa sí se materializó, al punto que dentro del plazo respectivo expuso los argumentos que pretendían defender sus intereses.

Adicionalmente, conforme a las normas que regulan el proceso sancionatorio si bien debe ser notificada la apertura de investigación, lo que en efecto aconteció, la misma normativa dispone que el momento real para intervenir en ejercicio del derecho de defensa es cuando se formula el pliego de cargos, mediante la rendición de descargos y la presentación de pruebas para controvertirlos, facultad que si bien utilizó el Municipio en tiempo oportuno fue precisamente para aceptar la no presentación de informe solicitado por la CRC desde el año 2008, motivo por el cual no pidió la práctica de pruebas.

Similar situación se predica respecto de la nulidad alegada frente al auto No. 124 del 6 de agosto de 2010, que abrió el periodo probatorio por 20 días, cuando la normativa exigía que fuera de 30, ya que a pesar de que resulta claro que se trata de una irregularidad, se tiene que la misma no limitó el núcleo del derecho del debido proceso del Municipio de Jambaló, pues en los descargos esta entidad no solicitó el decreto de pruebas, y por tanto la disminución del plazo para el recaudo de las mismas en nada le afectó, en tanto que la única prueba decretada por la CRC consistió en una certificación que debía expedir una de sus dependencias en un plazo de 5 días; y además, se halla que aun cuando se le notificó al Municipio de tal decisión, el 26 de agosto de 2010, no se interpuso recurso o se solicitó la corrección del periodo decretado.

Ahora, por otra parte, es necesario pronunciarse frente al argumento de la parte actora en el sentido de afirmar que los actos administrativos que impusieron la sanción no tuvieron en cuenta el informe técnico, exigido en el artículo 3 del Decreto 3678 del 4 de octubre de 2010, norma que establece:

*“ARTÍCULO TERCERO.- MOTIVACIÓN DEL PROCESO DE INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN. Todo acto administrativo que imponga una sanción deberá tener como fundamento el informe técnico en el que se determinen claramente los **motivos de tiempo, modo y lugar que darán lugar a la sanción, detallando los grados de afectación ambiental, las circunstancias agravantes y/o atenuantes y la capacidad socioeconómica del infractor**, de forma que pueda determinarse la debida aplicación de los criterios a que se refiere el presente reglamento. Así mismo y en el evento en que la infracción haya generado daño ambiental, el informe técnico deberá indicar las características del daño causado por la infracción.”*

Frente a ello, la Sala considera relevante indicar que el Decreto 3678 fue proferido el 4 de octubre de 2010, fecha para la que ya se había emitido el auto de pruebas dentro del proceso sancionatorio No. 146-09 adelantado contra el Municipio de Jambaló (26 de agosto de 2010), por lo que en principio, se deduce que a la fecha de expedición del auto que determinó los elementos de juicio a recaudar, no existía en la CRC la obligación de ordenar la elaboración del informe técnico de que trata el artículo 3 del Decreto 3678 de 2010.

No obstante lo anterior, se puede deducir que en todo caso, al momento de proferir las Resoluciones 0908 del 01 de abril de 2011 y 1374 del 19 de julio de 2011, sí se tuvieron en cuenta los aspectos referidos por el artículo 3 del Decreto 3678 de 2010, a saber: *“los **motivos de tiempo, modo y lugar que darán lugar a la sanción, detallando los grados de afectación ambiental, las circunstancias agravantes y/o atenuantes y la capacidad socioeconómica del infractor.**”*

Al respecto, se tiene que dentro de los actos administrativos mencionados se hace alusión a que mediante oficio 006697 del 16 de julio de 2009 el Subdirector de Gestión Ambiental de la CRC informó a la Oficina Jurídica que el Municipio de Jambaló había incumplido con la obligación de presentar el programa de uso eficiente y ahorro del agua, exigido por la Ley 373 de 1997, y requerido mediante oficio del 18 de julio de 2008; razón por la que se tiene claro que sí se hizo alusión a las circunstancias de tiempo, modo y lugar que dieron lugar a la investigación.

Así mismo, en relación con la capacidad socioeconómica del infractor y el grado de afectación ambiental por el incumplimiento de las obligaciones, se advierte que en los actos administrativos se hizo mención de que el investigado era una entidad territorial que tenía a su cargo la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, y que el desconocimiento de su obligación afectaba el

mejoramiento en la prestación de dichos servicios, particularmente en la planeación del abastecimiento de la demanda del líquido vital.

Al respecto, se consignó en la Resolución 0908 del 01 de abril de 2011:

“Se acreditó — f.28- que el MUNICIPIO DE JAMBALÓ, es el obligado a incorporar el programa para el uso eficiente y ahorro del agua, para su aprobación por ésta Corporación, hasta el 31 de octubre de 2008, tal como se indicó en el oficio No. 8912 de 21 de agosto de 2008 de la Subdirección de Gestión Ambiental; y su posterior prorroga (5 de diciembre de 2008) oficio 12668 de 20 de noviembre de 2008, sin embargo, hizo caso omiso al deber que se hallaba a su cargo. Prevé el artículo primero de la Ley 373 de 1997 que todo plan ambiental municipal debe incorporar obligatoriamente un programa para el uso eficiente y ahorro del agua, al tiempo que el artículo 17 de la mencionada ley dispone que las entidades ambientales en ejercicio de las facultades policivas previstas en el artículo 83 de la ley 99 de 1993, subrogado por la Ley 1333 de 2009, están facultadas para imponer sanciones entre ellas las multas diarias hasta por cinco mil (\$5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

No ha de olvidarse que la función social del estado, es la prestación de los servicios públicos domiciliarios; en orden a satisfacer necesidades de carácter general, los que se hallan a cargo de los entes territoriales o particulares debidamente facultados, cuyo compromiso implica una prestación ininterrumpida, eficiente, efectiva, con respeto al principio de igualdad, hallándose a cargo de los mismos el cumplimiento que la normatividad legal les imponga, máxime cuando el objetivo de dichas regulaciones propende por el mejoramiento en la prestación de dichos servicios públicos en los ámbitos urbano y rural; siendo de vital importancia conocer la oferta hídrica de las fuentes de abastecimiento como la demanda, en aras de planear su manejo, dentro de las condiciones que permitan el aprovechamiento controlado, lo que redundará en la permanencia del recurso.

Dado que el mismo ente territorial acepta que es el responsable de la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, -folios 9 a 11 y 28- y que incumplió el mandato legal, al omitir la presentación del programa de uso eficiente y ahorro del agua, ante ésta Corporación para su trámite de aprobación, dentro del término conferido (hasta el 31 de octubre de 2008), como se certifica a folios 28, toda vez que el plazo concedido había precluído, lo que equivale a abstraerse al cumplimiento de la obligación que por ministerio de la ley le fue otorgada, lo convierte en infractor de la normatividad en materia ambiental, por tanto sancionable pecuniariamente.”

En ese sentido, es claro que a pesar de que los aspectos referidos en el artículo 3 del Decreto 3678 de 2010 no se incluyeron en un informe, situación que se explica en el hecho de que el mismo haya sido exigido por la normativa hasta después de proferido el auto de pruebas dentro de la investigación adelantada contra el Municipio de Jambaló, los mismos sí se tuvieron en cuenta al momento de determinar la sanción a aplicar según se vio.

En ese sentido, se colige que el hecho de que no existiera un documento bajo el rótulo de “informe técnico” no fue óbice para que se tuvieran en cuenta los

elementos exigidos por el Decreto 3678 de 2010 en su artículo 3, los que en efecto se analizaron y tuvieron en cuenta dentro de los actos administrativos demandados.

Por tanto, se concluye que la no indicación de la existencia de un informe técnico se trata de un formalismo que no alcanza a desvirtuar la legalidad de los actos sancionatorios emitidos por la CRC frente al Municipio de Jambaló, ya que de acuerdo a los elementos de juicio aportados no variaría la decisión final, más aun teniendo en cuenta que el ente demandante en momento alguno pretendió desvirtuar el incumplimiento a las obligaciones ambientales del que se le acusó, de modo que aplicando el criterio jurisprudencial esbozado, que aclara que no toda irregularidad genera automáticamente una nulidad, resulta forzoso desestimar los cargos alegados por la parte actora.

Así por tanto, al compartirse el fallo de primera instancia que denegó las pretensiones, se procederá a confirmar su decisión.

5. COSTAS

El artículo 55 de la Ley 446 de 1998 establece que se condenará en costas a la parte que hubiere actuado en forma temeraria, por tanto, como en el presente caso no se observa comportamiento temerario de las actuaciones procesales de las partes, la Sala se abstendrá de emitir condena alguna por tal concepto.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cauca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia emitida el 22 de julio de 2014 por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito de Popayán, dentro del proceso que en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho promovió **EL MUNICIPIO DE JAMBALÓ** contra la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA**.

SEGUNDO: REMITIR el expediente al Juzgado Décimo Administrativo de Descongestión del Circuito de Popayán, único despacho de su categoría con competencia en el Sistema Escritural, para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia. El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

Los Magistrados,

GLORIA MILENA PAREDES ROJAS PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE

CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO