



251

## JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

Ibagué, diecinueve (19) de junio de dos mil veinte (2020)

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandantes: Silverio Padilla Sánchez y la Fundación Colombiana para el Desarrollo Social El Dorado  
Demandados: Corporación Autónoma Regional del Tolima - Cortolima  
Radicación: 73001-33-33-003-2018-00102-00

### ASUNTO

Procede este Juzgado a emitir sentencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, dentro del presente medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho promovido por **Silverio Padilla Sánchez y la Fundación Colombiana para el Desarrollo Social El Dorado** en contra de la Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. DEMANDA

Se pretende la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 2214 del 29 de junio de 2017 y de la Resolución No. 3196 del 21 de septiembre de 2017, expedidas por el Director General de CORTOLIMA, mediante las cuales se declararon responsables dentro de un proceso administrativo sancionatorio a los hoy demandantes y se impusieron unas sanciones, en el primero; y se desató desfavorablemente un recurso de reposición contra el acto administrativo anterior, respectivamente.

A título de restablecimiento del derecho, se pide que la demandada sea condenada a pagar perjuicios morales y materiales a los demandantes.

#### 2. HECHOS

Organizados cronológicamente los narrados en la demanda, se sintetizan así:

- 2.1. Mediante Resolución No. 2777 del 3 de noviembre de 2009 se impuso una sanción ambiental a la Fundación El Dorado, por intervención zona protectora y cauce de la quebrada La Arenosa para obras barrio Ricaurte sector Albania, la cual fue pagada el 26 de abril de 2012 por valor de \$993.800, según consta en la factura No.5010005162 en la sucursal Bancolombia Parque Murillo Toro de Ibagué.
- 2.2. A través de queja radicada No. 17816/21/10/11 del año 2011, la Secretaría de Planeación Municipal de Ibagué informó de la realización de obras de urbanismo sin autorización legal en el barrio Ricaurte, sector Albania,

CORTOLIMA, la cual abrió la indagación preliminar y el auto de indagación preliminar No.004819 del 26 de octubre de 2011.

- 2.3. El 29 de mayo de 2012, el demandante radicó ante CORTOLIMA, la solicitud de concesión de un permiso para la continuidad de la canalización de la quebrada La Arenosa en la urbanización Albania, por lo cual se pagó la respectiva tarifa ordenada por CORTOLIMA, al igual que los avisos y publicaciones por los medios de comunicación locales, CORTOLIMA, en virtud del auto 4353 del 12 de junio de 2012 proferido por esta.
- 2.4. El permiso finalmente fue negado por CORTOLIMA, mediante Resolución 1958 proferida con fecha agosto 12 de 2013, pero notificado tres años después, mediante aviso No. 18163 del 23 de septiembre de 2015.
- 2.5. Con base en la queja referida en el hecho 2.2, CORTOLIMA profirió la resolución sancionatoria No. 2214 del 29 de julio de 2017.
- 2.6. Dentro del término legal se interpuso el recurso de reposición contra la Resolución No. 2214 de 29 de junio de 2017, siendo negado por CORTOLIMA mediante la Resolución 3196 del 21 de septiembre de 2017.
- 2.7. No existió intervención del cauce de la quebrada La Arenosa de ninguna índole por parte de los demandantes, toda vez que las obras sobre dicho cauce, fueron ejecutadas por entidades estatales del orden municipal, que desviaron e intervinieron en la margen izquierda aguas abajo, no solo con la construcción estatal de la USI del Sur, sino también con construcciones privadas que incluso invaden el cauce de la misma y que a la par, sobre la margen derecha aguas abajo se observa la intervención de la zona protectora por parte del IBAL E.S.P. con un tramo de alcantarillado recubierto en concreto y luego con un tramo del alcantarillado en tubería de 36 pulgadas, además de haber canalizado una parte (50 metros lineales aproximadamente), intervención del talud de la margen derecha con gaviones para garantizar la estabilidad del mismo y del alcantarillado proveniente de la USI.

### **3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

Se dice que con la expedición de los actos acusados, se vulneraron las siguientes normas:

1) Constitucionales: Artículos 6 y 29.

2) Legales: Artículo 303 del Código General del Proceso, artículos 47 a 52 C.P.A.C.A., artículos 66 a 73 y 178 Ibidem.

Se afirma en síntesis , que al estar vigente el trámite del permiso por una indebida notificación al representante legal de la fundación demandada de la Resolución 1958 de agosto 12 de 2013 que finalmente lo negaba, se vulneró el debido proceso de los demandantes, pues no tendría ningún sustento jurídico el auto de indagación preliminar 004819 del 26/10/2011 proferido por CORTOLIMA, el cual debió haber servido de sustento para negar de plano dicho permiso y no ordenarse la

252

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandantes: Silverio Padilla Sánchez y la Fundación Colombiana para el Desarrollo Social El Dorado  
Demandados: Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
Radicación: 73001-33-33-003-2018-00102-00

consignación de la respectiva tarifa para concederlo y estar siendo investigada por la misma entidad estatal a la par.

Se afirma que se viola el debido proceso, al existir cosa juzgada frente al cargo de intervención de la zona protectora de la Quebrada en mención, tal como se observa en la Resolución No. 2777 del 3 de noviembre de 2009.

También se dice que existe violación al debido proceso, porque se imputan cargos al demandante Silverio Padilla Sánchez como persona natural y a la Fundación Colombiana para el Desarrollo Social El Dorado, como persona jurídica representada legalmente por aquel.

Se considera que ha operado un desistimiento tácito frente a la facultad sancionatoria, por cuanto no es posible que simultáneamente CORTOLIMA ejerza una investigación por unos hechos y a la vez otorgue permiso para ejecutarlos, lo cual hacen nugatoria la motivación esbozada tanto en la parte considerativa como en la resolutive de los actos acusados.

Por último indica que hay una pérdida de la facultad sancionatoria por caducidad de la misma, conforme a lo estipulado en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

#### 4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

##### CORTOLIMA

Dentro del término concedido para ello, la demandada CORTOLIMA se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda. Como argumentos de defensa alegó la inexistencia en el presente asunto de **cosa juzgada** al tratarse de hechos diverso ocurridos, con una diferencia temporal de poco menos de seis años, constitutivos de infracciones diferentes y que por tanto se trata de actuaciones administrativas independientes. También señaló que no hay **caducidad** de la facultad sancionatoria, toda vez que al existir norma especial que regula el trámite sancionatorio adelantado por la demandada, la misma opera a los 20 años, conforme lo reglado en el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009.

#### 5. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue presentada el 4 de abril de 2018, admitida a través de auto fechado 21 de mayo de 2018, disponiendo lo de Ley (Fols. 66); vencido el término para contestar la demanda, mediante auto del 14 de diciembre de 2018 se fijó fecha para la audiencia inicial consagrada en el artículo 180 del CPACA (Fol. 214), la cual se llevó a cabo el día 9 de abril de 2019, en ella se realizó el saneamiento del proceso, se analizaron los requisitos de procedibilidad, se fijó el litigio, se evacuó el trámite correspondiente a las posibles fórmulas de conciliación, sin que las partes llegaran a un acuerdo y se decretaron pruebas (Fls. 316-318). El 31 de enero de 2019 se instauró audiencia de pruebas; así mismo, al considerarse innecesario el adelantamiento de audiencia de pruebas al no existir más pruebas por practicar, ni tampoco ver necesario adelantar la audiencia de alegaciones y juzgamiento, se ordenó la

presentación por escrito de los alegatos de conclusión dentro de los 10 días siguientes, conforme lo dispone el artículo 181 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, derecho del cual hizo uso la parte demandada Municipio de Melgar (Fis. 221-223).

## **6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Dentro del término concedido para el efecto, los apoderados judiciales de la parte actora (Fis. 236-249) y la demandada CORTOLIMA (Fis. 227-235), presentaron escritos de alegatos de conclusión.

### **6.1. Parte demandante**

La parte actora aduce que en el presente asunto se violentó el debido proceso de los demandantes por cuanto: *i)* no fue legalizada la medida preventiva del acta de suspensión de obra del 9 de marzo de 2012; *ii)* no se cumplió con el término máximo de la indagación preliminar de 6 meses, toda vez que desde la apertura de la indagación preliminar mediante Auto 1438 del 28 de marzo de 2012 hasta cuando se ordenó el inicio del procedimiento sancionatorio mediante Resolución No. 1254 del 13 de junio de 2014, transcurrieron más de 2 años transgrediéndose el término de 6 meses dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1333 de 2009; *iii)* no se notificó a la fundación El Dorado, como persona jurídica, la Resolución No. 1254 del 13 de junio de 2014 por la cual se dio inicio al procedimiento administrativo sancionatorio, por cuanto la misma solo notificada al señor Silverio Padilla Sánchez como persona natural; *iv)* hubo ausencia de determinación de la responsabilidad individual de los demandados, por cuanto no se indicó cuál de los cargos endilgados fue el transgredido por cada uno de los disciplinados sobre el cual se estructuró su responsabilidad; *v)* finalmente considera que se vulneró el debido proceso del señor Silverio Padilla Sánchez al haberse declarado responsable objetivamente, es decir, bajo el título de responsabilidad objetiva.

Adicionalmente reitera el apoderado la vulneración del principio "*non bis in idem*" por cuanto ya había existido otro proceso que culminó con la imposición de una sanción, idénticas partes, hechos y objeto, aun cuando sea de forma parcial respecto de la Fundación El Dorado, motivo por el cual arguye la configuración de la cosa juzgada.

Por lo anterior, solicita se acceda a las pretensiones de la demanda, declarando la nulidad de los actos administrativos atacados.

### **6.2. CORTOLIMA**

El apoderado de la entidad demandada expresa que en el caso sub examine, de conformidad con las pruebas allegadas no se encuentra plenamente probado el presupuesto factico que da base a la presente acción; aunado a lo anterior, aduce que los demandantes son particulares que infringieron las obligaciones y restricciones que se les ha impuesto en virtud de la normatividad que protege el medio ambiente, por lo cual se hicieron acreedores de la respectiva sanción como

253

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandantes: Silverio Padilla Sánchez y la Fundación Colombiana para el Desarrollo Social El Dorado  
Demandados: Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
Radicación: 73001-33-33-003-2018-00102-00

resultado de la potestad sancionatoria de la administración, en cabeza de CORTOLIMA, según lo establecido en el artículo 1 de la Ley 1333 de 2009.

Aduce frente a la existencia de cosa juzgada alegada, que aun cuando el bien jurídico a proteger es el de un medio ambiente sano, la causa en el caso concreto que dio origen al proceso disciplinario fue distinta, procediendo a realizar un cuadro comparativo de los expedientes 3782 y 2932 respecto del origen de la indagación, los hallazgos de la visita, la apertura de cargos, los fundamentos de derecho, y las sanciones impuestas.

Concluye indicando que frente a la Resolución No 277 del 3 de noviembre de 2009, CORTOLIMA sancionó a los investigados con ocasión de una visita solicitada por ellos mismos, en donde se constató que en el lote se hizo un levantamiento de la capa orgánica y los árboles existentes en el predio aproximado de 3 hectáreas y el movimiento de tierra, arrojando material hacia la quebrada y su zona protectora para ganar espacio. Por su parte, con la Resolución No. 2214 del 29 de junio de 2017 se sancionó a los hoy demandantes, con ocasión de una queja interpuesta por la Secretaría de Planeación Municipal, poniendo en conocimiento de CORTOLIMA, la realización de obras de urbanismo sin autorización legal en el Barrio Ricaurte, sector Albania.

Finalmente indicó que, frente a la acción sancionatoria ambiental, el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009 estableció un término especial de caducidad, fijándolo en 20 años el cual se contabiliza *i)* a partir del momento en el que sucedió el hecho o la omisión que da lugar a la infracción; o *ii)* desde el último día en que se haya generado el hecho o la omisión, si se tratara de un hecho u omisión sucesivos. Sin embargo, la acción podrá adelantarse en cualquier tiempo, mientras persistan las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño.

## II. CONSIDERACIONES

Surtido el trámite pertinente y al no observarse causal alguna de nulidad procesal que invalide la actuación, el Despacho procede a decidir la controversia.

### 1. COMPETENCIA

Es competente este despacho para aprehender el conocimiento del presente asunto en primera instancia, de conformidad a lo previsto en la cláusula general de competencia consagrada en el inciso 1º del artículo 104 del C.P.A.C.A., así como lo dispuesto en los artículos 155 numeral 2º y 156 numeral 2º *ibidem*.

### 2. PROBLEMA JURÍDICO

Se concentra en determinar si los actos administrativos sancionatorios proferidos por CORTOLIMA en contra de los demandantes, se encuentran viciados de nulidad, al existir vulneración del debido proceso por caducidad de la facultad sancionatoria, configuración de la cosa juzgada y por desistimiento tácito, y en caso de ser

afirmativo, si es procedente, en favor de la parte actora, el restablecimiento del derecho en la forma solicitada.

### 3. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

#### a) *Del procedimiento ambiental sancionatorio.*

Al analizar un caso similar en el que se ventilaba presuntas irregularidades dentro de un proceso sancionatorio adelantado por una corporación autónoma regional, el Consejo de Estado analizó las etapas del procedimiento ambiental sancionatorio, así:<sup>1</sup>

*“De conformidad con lo expuesto en la Ley 1333 de 2009, hacen parte del procedimiento sancionatorio ambiental las siguientes etapas: (i) la indagación preliminar (Art. 17 ibídem), (ii) iniciación del procedimiento sancionatorio (Art. 18 ibídem), formulación de cargos (Art. 24 ibídem), descargos (Art. 25 ibídem), práctica de pruebas (Art. 26 ibídem) y la determinación de responsabilidad ambiental y sanción (Art. 27 ibídem). Igualmente, debe resaltarse que durante el citado procedimiento la autoridad ambiental puede adoptar las medidas preventivas que considere, con el fin de impedir la ocurrencia de un hecho que atente en contra del medio ambiente (Art. 12 ibídem).*

7.3.1.1. *Ahora bien, la primera de las fases, tal y como lo anotó el Tribunal en la sentencia recurrida, tiene como objeto la verificación de la ocurrencia de la conducta con el fin de determinar si es constitutiva de infracción ambiental, y resulta ser optativa. Al respecto el artículo 17 de la Ley 1333 de 2009 dispone:*

**“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.” (Subrayas de la Sala).*

7.3.1.2. *Por su parte, la iniciación del procedimiento sancionatorio busca la verificación de los hechos u omisiones constitutivas de la infracción a las normas ambientales. Sobre el particular, el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009, reza textualmente:*

**“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**

<sup>1</sup> Consejo de Estado-Sección Primera. Sentencia del 15 de agosto de 2019 dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Radicación No. 08001-23-31-000-2011-01455-01, adelantado por la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla contra la Corporación Autónoma Regional del Atlántico.

254

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandantes: Silverio Padilla Sánchez y la Fundación Colombiana para el Desarrollo Social El Dorado  
Demandados: Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
Radicación: 73001-33-33-003-2018-00102-00

constitutivas de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos." (Subrayas de la Sala)

*De lo expuesto se colige que el diseño del procedimiento sancionatorio en sus primeras etapas responde a la necesidad de que la autoridad ambiental cuente con suficientes elementos de juicio desde el punto de vista fáctico y jurídico para dar comienzo a una investigación por posibles infracciones ambientales. Dicho de otra manera, el Legislador previó la etapa de indagación preliminar y de iniciación o apertura de dicho procedimiento con el único fin de verificar las circunstancias que dieron lugar a la posible infracción ambiental.*

*De ello dan cuenta lo que prevén los artículos 20 y 22 de la Ley 1333 de 2009, pues permiten solicitar la intervención de otras entidades para "auxiliar" al funcionario correspondiente, e incluso, que éste lleve a cabo las diligencias que requiera y estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios<sup>2</sup>. Siendo ello así, el agotamiento de esas dos fases depende necesariamente de la información que tenga en sus manos la autoridad ambiental.*

*Reafirma lo dicho el artículo 24 ibídem, al estimar que sólo es procedente formular cargos cuando quiera que exista "mérito" para ello, lo cual indica que el único presupuesto exigido por la norma es que se encuentren verificados los hechos u omisiones que dieron lugar a esa actuación administrativa.*

*Tal ciclo, el de iniciación del procedimiento sancionatorio, puede comenzar a propósito de tres situaciones: la primera, que exista una petición, la segunda de oficio o como resultado de haberse impuesto una medida preventiva. De cualquier manera la decisión que en este sentido se adopte debe responder al principio universal de los actos administrativos según el cual debe ser motivada razonadamente.*

*El Legislador también preceptuó su forma de notificación, estableciendo que debe ser personal y responder a lo que en el Código Contencioso Administrativo se regula en ese preciso tópico (artículo 19 de la Ley 1333 de 2009).*

*Estando en esta instancia de la actuación administrativa sancionatoria, la autoridad ambiental debe resolver si da paso a la cesación de procedimiento o a la formulación de cargos.*

*7.3.1.3. La denominada cesación de procedimiento acontece cuando se acredite la ocurrencia de alguna de las causales previstas en el artículo 9 ibídem; estas son: (i) muerte del investigado cuando aquel es una persona natural, (ii) inexistencia del hecho investigado, (iii) que la conducta objeto de la investigación no sea imputable al presunto infractor, (iv) que la actividad esté legalmente amparada y/o autorizada. Así lo expresa el artículo 23 ibídem; veamos:*

**"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***

<sup>2</sup> Artículos 20 y 22.

**recurso de reposición en las condiciones establecidas en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo**. (Subrayas y negritas de la Sala)

De la norma en cita, se desprende que la cesación del procedimiento sancionatorio no tiene otro objeto que finalizar anticipadamente el proceso sancionatorio, al no poderse verificar con claridad las circunstancias de tiempo, modo y lugar que dieron lugar a su inicio a la luz de las causales ya descritas, pues sólo es procedente expedirse antes del auto de formulación de cargos.

Lo anterior es relevante, en la medida que, la posibilidad de solicitar la cesación del procedimiento, constituye en efecto, la primera oportunidad que tiene el presunto infractor para ejercer su derecho a la defensa frente a la autoridad ambiental, dado que, entre otras, le está permitido alegar que la conducta objeto de la investigación es inexistente, se encuentra legalmente amparada o fue cometida por un tercero a efectos de controvertir la decisión de apertura que la precede.

Asimismo, se observa que el artículo en cuestión prevé que cuando sea decretada la cesación del procedimiento sancionatorio, aquel acto deberá ser publicado en los términos previstos en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993; cuyo tenor literal es el siguiente:

**“Artículo 71. De la publicidad de las decisiones sobre el medio ambiente.** Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa ambiental para la expedición, modificación o cancelación de una licencia o permiso que afecte o pueda afectar el medio ambiente y que sea requerida legalmente, se notificará a cualquier persona que lo solicite por escrito, incluido el directamente interesado en los términos del artículo 44 del Código Contencioso Administrativo y se le dará también la publicidad en los términos del artículo 45 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual se utilizará el Boletín a que se refiere el artículo anterior”.

Efectuado lo anterior, tal decisión es pasible de ser controvertida en vía administrativa por medio de la interposición del recurso de reposición.

7.3.1.4. Ahora bien, cuando la autoridad ambiental determine que existe mérito para continuar con la investigación, esto es, luego de verificar los hechos u omisiones que dieron lugar a la apertura de la misma y a la determinación de la conducta objeto de reproche, a través de acto administrativo motivado, procederá a formular cargos en contra del presunto infractor o causante del daño ambiental. Sobre el particular, el artículo 24 *ibidem*, expuso:

**“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

253

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandantes: Silverio Padilla Sánchez y la Fundación Colombiana para el Desarrollo Social El Dorado  
Demandados: Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
Radicación: 73001-33-33-003-2018-00102-00

*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". (Subrayas de la Sala).*

*De lo anterior se desprende que, a efectos de formular cargos es necesario que exista "mérito" para ello, lo cual indica que el presupuesto exigido por la norma es que se encuentren verificados los hechos u omisiones que dieron lugar a esa actuación administrativa y que ellos queden plasmados debidamente en el respectivo acto, lo cual se traduce, nuevamente, en el deber de motivar la decisión.*

*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)."*

#### **b) Del debido proceso administrativo.**

De manera reiterada, el Consejo de Estado ha sentado su posición frente al derecho, de raigambre constitucional, al debido proceso, acogiendo de manera pacífica lo ampliamente expuesto por la Corte Constitucional sobre la materia; es así que en sentencia proferida el 15 de agosto de 2019 por la Sección Primera de nuestro órgano de cierre dentro del radicado 08001-23-31-000-2011-01455-01, al analizar la presunta vulneración de tal derecho al interior de un proceso administrativo sancionatorio ambiental, adujo que:

*“En este punto, es menester señalar que esta Corporación ha entendido que el debido proceso administrativo se explica por aquellas garantías que permiten el curso de un trámite previamente establecido, con respeto a los derechos de defensa y contradicción de las partes, y en el que las autoridades estatales se encuentran sujetas al principio de legalidad. Sobre el particular se expresado:*

*“El debido proceso es un principio constitucional según el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, destinadas a asegurar un resultado justo dentro del proceso, y a permitir que el ciudadano tenga la oportunidad de ser oído y hacer valer sus pretensiones frente al juez.*

*Así, entonces, las controversias que surjan en cualquier tipo de proceso demandan una reglamentación jurídica previa que limite los poderes del Estado e instituyan el respeto de los derechos y obligaciones de los sujetos procesales, de manera que ninguna actuación de las autoridades dependa de su propio arbitrio, sino que todas se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley o en los reglamentos.*

*El debido proceso administrativo debe ceñirse no sólo al ordenamiento jurídico legal sino a los mandatos constitucionales. Se procura asegurar el adecuado ejercicio de la administración pública a través de la expedición de actos administrativos que no resulten arbitrarios ni contrarios a los principios del Estado de derecho. Ello en virtud de que “toda autoridad tiene sus competencias definidas dentro del ordenamiento jurídico y debe ejercer sus funciones con sujeción al principio de legalidad, a fin de que los derechos e intereses de los administrados cuenten con la garantía de defensa necesaria ante eventuales actuaciones abusivas, realizadas por fuera de los mandatos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes”.*

*En aplicación del principio del debido proceso, los administrados tienen derecho a conocer las actuaciones de la administración, a solicitar y a controvertir las pruebas, a ejercer su derecho de defensa, a discutir los actos administrativos y, en fin, a gozar de todas las garantías establecidas en su beneficio.”* (Subrayas de la Sala).

*En igual sentido, se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia T-928 de 2010; veamos:*

*“Refiriéndose específicamente a la naturaleza del derecho al debido proceso administrativo, la jurisprudencia de esta Corporación lo definió como “(...) **la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados por la ley**”. Así las cosas, el debido proceso administrativo se convierte en una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada por la ley, como también las funciones que les corresponden y los trámites a seguir antes y después de adoptar una determinada decisión. Por lo tanto, se debe indicar que tal derecho no existe solamente para impugnar una decisión de la Administración, sino que se extiende durante toda la actuación administrativa que se surte para expedirla y posteriormente en el momento de su comunicación e impugnación.*

***Al tener el proceso administrativo una concepción regida por actos independientes pero concatenados con miras a la obtención de un resultado final o acto definitivo que regule situaciones jurídicas concretas, podemos decir que cada acto, ya sea el que desencadena la actuación, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica este último y los destinados a resolver los recursos procedentes por la vía gubernativa, deben responder al derecho fundamental del debido proceso.***

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1341 del 11 de diciembre de 2001 Magistrado Ponente Álvaro Tafur Galvis.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 24 de octubre de 2013. Proceso radicado número: 11001 03 27 000 2009 00026 00. Consejera Ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

256

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandantes: Silverio Padilla Sánchez y la Fundación Colombiana para el Desarrollo Social El Dorado  
Demandados: Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
Radicación: 73001-33-33-003-2018-00102-00

Pero como mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa, el mismo, adicionalmente a las garantías estrictamente procesales que debe contemplar, debe estar presidido por los principios constitucionales que gobiernan la función pública que, como ya se dijo, son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (artículo 209 Superior), los cuales deben respetar y acatar irrestrictamente los particulares que ejercen funciones administrativas.

En forma adicional, es importante resaltar que en sentencia T-555 de 2010, la Corte explicó que la existencia del derecho al debido proceso administrativo, como mecanismo de protección de los administrados, se concreta en dos garantías mínimas, a saber: "(i) en la obligación de las autoridades de informar al interesado acerca de cualquier medida que lo pueda afectar; y (ii) en que la adopción de dichas decisiones, en todo caso, se sometan por lo menos a un proceso sumario que asegure la vigencia de los derechos constitucionales de contradicción e impugnación". De esta manera, se busca garantizar el principio de publicidad de los actos definitivos que adopta la Administración y el derecho de defensa que le asiste a los administrados para que puedan controvertir las decisiones que les son adversas a sus intereses. Y es que el principio de publicidad se realiza a través de las notificaciones como actos de comunicación procesal, es decir, del derecho a ser informado de las actuaciones administrativas que conduzcan a la creación, modificación o extinción de una situación jurídica o a la imposición de una sanción." (Subrayas y negritas de la Sala).

En tal contexto, el diseño de los procedimientos de parte del Legislador no sólo obedece al ejercicio de atribuciones propias de rango constitucional, sino a la garantía de interdicción de la arbitrariedad de parte de los órganos de la Administración que deben adelantarlos, máxime si se trata de actuaciones de tipo sancionatorio.

### c) De la cosa juzgada.

De vieja data, el Consejo de Estado ha reiterado que, por regla general, para que se constituya la cosa juzgada, es necesario que se presenten los tres elementos previstos en el artículo 303 del C.G.P., así:

*"Esta Sala ha expresado que el objeto de la cosa juzgada es que los hechos y conductas que se han resuelto judicialmente no puedan ser debatidos nuevamente en un proceso posterior. Lo anterior por cuanto lo decidido por el juez adquiere las características de vinculante, obligatorio y, por lo tanto, de inmutable.*

*Que el elemento formal de la cosa juzgada tiene que ver con la imposibilidad de que el juez pueda volver a pronunciarse dentro del mismo proceso sobre un asunto que se decidió en una providencia ejecutoriada o, **que otro juez, en un proceso diferente** resuelva sobre una materia debatida con identidad de pretensiones y fundamentos jurídicos.*

*Así mismo se ha sostenido que el elemento material de la cosa juzgada tiene relación con la intangibilidad de la sentencia, en el entendido que se tiene por cierto que el juez de conocimiento se ocupó de la relación objeto de la contienda y que la decisión la adoptó respetando las formas propias del juicio.*

(...)

*De acuerdo con lo anterior, según lo prevé el artículo 303 del Código General del Proceso, los elementos constitutivos de la cosa juzgada, son: (i) identidad de objeto; (ii) identidad de causa y, (iii) identidad jurídica de partes.<sup>15</sup>*

<sup>5</sup> Consejo de Estado – Sección Quinta. Sentencia del 26 de febrero de 2015, Rad. 17001-23-33-000-2014-00219-01(ACU).

Así mismo, ha indicado la Sección Primera de nuestro máximo órgano de cierre en sentencia del 7 de diciembre de 2017, Rad. 05001-23-33-000-2015-02253-01, que:

*“Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que la cosa juzgada se estructura a partir de dos premisas, una objetiva relacionada con el objeto y la causa de la controversia, y otra subjetiva relativa a los sujetos que intervienen en un proceso. Así lo ha precisado la Sala Plena del Consejo de Estado entre otras en Sentencia de veintiséis (26) de julio de dos mil cinco (2005), señaló:*

*“La institución de la cosa juzgada, como lo ha reiterado esta Corporación, está sujeta a dos límites: el objetivo, que mira hacia el asunto sobre el que versó el debate y la causa petendi de la prestación, y el subjetivo, que tiene que ver con las personas que fueron parte en el proceso. Así mismo, la cosa juzgada se predica de los puntos que han sido materia expresa de la decisión de una sentencia y sólo puede extenderse a aquellos que por ser consecuencia necesaria o depender indispensablemente de ella, se reputan tácitamente decididos. Los principios tutelares de esta institución jurídica son los establecidos en el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, los cuales son aplicables al proceso contencioso administrativo, por remisión expresa del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo. Según el artículo 332 ibidem, cabe plantear la cosa juzgada con éxito solo si concurren los tres elementos señalados en ella, esto es, que en ambos procesos exista identidad de partes, de objeto y de causa. La jurisprudencia y la doctrina han señalado que la identidad de partes no es física sino jurídica, lo cual explica la previsión del inciso segundo del precitado artículo, al entender que hay identidad de partes cuando los del segundo proceso son sucesores por causa de muerte de los que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto inter vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda. Así mismo la jurisprudencia ha dicho que este tercer requisito, denominado límite subjetivo de la institución de la cosa juzgada, no tiene aplicación alguna en los procesos contencioso administrativos de nulidad, pues las sentencias que sobre ellos recaiga tienen un valor erga omnes, como lo establece el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo, lo cual implica que son oponibles a cualquier demandante que pretende, por los mismos motivos, iniciar nuevamente el debate judicial. Además en estos procesos la parte actora no promueve la acción en interés particular, sino en interés del orden jurídico.”<sup>6</sup>*

*En cuanto al límite subjetivo, los efectos de la cosa juzgada son por regla general interpartes, con excepción de las decisiones que producen efectos erga omnes, caso en el cual los mismos son oponibles de manera general.*

*(...)*

*En lo que atañe al objeto y la causa, tales aspectos se circunscriben al asunto sobre el que versó el debate y las razones que se tienen para sustentar las pretensiones.”*

#### **4. DEL CASO CONCRETO.**

Decantados, los parámetros jurisprudenciales y legales, que habrán de orientar la decisión que dentro del sub iudice, haya mérito a proferir, se advierte que las pruebas recaudadas y que servirán de insumo a la decisión, son las siguientes:

#### **Pruebas documentales allegadas:**

<sup>6</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Radicación No. 11001-03-15-000-1999-00217-01(REV) Actor: Roberto Hermida Izquierdo Demandado: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

257

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandantes: Silverio Padilla Sánchez y la Fundación Colombiana para el Desarrollo Social El Dorado  
Demandados: Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
Radicación: 73001-33-33-003-2018-00102-00

- Certificado de existencia y representación legal de la entidad sin ánimo de lucro, Fundación Colombiana para el Desarrollo Social El Dorado (Fls. 4-6).
- Citación de notificación personal de la Resolución No. 2214 del 29 de junio de 2017 dentro del expediente 8243, al Representante Legal de la Fundación El Dorado y al señor Silverio Padilla Sánchez (Fls. 7-8 y 188-189).
- Copia de la Resolución No. 2214 del 29 de junio de 2017 por la cual se resuelve un proceso administrativo sancionatorio (Fls. 9-16).
- Copia de la Resolución No. 3196 del 21 de septiembre de 2017 por la cual se desata un recurso de reposición contra la Resolución No. 2214 del 29 de junio de 2017 por la cual se resuelve un proceso administrativo sancionatorio (Fls. 17-21).
- Copia de la Resolución No. 1958 del 12 de agosto de 2018 por la cual se niega un permiso de ocupación de cauce y se establecen otras disposiciones; y citación de notificación personal de dicho proveído al señor Silverio Padilla Sánchez (Fls. 22-28).
- Factura de Recaudo Ambiental CXC No. 5010005162 del 11 de abril de 2012, por valor de \$993.800. Tipo de cobro Multa. Descripción "...por medio de la cual se impone una sanción por intervención zona protectora y cauce quebrada la Arenosa..." (Fl. 29).
- Factura de Recaudo Ambiental CXC No. 5200006252 del 12 de junio de 2012, por valor de \$617.691. Tipo de cobro Evaluación. Descripción "...tarifa de Evaluación de solicitud de permiso de Ocupación de Cauce de la Quebrada La arenosa, para Canalizar la Quebrada, para su protección y conservación..." (Fl. 30).
- Copia del recurso de reposición interpuesto por Silverio Padilla Sánchez como representante legal de la Fundación El Dorado, contra la Resolución No. 2214 del 29 de junio de 2017 por la cual se resuelve un proceso administrativo sancionatorio (Fls. 31-36 y 191-196).
- Registro fotográfico de presuntas obras de canalización realizadas por el Municipio de Ibagué y el IBAL (Fls. 39-43).
- Se allegó planos cartográficos del "Proyecto actualización base topográfica saneamiento hídrico de Ibagué" del IBAL denominado "Localización y replanteo colector quebrada Arenosa Sur; pozo 1-pozo 25, pozo 25-pozo 50 (Fl. 46).
- Igualmente se allegó plano cartográfico del "Levantamiento topográfico y localización general del Barrio Albania II" de la Secretaría de Planeación Municipal de Ibagué, de septiembre de 2015 (Fl. 47).
- Copia del expediente sancionatorio 8243 T30, adelantado por CORTOLIMA, que culminó con los actos administrativos demandados Resolución No. 2214 del 19 de junio de 2017 y Resolución No. 3196 del 21 de septiembre de 2017 (Fls. 91-211).

Conforme las pruebas allegadas al plenario, encuentra el Despacho que tanto al señor Silverio Padilla Sánchez, como a la Fundación Colombiana para el Desarrollo

Social El Dorado le fueron abiertas dos investigaciones ambientales sancionatorias, como consecuencia de las intervenciones que se realizaron en la quebrada la Arenosa a la altura del predio Albania II, hoy Urbanización Albania II del municipio de Ibagué, dentro de las cuales se proferieron actos administrativos, por el medio de los que les fueron impuestas sus respectivas sanciones.

Los demandantes Silverio Padilla Sánchez y la Fundación Colombiana para el Desarrollo Social El Dorado atacan a través del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, la Resolución No. 2214 del 29 de junio de 2017 y la Resolución No. 3196 del 21 de septiembre de 2017, expedidas por el Director General de CORTOLIMA, mediante las cuales se declaró responsables dentro de un proceso administrativo sancionatorio a los hoy demandantes y se impuso unas sanciones, en el primer acto administrativo; y se desató desfavorablemente un recurso de reposición contra el acto administrativo anterior, en el segundo.

La parte actora arguye viciada la actuación de la entidad demandada por vulneración al debido proceso, al considerar que se configura la cosa juzgada en el referido proceso sancionatorio, al existir sanción previa por los mismos hechos; así mismo, considera que se presenta un desistimiento tácito en la investigación bajo el radicado No. 8243 Tomo 30 al contar con la autorización ambiental para la intervención del cauce de la quebrada La Arenosa; igualmente esgrime que en el caso sub examine operó la caducidad de la facultad sancionatoria de CORTOLIMA, al no proferir decisión de fondo dentro de los 3 años siguientes a la ocurrencia de los hechos investigados.

#### ***-De la cosa juzgada***

Como se dijere en el acápite jurisprudencial de la presente providencia, la figura de la cosa juzgada está sujeta a un primer límite, el objetivo, debiendo presentarse una *i)* identidad de objeto, que mira hacia el asunto sobre el que versó el debate y una *ii)* identidad de causa, esto es, la causa petendi de la prestación; un segundo límite, el subjetivo, que tiene que ver con la *iii)* identidad jurídica de partes, esto es, las personas que fueron parte en el proceso. Así mismo, la cosa juzgada se predica de los puntos que han sido materia expresa de la decisión de una sentencia y sólo puede extenderse a aquellos que por ser consecuencia necesaria o depender indispensablemente de ella, se reputan tácitamente decididos.

Ahora bien, tales actos administrativos fueron dictados dentro del procedimiento administrativo sancionatorio adelantado por CORTOLIMA bajo el radicado No. 8243 Tomo 30, el cual se inició como consecuencia de un primer comunicado dado en oficio No. 2.2 08531 del 18 de octubre de 2011 (ffs. 92-98), mediante el cual el Secretario de Planeación Municipal de Ibagué puso en conocimiento de la referida corporación, la realización de unas obras de urbanismo sin autorización de la administración municipal sobre un predio que corresponde al sector rural, tales como movimientos de tierra, obras de alcantarillado, construcción de sardineles, entre otros, sin respetar los aislamientos hídricos de las fuentes cercanas al sitio de los trabajos.

258

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandantes: Silverio Padilla Sánchez y la Fundación Colombiana para el Desarrollo Social El Dorado  
Demandados: Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
Radicación: 73001-33-33-003-2018-00102-00

De tal queja se desprende el Auto de Indagación Preliminar No. 004819 del 26 de octubre de 2011 (fls. 99-100) y el Informe de Visita adelantada el 21 de noviembre de 2011 (fls. 105-107).

Así mismo, se presentó un segundo informe o queja, esta vez del Jefe Grupo Protección Ambiental y Ecológica METIB de la Policía Metropolitana de Ibagué-Seccional de Protección y Servicios Especiales, el cual mediante oficio No. 249/METIB GUAPE-29 del 11 de marzo de 2012 (fls. 108-110), da cuenta de la suspensión de obra, proyecto y actividad el 3 de marzo anterior, como quiera que en un predio ubicado en el barrio Ricaurte parte alta, parte posterior del Nuevo Hospital del Sur de Ibagué, se han iniciado obras para un proyecto urbanístico, realizando remoción de capa vegetal con formación de talud, disposición de tierra sobre la margen protectora de la quebrada la Arenosa, así como la afectación de parte de la vegetación.

De tal queja surge un segundo Auto de Indagación Preliminar, el No. 1438 del 28 de marzo de 2012 (fls. 111-112), así como un segundo Informe de Visita adelantada el 28 de abril de 2012 (fls. 115-119).

Con base en la información suministrada, tanto por la Secretaría de Planeación Municipal, como por el Grupo Protección Ambiental y Ecológica METIB de la Policía Metropolitana y los respectivos informes de visita que se desprendieron de estos, mediante Resolución No. 1254 del 13 de junio de 2014, CORTOLIMA dio inicio al procedimiento administrativo sancionatorio dentro del Expediente No. 8243 Tomo 30 en contra del señor Silverio Padilla Sánchez (c.c. 93.080.704), por la presunta comisión de infracciones ambientales en desarrollo de obras de urbanismo para vivienda permanente en el predio denominado Albania II, a la altura del barrio Ricaurte de la Ciudad de Ibagué (fls. 121-123); posteriormente mediante Resolución No. 2932 del 27 de noviembre de 2014 se vinculó a la Fundación El Dorado (Nit. 809010541-0) representada legalmente por el señor Silverio Padilla Sánchez; finalmente se formularon los respectivos pliegos de cargos (fls. 124-127).

Tales pliegos de cargos eran idénticos para los investigados, los cuales consistía en:

*Primer Cargo: Intervención a zona protectora de la quebrada La Arenosa, en el entendido que se realizaron las obras de construcción del proyecto urbanístico a tan solo 10 metros desde la margen de encauzamiento de la quebrada contraviniendo lo dispuesto en el Decreto 2811 de 1974, en su artículo 8, literales b,c,d,e,f,i, así como el Decreto 1449 de 1977, artículos 2 y 3, numeral 1.*

*Segundo Cargo: Ocupación de Cauce de la quebrada La Arenosa, como consecuencia de la construcción de las obras como gaviones o muros flexibles, y la canalizando (sic) con revestimiento en concreto de las aguas que discurren por la fuente hídrica en mención, contraviniendo lo dispuesto en el Decreto 2811 de 1974, en su artículo 8 literales d,f y el artículo 132.*

*Tercer Cargo: Inadecuada disposición de escombros, derivada del relleno antrópico que se realizó con el material producto de la explanación y nivelación del terreno que comprende el predio la Albania II, afectando a su vez la zona de protección de la*

*quebrada La Arenosa, contraviniendo lo dispuesto en el Decreto 2811 de 1974, en su artículo 8 literales d,f y la Resolución 541 DE 1994, artículo 2”.*

Finalmente, mediante Resolución No. 2214 del 29 de junio de 2017, CORTOLIMA declaró responsable al señor Silverio Padilla Sánchez y a la Fundación El Dorado, de la comisión de los cargo 1° y 3°, absolviéndolos del cargo 2°; a su vez, les impuso la sanción consistente en multa de \$28'353.180,00 , de conformidad con lo dispuesto en los artículo 40 numeral 1, y 43 de la Ley 1333 de 2009; así mismo dispuso la demolición de los sardineles de las vías internas que delimitan la urbanización La Albania II colindantes con la quebrada la Arenosa, con el fin de garantizar la cota de protección de 30 metros a dicho afluente de agua; dispuso el retiro inmediato del material de relleno existente sobre la quebrada La Arenosa, debiendo sembrar en dicho lugar 50 árboles de especies forestales protectoras propias de la zona intervenida.

Tal acto administrativo fue objeto de recurso de reposición, aduciéndose la existencia de una sanción previa dictada mediante Resolución 2777 del 3 de noviembre de 2009 por los mismos hechos, pese a que la multa allí impuesta fue cancelada el 30 de abril de 2012; así mismo argumentó que contaba con el permiso de autoridad ambiental para la ocupación del cauce de la Quebrada La Arenosa para su canalización, protección y conservación, por cuanto el 6 de junio de 2012 la Fundación El Dorado pago \$617.691 por concepto de tarifa de evaluación de solicitud de permiso para ocupación de cauce del referido afluente, así como lo pagado a Bancolombia, Colmundo Radio y Nuevo Día para la publicación de la Resolución 4353 del 15 de junio de 2012; de igual forma arguyó la caducidad de la facultad sancionatoria del estado y el debido proceso, por cuanto, de conformidad con lo reglado en el artículo 52 del CPACA la facultad para imponer sanciones caduca a los 3 años de ocurrido el hecho la conducta u omisión.

El recurso de reposición fue resuelto en la Resolución 3196 del 21 de septiembre de 2017, por la cual se dispuso no reponer la decisión atacada, en atención a que para Cortolima, no existió cosa juzgada, por cuanto la sanción a que hace referencia el impugnante obedeció a hechos distintos a los analizados en la Resolución 2214 del 29 de junio de 2017, pues la sanción impuesta en la Resolución 2777 del 3 de noviembre de 2009, tuvo su génesis en la visita técnica realizada del 20 de octubre de 2006 y por el contrario, la sanción impuesta en el acto administrativo recurrido, se inició con ocasión de los hallazgos evidenciados en visita adelantada el 28 de abril de 2012, siendo estos distintos a los encontrados años atrás; aunado a esto, en ningún momento se le concedió permiso a los disciplinados para intervenir el cauce de la quebrada La Arenosa, por cuanto el valor a que se refiere era para la realización del estudio del permiso, como ellos mismos lo reconocen, cuyo pago no implicaba la concesión del referido permiso; finalmente se indica que en tratándose de asuntos ambientales, la caducidad de la facultad sancionatoria se configura pasados 20 años desde la ocurrencia del hecho dañoso conforme lo reglado en el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009.

Con relación a la primera sanción ambiental impuesta por CORTOLIMA y por la cual alega la parte actora la existencia de cosa juzgada, encuentra el Despacho dentro del expediente allegado del procedimiento administrativo sancionatorio adelantado

259

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandantes: Silverio Padilla Sánchez y la Fundación Colombiana para el Desarrollo Social El Dorado  
Demandados: Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
Radicación: 73001-33-33-003-2018-00102-00

por CORTOLIMA bajo el radicado No. 8243 Tomo 30, que reposa la Resolución 2165 del 24 de noviembre de 2008, por la cual se inicia un trámite administrativo sancionatorio formularon unos cargos; acto administrativo que desembocó en la Resolución 2777 del 3 de noviembre de 2009 por la cual se impuso una sanción a la Fundación Colombiana para el Desarrollo Social El Dorado.

En la referida Resolución 2165 del 24 de noviembre de 2008, se abrió formalmente la investigación sancionatoria ambiental contra a Fundación Colombiana para el Desarrollo Social El Dorado, representada legalmente por el señor Silverio Padilla Sánchez, producto de la inspección ocular del 20 de octubre de 2006 al barrio Ricaurte, sector La Albania, solicitada por la Fundación El Dorado, por el presunto aprovechamiento forestal ilegal de cerca de 3 hectáreas de capa orgánica y árboles existentes en el predio, ocupación del cauce de la quebrada La Arenosa, intervención de la zona protectora y por inadecuada disposición de escombros y residuos sólidos sobre el cauce de la quebrada La Arenosa, sin contar con la autorización de la Autoridad Competente; dentro de tal acto administrativo se formuló el siguiente pliego de cargos:

***“Cargo Número 1: El ejercicio de actividad de aprovechamiento forestal ilegal, con motivo de las obras de construcción para el programa de vivienda que se adelanta en la parte alta del barrio Ricaurte, sector La Albania en el municipio de Ibagué.***

***Cargo Número 2: Ocupación del cauce de la Quebrada La Arenosa, en el sector del barrio Ricaurte parte alta, sector La Albania, en el municipio de Ibagué, sin contar con los permisos ambientales correspondientes.***

***Cargo Número 3: Intervención a la zona protectora de la Quebrada La Arenosa, en el sector de La Albania, parte alta del barrio Ricaurte del municipio de Ibagué.***

***Cargo Número 4: Por la inadecuada disposición de escombros y residuos sólidos, sobre el cauce de la Quebrada La Arenosa, en el barrio Ricaurte parte alta, sector de La Albania del del municipio de Ibagué, Departamento del Tolima”.***

Posteriormente, mediante la Resolución 2777 del 3 de noviembre de 2009, la autoridad ambiental del Tolima determinó, en su parte motiva, la efectiva realización y/o configuración de los cargos endilgados a la Fundación Colombiana para el Desarrollo Social El Dorado, representada legalmente por el señor Silverio Padilla Sánchez, infringiendo las normas de carácter ambiental tales como los artículos 20, 21 y 23 del Decreto 1791 de 1996 y el Acuerdo 003 de 1994 referentes al aprovechamiento forestal; artículos 35 y 102 del Decreto 2811 de 1974 y artículo 104 del Decreto 1541 de 1978 en relación con el manejo de residuos, basuras y desperdicios y desechos que deterioren el suelo, así como la construcción de obras que ocupen el cauce de un afluente hídrico; el artículo 3 del Decreto 1449 de 1997 en relación con la protección y conservación de las áreas forésteles protectoras de las fuentes de agua; y el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 referente a los permisos y licencias ambientales requeridas para el aprovechamiento de recursos naturales renovables; motivo por el cual tal acto administrativo dispuso en su parte resolutive sancionar a la referida Fundación El Dorado, representada legalmente por el señor Silverio Padilla Sánchez con una multa de dos salarios mínimos legales mensuales vigentes, por cuanto el querellado no es reincidente.

Visto lo anterior en relación con la presunta configuración de la cosa juzgada en la investigación sancionatoria ambiental adelantada contra los demandantes, y cotejados los dos actos administrativos que formularon los pliegos de cargos y finalmente los que impusieron las respectivas sanciones administrativas, encuentra el Despacho que en el caso sub examine no se configura la cosa juzgada administrativa, toda vez que los hechos por los que se iniciaron las diferentes indagaciones preliminares que a la postre permitieron la apertura de las respectivas investigaciones administrativas sancionatorias son disímiles.

Es así que la Resolución 2777 del 3 de noviembre de 2009 por la cual se impuso la primera sanción administrativa, tuvo origen en una visita técnica solicitada por la propia Fundación Colombiana para el Desarrollo Social El Dorado y realizada el 20 de octubre de 2006, de la cual se desprendieron los cuatro cargos antes citados, que se dictaron únicamente contra la referida fundación mediante la Resolución 2165 del 24 de noviembre de 2008; de dicha investigación sancionatoria se concluyó la responsabilidad de la investigada frente a todos los cargos imputados, según se expresó líneas atrás, lo cual derivó del aprovechamiento forestal ilegal de cerca de 3 hectáreas de capa orgánica y árboles existentes en el predio, la ocupación o intervención del cauce de la quebrada La Arenosa al construir unos gaviones sobre el talud de la margen izquierda de la quebrada, la intervención de la zona protectora del afluente al no dejar los árboles existentes allí, y la inadecuada disposición de escombros y residuos sólidos sobre el cauce de la quebrada La Arenosa realizando movimiento de tierra y arrojando material hacia la quebrada y su zona protectora con el fin de ganar terreno, todo esto sin contar con la autorización de la Autoridad Competente.

Por su parte, el acto administrativo demandado Resolución No. 2214 del 29 de junio de 2017, por la cual se impuso la segunda sanción administrativa, se desprendió de dos actuaciones disímiles, la primera proveniente de la Secretaría de Planeación Municipal de Ibagué fechada el 18 de octubre de 2011 de la que da cuenta de la realización de obras de urbanismo tales como movimientos de tierra, obras de alcantarillado y construcción de sardineles, entre otros, sin respetar los aislamientos hídricos de las fuentes cercanas al sitio de obra; la segunda proveniente del informe de actividad fechado el 11 de marzo de 2012 proveniente del Jefe Grupo Protección Ambiental y Ecológica METIB de la Policía Metropolitana de Ibagué, por la remoción de tierra y capa vegetal conformación de talud y disposición de tierra sobre la margen de la quebrada la Arenosa, afectando parte de la vegetación; tales informaciones suministradas por diferentes autoridades y diferentes hechos conllevaron a sendas visitas técnicas de las cuales se desprendieron los tres cargos dictados contra la referida Fundación El Dorado y contra el señor Silverio Padilla Sánchez mediante la Resolución 2932 del 27 de noviembre de 2014; de esa investigación sancionatoria se concluyó la responsabilidad de los investigados frente a los cargos uno y tres, según se expresó líneas atrás, lo cual derivó de la intervención de la zona protectora de la quebrada la Arenosa al realizar obras de construcción del proyecto urbanístico a tan solo 10 metros de su margen de encausamiento, con sardineles de las vías internas; y la inadecuada disposición de escombros, derivada del relleno antrópico que se realizó con el material producto de la explanación y nivelación del terreno que comprende el predio La Albania II, afectando la zona de protección de la quebrada La Arenosa; finalmente exoneró a

260

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandantes: Silverio Padilla Sánchez y la Fundación Colombiana para el Desarrollo Social El Dorado  
Demandados: Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
Radicación: 73001-33-33-003-2018-00102-00

los investigados del cargo número 2, esto es, de la ocupación del cauce de la quebrada La Arenosa con la construcción de gaviones o muros flexibles y la canalización con revestimiento de concreto las aguas que discurren por el referido afluente hídrico.

De la comparación de tales investigaciones administrativas, resulta claro que los hechos investigados de los cuales se desprendieron los cargos endilgados en una y otra investigación sancionatoria ambiental, si bien en principio parecen similares, a la postre resultan disímiles; tal es el caso del cargo 1 con que fueron sancionados los demandantes en la Resolución No. 2214 del 29 de junio de 2017, al cotejarlos con el cargo 3 con que fuere sancionada la Fundación El Dorado mediante la Resolución 2777 del 3 de noviembre de 2009, los cuales hacen alusión a la Intervención a la zona protectora de la Quebrada La Arenosa, en el sector de La Albania, parte alta del barrio Ricaurte del municipio de Ibagué, empero, en la primera investigación se refiere al hecho de haber dejado sin árboles la ronda protectora de la quebrada la Arenosa y en la segunda investigación a la construcción de andenes a una distancia de tan solo 10 metros del margen de la quebrada, no respetando la distancia mínima de 30 metros.

Ahora frente al cargo 3 sancionado en la Resolución No. 2214 del 29 de junio de 2017 y el cargo 4 sancionado igualmente en la Resolución 2777 del 3 de noviembre de 2009, si bien los dos hacen alusión a la inadecuada disposición de escombros y residuos sólidos, y de residuos antrópicos tales como ladrillos (escombros), lo cierto es que ambas investigaciones nacen como consecuencia de circunstancias ocurridas con bastante diferencia de tiempo; la primera, con la visita técnica solicitada por la propia Fundación El Dorado y realizada el 20 de abril de 2006, y la segunda, con la suspensión de la obra por parte de la Policía Metropolitana de Ibagué el 3 de marzo de 2012; esto es, tales cargos imputados en una y otra resolución tienen una diferencia de casi 6 años entre un hecho y el otro, por consiguiente, no se trata del mismo hecho como quiera que en la visita adelantada en el 2006 se encontró la remoción de capa vegetal en un terreno de 3 hectáreas de la cual se derivan los escombros y desechos; y en la segunda investigación de la visita realizada se encontró una obra urbanística en desarrollo, la cual fue suspendida por la policía ambiental, obra de la que surgieron los residuos antrópicos, esto es, escombros tales como ladrillos y demás derivados de una construcción.

Respecto del cargo 2 analizado en la Resolución No. 2214 del 29 de junio de 2017 y el cargo 2 sancionado en la Resolución 2777 del 3 de noviembre de 2009, refieren ambos cargos a la ocupación del cauce de la quebrada La Arenosa, consecuencia de la construcción de gaviones, muros flexibles y la canalización de la referida fuente hídrica; ahora bien, de tales cargos no hace falta hacer mayor análisis toda vez que en el acto administrativo sancionatorio más antiguo se halló responsable a la Fundación El Dorado del mismo, mientras que en el acto administrativo atacado en el presente medio de control, los sujetos investigados fueron finalmente exonerados.

Finalmente, el cargo 2 sancionado en la Resolución 2777 del 3 de noviembre de 2009, refiere al aprovechamiento forestal ilegal de cerca de 3 hectáreas de terreno,

cargo que no fue investigado en la Resolución No. 2214 del 29 de junio de 2017.

Analizado lo anterior encuentra el Despacho que en el caso sub examine los actos administrativos demandados no adolecen del vicio de cosa juzgada, por cuanto no hay identidad de causa ni de objeto, por lo que tal cargo no está llamado a prosperar.

#### ***-Del desistimiento tácito en la investigación***

La Corte Constitucional sentencia C-531 de 2013 definió la figura del desistimiento tácito como “la consecuencia jurídica que se sigue cuando una parte omitió cumplir con su carga procesal durante un determinado tiempo. Esta institución no limita de manera excesiva los derechos y garantías de la parte, pues no se trata de una afectación súbita o sorpresiva a la parte, que conoce su deber y es advertida por el juez de la necesidad de cumplirlo. Por el contrario, contribuye a realizar fines valiosos como evitar paralizar el aparato judicial, obtener la efectividad de los derechos y promover la certeza jurídica sobre los mismos”.

Ya en sentencia C-1186 de 2008, dicha corporación había expresado que *“El desistimiento tácito es una forma anormal de terminación del proceso, que se sigue como consecuencia jurídica del incumplimiento de una carga procesal a cargo de la parte que promovió un trámite, y de la cual depende la continuación del proceso, pero no la cumple en un determinado lapso, con la cual se busca sancionar no sólo la desidia sino también el abuso de los derechos procesales. No todo desistimiento tácito significa la terminación del proceso, ya que la decisión judicial a tomar dependerá de la clase de trámite que esté pendiente de adelantarse”*.

A su vez, el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, estableció:

***“Artículo 178. Desistimiento Tácito.*** *Transcurrido un plazo de treinta (30) días sin que se hubiese realizado el acto necesario para continuar el trámite de la demanda, del incidente o de cualquier otra actuación que se promueva a instancia de parte, el Juez ordenará a la parte interesada mediante auto que lo cumpla dentro de los quince (15) días siguientes.*

*Vencido este último término sin que el demandante o quien promovió el trámite respectivo haya cumplido la carga o realizado el acto ordenado, quedará sin efectos la demanda o la solicitud, según el caso, y el juez dispondrá la terminación del proceso o de la actuación correspondiente, condenará en costas y perjuicios siempre que como consecuencia de la aplicación de esta disposición haya lugar al levantamiento de medidas cautelares.*

*El auto que ordena cumplir la carga o realizar el acto y el que tiene por desistida la demanda o la actuación, se notificará por estado.*

*Decretado el desistimiento tácito, la demanda podrá presentarse por segunda vez, siempre que no haya operado la caducidad”*.

Visto así, el desistimiento tácito reglado en la Ley 1437 de 2011, es una figura establecida para castigar la desidia o descuido de quien intenta una actuación administrativa o proceso contencioso administrativo ante la respectiva autoridad

261

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandantes: Silverio Padilla Sánchez y la Fundación Colombiana para el Desarrollo Social El Dorado  
Demandados: Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
Radicación: 73001-33-33-003-2018-00102-00

administrativa o jurisdiccional, empero en el caso sub examine quien inició la actuación administrativa fue la propia autoridad ahora accionada, por tanto ésta no es sujeto de desistimiento tácito, y en todo caso si tal autoridad administrativa perdiera interés en el procedimiento sancionatorio por no encontrar méritos para continuar con la investigación, la actuación a adelantar, sería la de disponer su archivo, motivando en todo caso las razones de tal decisión; ahora bien, en tratándose de la desidia por parte de la autoridad administrativa o judicial en el desarrollo del respectivo procedimiento administrativo, lo que podría llegar a acarrear sería una consecuencia de caducidad que se estudiará más adelante en este mismo fallo.

Es que la apoderada primigenia de la parte actora confunde el sentido y contenido de tal figura procesal (el desistimiento tácito) llegando incluso a utilizar como argumento del presunto desistimiento tácito por parte de CORTOLIMA, la supuesta autorización o concesión de un permiso mediante oficio 10514 del 6 de junio de 2012 de la autoridad ambiental para que, los hoy demandantes, canalizaran el afluente de la quebrada la Arenosa a la altura del predio La Albania II, hoy urbanización La Albania, del municipio de Ibagué, mediante oficio 10514 del 6 de junio de 2012

Al respecto, es necesario precisar que mediante el referido oficio 10514 del 6 de junio de 2012 (ff. 134), lo que se le informa al hoy demandante, es que, para continuar con el trámite de evaluación ambiental debe cancelar la suma de \$617.691 **por concepto de Tarifa de Evaluación**, pero en ningún momento le está siendo indicado que una vez realizado dicho pago obtiene permiso para continuar con la canalización de la quebrada la Arenosa en la Urbanización Albania II; tan claro es esto, que finalmente se le indica que *"El incumplimiento a lo anterior dará lugar al archivo de su solicitud"*, esto es que, de no pagar la tarifa de evaluación no se continuaría con el estudio del permiso de canalización. Cabe aclarar que esta actuación administrativa por la que los hoy demandantes buscaban la concesión de un permiso de canalización, si bien se refiere a un hecho similar al investigado y sancionado en los actos administrativos aquí demandados, tal solicitud de permiso es actuación disímil e independiente a la investigación sancionatoria que corría en su contra.

Ahora bien, continuando con el trámite dado a la solicitud del permiso ambiental, según se observa en el Aviso del 19 de junio de 2012 (ff. 139), con el Auto 4353 del 15 de junio de 2012 **se da inicio al trámite de permiso** de ocupación de cauce para continuar con la canalización de la quebrada la Arenosa, más no está resolviendo o concediendo dicho permiso, como lo pretende hacer ver el demandante; ello es tan así, que finalmente en dicho trámite se profirió la Resolución 1958 del 12 de agosto de 2013 con la que **se negó el permiso** de ocupación del cauce de la quebrada la Arenosa en el sector antes referido.

Por lo anterior, no es cierto que a los hoy demandantes se les haya concedido permiso alguno para canalizar la quebrada la Arenosa, por cuanto el pago que estos realizaron a CORTOLIMA, correspondía a los costos del estudio para resolver tal solicitud y dicho pago, como bien lo indica la autoridad ambiental en la Resolución 3196 del 21 de septiembre de 2017 por la cual se resolvió el recurso de reposición

contra la Resolución 2214 del 29 de junio de 2017, por ende, el inicio del trámite no implicaba *per se* la obligación de conceder automáticamente el permiso, sino únicamente la de dar apertura al procedimiento en el que se estudiaría la viabilidad o no del mismo, de lo contrario la autoridad ambiental se convertiría en una simple *"legalizadora de actividades no sujetas a ninguna evaluación ambiental anterior ...no permitiéndole ejercer su función de control previo sobre las actividades potencialmente impactantes de los recursos naturales"*.

Respecto a la presunta indebida notificación de la Resolución 1958 del 12 de agosto de 2013 por la cual se negó el referido permiso ambiental, el Despacho no tiene obligación de entrar a su estudio, pues dicho acto administrativo no ha sido objeto de cuestionamiento en su legalidad, y en todo caso, como se dijere anteriormente, el mismo hace parte de una actuación administrativa distinta e independiente a la contenida en el expediente 8243 Tomo 30 que culminó con los actos administrativos objeto del presente debate judicial.

Analizado tal punto, encuentra el Despacho que en el caso sub examine, el cargo denominado "desistimiento tácito" no está llamado a prosperar.

#### ***-De la caducidad de la facultad sancionatoria***

Alegan los demandantes que en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental adelantado por CORTOLIMA dentro del Expediente 8243 Tomo 30, dentro del cual se profirieron los actos administrativos demandados, Resolución 2214 del 29 de junio de 2017 y Resolución 3196 del 21 de septiembre de 2017, operó el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria, de conformidad con lo reglado en el artículo 52 del C.P.A.C.A., por cuanto transcurrieron más de 3 años desde la ocurrencia de los hechos y la promulgación de los actos administrativos sancionatorios, objeto del presente debate judicial.

Sin necesidad de entrar en mayores elucubraciones, destaca el Despacho la existencia de una norma especial que regula el procedimiento sancionatorio ambiental, esto es, la Ley 1333 de 2009, vigente para la época de los hechos investigados y sancionados por CORTOLIMA; es así que el artículo 10 ídem, establece:

***"Artículo 10. Caducidad de la acción. La acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción. Si se tratara de un hecho u omisión sucesivos, el término empezará a correr desde el último día en que se haya generado el hecho o la omisión. Mientras las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño persistan, podrá la acción interponerse en cualquier tiempo.***

Así las cosas, desde la ocurrencia de los hechos puestos en conocimiento de la autoridad ambiental por parte de la Secretaría de Planeación Municipal de Ibagué el 18 de octubre de 2011, y del Grupo Protección Ambiental y Ecológico "METIB" de la Policía Metropolitana de Ibagué el 9 de marzo de 2012, por los cuales se adelantó el Expediente 8243 Tomo 30, hasta la promulgación de la Resolución 2214 del 29 de junio de 2017 por la cual se resolvió de fondo el referido proceso administrativo

262

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandantes: Silverio Padilla Sánchez y la Fundación Colombiana para el Desarrollo Social El Dorado  
Demandados: Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
Radicación: 73001-33-33-003-2018-00102-00

sancionatorio, contando el término desde el primer informe dado a CORTOLIMA transcurrieron, tan solo 5 años 8 meses y 11 días, plazo muy inferior al término de 20 años para que operase la caducidad en el referido proceso sancionatorio ambiental.

Por consiguiente, el referido cargo de caducidad de la facultad sancionatoria tampoco está llamado a prosperar.

Finalmente la parte actora hace alusión a otros posibles cargos que pudiesen llegar a comprometer o viciar la legalidad de los actos administrativos objeto del presente debate judicial, buscando con estos dar mayor fuerza a la tesis de la vulneración del debido proceso, empero, éstos fueron puestos de presente al momento de rendir los alegatos de conclusión, sin que fuese un asunto tratado en la demanda ni se imputaron cargos de nulidad a partir de la presunta trasgresión del debido proceso desde la óptica expuesta en tales alegatos, argumentos que ni siquiera fueron mencionados en el concepto de violación o en algún otro acápite del libelo inicial, siendo por tanto tales argumentos desconocidos para la parte demandada hasta dicho estadio procesal, por consiguiente, no tuvo la oportunidad procesal de controvertirlos.

Aquí lo que se observa, es que con el relevo del apoderado judicial de la parte actora, el nuevo representante judicial, pretendió de alguna manera en tal estadio procesal, subsanar las falencias argumentativas de que adolece la demanda.

Por ende, en aplicación del principio de congruencia y bajo el entendido que la jurisdicción contencioso-administrativa tiene por regla general un carácter rogado que determina que el juez debe decidir en este medio de control únicamente en relación con los cargos de nulidad que se plantearon en la demanda o su reforma, no es posible estudiar este reproche que se hace a última hora a los actos administrativos acusados.

Proceder en forma contraria, esto es, estudiar el cargo de nulidad así planteado, cuando la parte demandada no tuvo oportunidad de pronunciarse sobre aquello al momento de correrse traslado de la demanda, vulneraría no solo el principio de congruencia, sino que además afectaría el derecho al debido proceso de la parte accionada. Por ende, se abstendrá el Juzgado de estudiar de fondo tales argumentos.

## 5. CONCLUSIÓN JURÍDICA

Bajo las anteriores precisiones, estima el Despacho que no existe vocación de prosperidad en las pretensiones elevadas por la parte demandante, como quiera que en el presente asunto no se vulneró el debido proceso administrativo de los demandantes, al no existir la cosa juzgada en relación con el procedimiento sancionatorio ambiental adelantado en su contra por CORTOLIMA dentro del Expediente 8243 Tomo 30, así como tampoco se configuró ningún desistimiento tácito, ni operó el fenómeno de la caducidad, como se explicare ampliamente líneas atrás, por lo que es en efecto acertado el argumento defensivo expuesto por la corporación demandada, que lleva a esta juzgadora a denegar las pretensiones de

la demanda, al mantenerse incólume la presunción de legalidad de los actos acusados..

## 6. CONDENA EN COSTAS

Al resultar denegatorias las pretensiones de la demanda y al no tratarse de un asunto en el que se ventile un interés público, es menester proveer sobre la correspondiente condena en costas a favor de la parte accionada, conforme lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y en artículo 361 del Código General del Proceso.

Tal condena se dispondrá ateniendo el criterio objetivo valorativo expuesto por el Consejo de Estado en sentencia calendada el 26 de julio de 2018<sup>7</sup>, verificando en consecuencia que la entidad demandada desplegó actividades en pro de su defensa con la contestación de la demanda, asistencia de su apoderado a la audiencia inicial sin que fuese necesario adelantar la audiencia de práctica de pruebas, y finalmente presentado sendos alegatos de conclusión, razón por la cual se fijará la suma de UN MILLÓN DE PESOS (\$1.000.000) por concepto de agencias en derecho a favor de la entidad demandada, y se ordenará que por Secretaría se realice la correspondiente liquidación de los gastos procesales en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto el **Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué Tolima**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

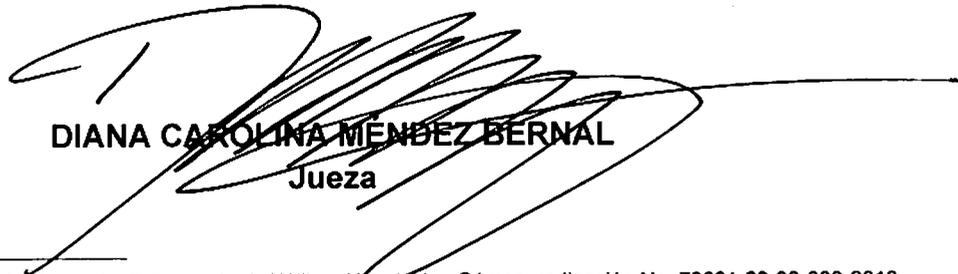
## RESUELVE

**PRIMERO:** DENEGAR las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por Silverio Padilla Sánchez y la Fundación Colombiana para el Desarrollo Social El Dorado contra la Corporación Autónoma Regional del Tolima – Cortolima, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO:** CONDENAR en costas de esta instancia a la parte demandante y a favor de la demandada. Liquidense, tomando en cuenta como agencias en derecho la suma de UN MILLÓN DE PESOS (\$1.000.000)

**TERCERO:** De no ser apelada esta providencia, se ordena el archivo definitivo del expediente, previo las anotaciones de rigor.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**DIANA CAROLINA MENÉNDEZ BERNAL**  
Jueza

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. William Hernández Gómez. radicación No. 73001-23-33-000-2013-00661-01(4689-14).