



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

Ibagué, seis (6) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).

Radicación: No. 2016 - 0345
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: MUNICIPIO DE CHAPARRAL y EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS "EMPOCHAPARRAL"
Demandado: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL TOLIMA "CORTOLIMA"

Encontrándonos en la oportunidad prevista en el numeral 2º del artículo 182 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹, se dispone a proferir sentencia de primera instancia, previo las siguientes:

1. ANTECEDENTES:

Teniendo en cuenta que, vencido el periodo probatorio se ordenó correr traslado para alegar de conclusión por escrito, por lo que, al encontrarse superada esta etapa y no configurándose causal que invalide lo actuado se procede a dictar sentencia; para lo cual se tendrán en cuenta los siguientes aspectos:

Como fundamento fáctico de las pretensiones aduce que:

1. El presidente de la Junta de Acción Comunal del Barrio Libertador presentó queja ante CORTOLIMA por la presunta afectación ambiental por vertimientos causados por la ruptura de la red de alcantarillado que causaba fuga de aguas negras que caían a la quebrada la Pioja;
2. Con motivo de dicha queja CORTOLIMA practicó inspección técnica al sitio de los hechos evidenciando: *"fallas en el sistema de alcantarillado en su paso por los solares de algunas viviendas del sector, como consecuencia de la ruptura de la tubería que conduce las aguas servidas del sector que algunos de los pozos de inspección y/o colectores evidencian mal estado y uno de esos carece de tapa, lo cual estimula la aparición de vectores" sic*
3. A raíz de estos hechos CORTOLIMA inició proceso en contra del MUNICIPIO DE CHAPARRAL y EMPOCHAPARRAL endilgándole cargos por *"afectación ambiental al recurso suelo, aire y agua derivados del sistema de alcantarillado municipal, olores ofensivos, además de la inadecuada disposición de residuos sólidos, los que se encontraron dispersos sobre el cauce de la quebrada la pioja por su paso entre las carreras 10 y 11 con calle 5 y 6 del municipio de Chaparral - Tolima"*, el cual culminó con la Resolución No. 337 de 2012 proferida por el director territorial sur de CORTOLIMA que declaró tanto al municipio

¹ C.P.A. y de lo C.A.



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

de Chaparral como a EMPOCHAPARRAL contraventores ambientales a título doloso, impuso multa de \$35.370.000, y ordenó efectuar la anotación de sus nombres en el Registro Único de infracciones ambientales; decisión que fue recurrida vía recurso de reposición y apelación siendo desatados confirmando la decisión inicial a través de actos administrativos Nos. 533 del 17 de octubre de 2013 y 130 de 22 de enero de 2016, respectivamente

Con base en los anteriores hechos pretende:

Se declare la nulidad de la Resolución No. 0130 del 22 de enero de 2016 proferida por CORTOLIMA la que confirma en apelación la Resolución No. 068 del 18 de febrero de 2013 expedida por la misma Corporación.

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho solicita:

“2.: Se ordene a la demandada, CORTOLIMA, el inmediato cese de cualquier acción coactiva o judicial que pudiere estarse llevando a cabo a efectos de hacer efectiva la multa impuesta en la acción administrativa génesis del acto administrativo atacado”

“3. – Condenar el costas y agencias en derecho a la demandada, en razón a su proceder.

De la contestación de la demanda.-

Realizada la notificación, dentro del término de traslado la entidad demandada no contesto la demanda.²

Del trámite procesal.-

El presente medio de control fue radicado, el 30 de septiembre de 2016, y, inadmitida mediante proveído calendado, 4 de octubre de 2016, y admitida mediante auto interlocutorio de fecha, 25 de octubre de 2016, (Fl. 73); surtida la correspondiente notificación a la entidad demandada dentro del término guardo silencio. Vencido el termino para contestar, mediante auto de fecha 23 de noviembre de 2017, se fijó fecha para audiencia inicial, la que se realizó el 23 de abril de 2018 (fls. 294 a 296); evacuadas las etapas en dicha audiencia se programó, el día 8 de agosto de 2018 para llevar a cabo la audiencia establecida en el artículo 181 del CPACA, no obstante, ante la ausencia de todas las pruebas fue suspendida y reanudada los días 8 y 27 de agosto de 2018 (fls.303 y 305), determinándose en esta última que por ser innecesario la celebración de audiencia de alegaciones y juzgamiento, se correría traslado para alegar de conclusión por escrito en los términos del artículo 181 ibídem.

De los alegatos de conclusión:

² Ver constancia secretarial folio 88 vuelto



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

- **Parte demandante** (Fls. 308 a 309 c1)

En sus alegatos de conclusión el apoderado de la parte actora manifiesta que por economía procesal ratifica los argumentos expuestos en el concepto de violación; adicionando que, en el presente asunto se encuentra acreditado que el acto definitivo sancionatorio no se expidió dentro del término de tres (3) años, por lo que considera que al haber superado el límite temporal la administración no contaba con competencia para expedir el acto sancionatorio

Finalmente, solicita se accede a las pretensiones.-

- **Parte demandada – CORTOLIMA** (fls. 310-311 c1)

El apoderado de la entidad demandada manifestó que, en el presente asunto no se encuentra acreditado que la parte actora hubiese agotado el requisito de procedibilidad como presupuesto previo para demandar ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa; por lo que solicita se de aplicación a lo dispuesto en el numeral 6º del artículo 180 del CPACA que señala que el Juez podrá dar por terminado el proceso, cuando advierta el incumplimiento del requisito de procedibilidad.

Refiere que, CORTOLIMA rituo en debida forma el trámite del proceso sancionatorio, de ahí que, cumplió con todas las formalidades, fue diligente y actuó dentro del marco de sus competencias.

Ministerio publico.-

No rindió concepto.

2. CONSIDERACIONES:

Verificados los anteriores presupuestos y, como quiera que no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, es menester adentrarnos en el fondo del asunto, para lo cual se tendrá en cuenta:

- **Tesis de la parte actora.:** El actuar de la entidad demandada es a todas luces inconstitucional e ilegal al desconocer que la culpa o dolo enrostrado fue desvirtuado; en esa medida considera que, acorde con la sentencia C – 595 de 2010 se vulnero el principio de presunción de inocencia y el de buena fe, al haber sustentado el proceso sancionatorio en premisas falsas, como lo fue, por el hecho del municipio de Chaparral no haber contestado el pliego de cargos se aplicó literalmente el artículo 95 del C.P.C, imputándosele así la conducta ilegal con beneficios ilícitos.

Transcribe los artículos 1.3 y 1.3.1 de la cartilla de servicios Públicos para las Entidades territoriales elaborada por la Superintendencia de Servicios públicos y, de ley 142 de 1994



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

(sin especificar cuáles) para referir que desconocen la norma legal que violó la administración municipal para que fueran sancionados, concretamente para que se le endilgara la conducta dolosa con "efectos de beneficio ilícito a su favor"

Señala que, el acto administrativo 068 de 2013 adolece de abuso de poder, ya que en él se indicó que el director territorial lo expide con fundamento en el acuerdo 018 de 2008; empero asegura que, el artículo 1º del citado acuerdo faculta al director Territorial para "decidir en primera instancia en relación con las decisiones de fondo que se profieran en el curso de actuaciones sancionatorias o de policía ambiental en área de su jurisdicción; destacando que el numeral 11, estableció como obligación a su cargo el "Coordinar con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura ...". De ahí que, considere que no se le otorgaron facultades para ejercer función de castigador (sic) sino de coordinador de la satisfacción de las necesidades básicas de la población, así como tampoco para ejercer como contraloría al sancionar EMPOCHAPARRAL presuntamente por que los traslados presupuestales y/o búsqueda de financiamiento para reparar o subsanar de eventualidades en la prestación del servicio público de alcantarillado, aunado al proceso de contractual – *6 meses es tiempo de prueba de ineficiencia y desidia de la administración pública para corregir el daño ambiental*

Precisa que, erró la entidad demandada al imponer sanción a EMPOCHARRAL y municipio de Chaparral por presunta actividad ilegal que conllevo a la afectación de recursos hídricos de Flora, Fauna y Aire con **Beneficio ilícito en su proceder**.

Finalmente señala que, la formulación de cargos se efectuó mediante Resolución No. 309 del 1 de diciembre de 2011, la Resolución Sancionatoria No. 068 en el 2013, y, tres años después se expidió la resolución que puso fin a la actuación; considero que, se transgredió lo dispuesto en el artículo 27 de la ley 1333 de 2009, que si bien no habla de caducidad por virtud de lo dispuesto en el artículo 308 del CPACA, debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 38 ídem que establece que la facultad de las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca al cabo de tres (3) años de producido el acto que pudo ocasionarlas.

Manifiesta que, tanto el director general como el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica adolecían de competencia temporal por vencimiento de términos de ley para expedir Resolución 0130 de enero de 2016; para tal efecto, contabilizó el término de caducidad, tomando con fecha inicial aquella en que fue interpuesta la queja – es decir – 28 de junio de 2011 para concluir que la administración contaba hasta el 28 de junio de 2014 para haber surtido todo el trámite sancionatorio.

Tesis de la parte demandada: La entidad demandada actuó dentro del marco de sus competencias, ritó el proceso en debida forma, fue diligente e impuso la sanción conforme la normatividad vigente.



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

Así las cosas, debe recordarse que el problema Jurídico quedó fijado en determinar: "Si que el problema jurídico en el presente litigio según fue fijado en audiencia inicial³, Si, los actos administrativos expedidos por la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA a través de los cuales declaró responsables al Municipio de Chaparral y a la Empresa de Servicios públicos de Chaparral – EMPOCHAPARRAL de los cargos formulado mediante Resolución No. 309 del 1 de diciembre de 2011 y los sancionó con multa de sesenta (60) SMLMV equivalente a treinta y cinco millones trescientos setenta mil pesos (\$35.370.000,00) se encuentran ajustados a derecho o fueron expedidos con infracción de las normas en que debían fundarse o con violación del debido proceso, y por tanto es procedente cesar el cobro de dichos dineros

Fundamentos Legales: Refiere la parte actora que, la entidad accionada desconoció mandatos y principios constitucionales, específicamente, los artículos 29, 83, y 209 de la Constitución Política. Así como, los artículos 1º, 4º, parágrafo 1º del artículo 5º, 6º, 36 y 37 de la Ley 1333 de 2009, el artículo 107 de la Ley 99 de 1993, 30 del C.C.A.

De los fundamentos normativos y jurisprudenciales.-

El artículo 80 de la Constitución Política de Colombia dispone que el estado planificara el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Ahora bien, siendo claro que la obligación de conservación y manejo de los recursos naturales se encuentra radicada en el Estado Colombiano; por virtud de lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 150, a nivel regional se encuentran las Corporaciones Autónomas Regionales, que según lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, son entes Corporativos, encargados de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender su desarrollo sostenible. El régimen jurídico de estas entidades se encuentra además de la Ley 99 de 1993 modificada por la Ley 1263 de 2008, en la Ley 1333 de 2009 y 1450 de 2011.

En efecto, a voces del numeral 2º del artículo 31 ídem, las Corporaciones Autónomas Regionales ejercen la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, correspondiéndole, entre otras, ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos; para tal efecto, se el numeral 17º se le faculta para Imponer las sanciones previstas en la ley, en caso de

³ Folios 109 a 111 Cdo principal



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados.

Teniendo en cuenta que, la titularidad de la potestad sancionatoria se encuentra en cabeza del estado, atendiendo el principio de reserva de la Ley (artículo 29 C.P.), se expidió la Ley 1333 de 2009, que regula el procedimiento sancionatorio ambiental.

De ahí que, en cumplimiento de las atribuciones conferidas por la Ley, las Corporaciones Autónomas Regionales podrán iniciar de oficio o a petición de parte procesos sancionatorios por toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen; así como la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil, reiterando que, en las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.

En esa medida también habrá de tenerse en cuenta que, el párrafo del artículo 1º claramente señaló que: *En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales.*

Vale destacar que, para efecto de imponer sanciones el servidor público debe observar el procedimiento establecido en los artículos 17 a 30 de la ley 1333, en lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, y en las demás normas específicas y concordantes que sirvan de fundamento para la situación particular.

En consonancia con lo anterior, a través del Decreto 3678 del 4 de octubre de 2010 se expiden los criterios generales a tener en cuenta para imponer las sanciones consagradas en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009; en efecto, dispone que todo acto administrativo que imponga una sanción deberá tener como fundamento el informe técnico en 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; indico además que, en el evento en que la infracción haya generado daño ambiental, el informe técnico deberá indicar las características del daño causado por la infracción. Igualmente, en el artículo 5º fijó los criterios para imponer multas hallándose que se determinan conforme las siguientes variables: beneficio ilícito (B), Factor de temporalidad (a), grado de afectación ambiental y/o evaluación del riesgo (i) y circunstancias agravantes y atenuantes (A), donde, el beneficio ilícito: Consiste en la ganancia o beneficio que obtiene el infractor. Este beneficio puede estar constituido por ingresos



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

directos, costos evitados o ahorros de retrasos. El beneficio ilícito se obtiene de relacionar la ganancia o beneficio producto de la infracción con la probabilidad de ser detectado. Vale indicar que, a través de Resolución 2086 del 25 de octubre de 2010 – El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial “Adopto la metodología para la tasación de multas consagradas en el numeral 1º del artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009”.

Decantado lo anterior, procede el despacho a estudiar el caso en concreto para lo cual tendrá en cuenta:

De las pruebas.-

Con los documentos obrantes en el plenario se encuentra acreditado:

- Que, a raíz de queja presentada por el representante legal de la Junta de Acción Comunal del Barrio Libertador del municipio de Chaparral, relacionada con la contaminación de la quebrada la Pioja, el 28 de junio de 2011, CORTOLIMA efectuó visita técnica de Inspección al lugar ubicado en la carrera 10 y 11 con calle 5ª y 6ª del Municipio de Chaparral; Folios 130 a 143 c1; por lo que, mediante auto 212 del 13 de julio de 2011, se requirió a la administración pública de Chaparral y a EMPOCHAPARRAL ESP para que adoptaran las recomendaciones dadas (fls. 144 -145);
- Que, ante el silencio de la administración, CORTOLIMA considero que las acciones tenían un impacto ambiental potencial para el caso de la actividad ilegal encontrada durante la visita determinando la afectación al recurso hídrico, aire y suelo, por lo que expidió Resolución No.309 del 1 de diciembre de 2011, “Por la cual se eleva pliego de cargos y se dictan otras medidas”(fls. 168 a 185 c1), de la lectura de dicho acto administrativo se extracta que se le formuló: CARGO UNICO: Realizar, presunta afectación ambiental al recurso suelo, aire proveniente de los vertimientos directos de aguas residuales. Derivados del el sistema de alcantarillado municipal, olores ofensivos además de la inadecuada disposición final de residuos sólidos los que se encuentran dispersos sobre el cauce de la quebrada la Pioja, en su paso por las carreras 10 y 11 con calles 5ª y 6ª del municipio de Chaparral, Departamento del Tolima, sin el respectivo permiso otorgado por la autoridad ambiental competente, afectado los recursos naturales y del medio ambiente y ocasionando daño al recurso aire, suelo... infringiendo la normatividad ambiental vigente, entre otras normas el Decreto 2811 de 1974, artículos 1,8,34,35,43 del Decreto 948 de 1995 y articulo 20 y demás normas concordantes ... Dicho acto fue notificado a EMPOCHAPARRAL ESP el 15 de febrero de 2012 y al representante legal del municipio de Chaparral el 5 de octubre de 2012;
- Que, el director de la territorial sur de la Corporación Autónoma Regional del Tolima “CORTOLIMA”, a través de Resolución No. 068 del 18 de febrero de 2013, “Por la cual se decide de fondo un trámite sancionatorio y se dictan otras medidas”, **declaro** responsable al municipio de Chaparral y a la Empresa de Servicios Públicos de Chaparral – “EMPOCHAPARRAL E.S.P. del cargo formulado en resolución No. 309 del 1 de diciembre



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

de 2011, por afectación ambiental al recurso de suelo, aire y agua, proveniente de los vertimientos directos de aguas residuales, derivados del sistema de alcantarillado Municipal, olores ofensivos, además de la inadecuada disposición de residuos sólidos, los que se encontraron dispersos sobre el cauce de la quebrada la Pioja, por su paso entre las carreras 10 y 11 con calle 5ª y 6ª de Municipio de Chaparral. Como consecuencia de ello, les impuso sanción pecuniaria consistente en 60 salarios mínimos legales mensuales vigentes equivalente a \$35.370.000 (ver folios 10 a 35). Notificación efectuada el Empochaparral ESP el 7 de junio de 2013 y al apoderado del municipio de Chaparral el 19 de julio de 2013. Contra dicha disposición los entes sancionados interpusieron recurso de reposición y en subsidio apelación – Ver folios 44 a 49 y 229 a 235 c1

- Que, a través de Resolución No. 533 del 17 de octubre de 2013 se desato en forma desfavorable el recurso de reposición y se concedió el recurso de apelación para ante el Director de la Corporación Autónoma Regional del Tolima (ver folios 233 a 262 c1); y, mediante resolución No. 0130 del 22 de enero de 2016, el Director General de la Corporación Autónoma Regional confirmo en todas sus parte el acto administrativo atacado. (Ver folios 36 a 43 c1)

Los anteriores medios de prueba han permanecido a disposición de las partes durante el curso del proceso, y su autenticidad no ha sido controvertida.

Ahora bien, denota el despacho que en el presente asunto la parte actora no allegó pruebas documentales suficientes que fundamente los argumentos que sirven de base para el presente medio de control; tampoco expone concretamente las razones por las cuales considera que la conducta de los entes sancionados no se podía tipificar como dolosa o culposa sino que sencillamente indica que fue desvirtuado pero sin analizar las razones en las que sustenta sus afirmaciones.

En esa medida debe partir el despacho por indicar que, al revisar las actuaciones surtidas por CORTOLIMA en el proceso administrativo sancionatorio adelantado en contra del Municipio de Chaparral y EMPOCHARRAL se evidencia que a través de acto administrativo –No. 309 del 1 de diciembre de 2011 – elevó pliego de cargos pero inexplicablemente fue notificado a EMPOCHAPARRAL - el 15 de febrero de 2012 y al Municipio de Chaparral , el 5 de octubre de 2012; hallándose que únicamente la empresa de servicios públicos a través de oficio No. 201200051 del 21 de febrero de 2012, ejerció su derecho a la defensa, allegando para tal efecto copia del contrato 45 del 29 de diciembre de 2011, en cuyo texto se lee que el objeto era la reposición del alcantarillado de la carrera 11 con calle 6 del barrio Libertador, así como certificación expedida por el Jefe operativo de EMPOCHAPARRAL – FI.33 a 41 c2; sin que hiciera uso de su derecho de pedir pruebas; en tanto que, el municipio de Chaparral guardó silencio; posteriormente, la administración expidió el acto administrativo 068 del 18 de febrero de 2013, declarando responsable del cargo formulado al Municipio de Chaparral y a la E.S.P. de Chaparral – “EMPOCHAPARRAL”, imponiéndoles sanción pecuniaria consistente en multa de sesenta (60) salarios mínimos legales mensuales vigentes



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

equivalentes a treinta y cinco millones trescientos setenta mil pesos mcte (\$35.370.000), y otras medidas accesorias. Para arribar a dicha conclusión se indicó que:

“ ... El despacho una vez tuvo conocimiento del hecho, requirió al representante legal de la empresa prestadora de servicios como obra a folio 15, auto No. 212, notificado personalmente el día 19 de julio de 2011, para que procedieran a en el menor tiempo posible cumpliera con las recomendaciones y obligaciones plasmadas en el informe de visita técnica, fechada julio 11 de 2011, levada (sic) a cabo en el sitio de los hechos y se envió copia del informe a los entes encartados, pero que solo hasta el 29 de diciembre de 2011, es decir, casi seis (6) meses después se contrató con un particular para realizar un plan de contingencia con el fin de mitigar el impacto negativo, daño ya causado al medio ambiente y a los recursos naturales ya mencionados, que no pretenderá el ente que pretende excusarse que se absuelva, por haber mitigado un daño por una contaminación ya causada, seis meses depuse (sic) de haber ocurrido el hecho que dio origen a la presente investigación administrativa.

Ahora bien, frente al municipio en cabeza de su representante legal, tenemos que este guardó silencio frente a la contestación del pliego, es decir, no desvirtuó los cargos como indica el parágrafo del artículo 1º de la Ley 1333 de 2009, ... que el municipio al guardar silencio frente a la contestación del pliego de cargos, está incurso en, indicio grave en contra, de conformidad con lo establecido en el artículo 95 del C.P.C. que en consecuencia de lo anterior es procedente imponer sanción o sanciones, como lo indica el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009...”

Dicha decisión fue notificada a los sancionados quienes dentro del término presentaron recurso de reposición y en subsidio apelación, los cuales fueron concedidos y desatados por el director Territorial Sur y por el director general – jefe de la Oficina Jurídica de CORTOLIMA, en su orden; así las cosas considera el despacho que, el procedimiento se rituo conforme lo señalado en la ley 1333 de 2009, se garantizó el principio de publicidad de las actuaciones, el derecho de defensa, contradicción y el de la doble instancia.

Ahora bien, la parte actora considera que los actos administrativos demandados están viciados de nulidad por las siguientes razones:

Del primer cargo:- (falta de competencia / Caducidad de la potestad sancionatoria). - Manifiesta la parte actora que, entre el momento en que se expidió la resolución No. 130 del 22 de enero de 2016, por medio de la cual se resolvió recurso de apelación y la fecha en que se interpuso la respectiva queja, el 28 de junio de 2011, habían transcurrido más de 3 años, por lo que, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 1333 de 2009, CORTOLIMA carecía de competencia para expedir dicho acto administrativo por caducidad de la facultad sancionatoria.

Debemos partir por señalar que, el artículo 38 del C.C.A. norma vigente para la fecha en se inició la actuación administrativa indicaba: *“Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas.”* Nótese que, la norma estableció un límite temporal para que la



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

administración ejerza la facultad sancionatoria, sin embargo, no determino su alcance final; por lo que, el honorable Consejo de Estado a efecto de dar claridad sobre el particular desarrollo tres tesis⁴:

(i) Dentro del término de tres años que establecía el artículo 38 del Decreto 01 de 1994, debía expedirse únicamente el acto administrativo sancionatorio, sin que fuera necesaria su notificación ni el agotamiento de la vía gubernativa -- (Tesis Laxa);

(ii) Se consideraba válido el ejercicio del poder sancionador con la expedición y notificación del acto principal dentro del término de caducidad de la misma, por estimarse necesario que el administrado conociera la decisión (Tesis Intermedia); y

(iii) El acto administrativo que refleje la voluntad de la administración respecto del procedimiento sancionatorio adelantado, debe quedar ejecutoriado dentro del término de caducidad, previsto en el artículo 38 del C.C.A., mediante la resolución y notificación de los recursos interpuestos para agotar la vía gubernativa. (Tesis restrictiva)

Como quiera que este tema no ha sido pacífico en la Jurisprudencia de nuestro órgano de cierre, a efecto de dilucidar este cargo, el despacho acogió la tesis mayoritaria del Consejo de Estado que expresa⁵:

"Cabe destacar que actualmente y desde el año 2009, la posición mayoritaria al interior del Consejo de Estado corresponde a la tesis intermedia, en virtud de la cual basta que se haya expedido y notificado dentro de dicho lapso el acto principal a través del cual se impone la sanción. En efecto, resulta ser esta la tesis que se impuso, por haber sido acogida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo⁶, por las Secciones Primera⁷ y Cuarta⁸ de esta Corporación, siendo entonces el criterio que gobierna esta clase de controversias. (Negrillas fuera de texto)

El argumento que sustenta la tesis mayoritaria sostiene que el acto sancionatorio principal es "el que pone fin al procedimiento, resolviendo de fondo el asunto, con independencia de que el debate pueda continuar eventualmente si el interesado decide hacer uso de los recursos en vía gubernativa⁹.

(...)La Sala considera necesario precisar, que si bien no puede desconocerse que la pluricitada sentencia de 29 de septiembre de 2009, resolvió un tema relacionado con una sanción propia del régimen disciplinario de los servidores públicos, la argumentación vertida en la misma es aplicable a toda facultad sancionatoria del Estado, ya que en ella se determina que de conformidad con la teoría general del acto administrativo, las sanciones se entienden impuestas con el acto primigenio y su notificación, por lo que el término en que se resuelvan los recursos de la en otra denominada vía gubernativa, no son tenidos en cuenta en el cómputo de caducidad, lo cual es predicable del ejercicio de la potestad sancionatoria del

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia, Sentencia del dos (2) de agosto de dos mil doce (2012), radicación número: 25000-23-24-000-2004-00030-01(17439)

⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta – Descongestión, Sentencia de 10 de mayo de 2018, C.P. Rocio Araújo Oñate, Radicación Número: 25000232400020090035301, reiterada en providencia de la sección quinta, 12 de julio de 2018, radicación 05001-23-31-000-2007-00497-02

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 29 de septiembre de 2009, Rad. No. 11001-03-15-000-2003-00442-01(S), C.P.: Susana Buitrago Valencia.

⁷ Entre otras, en los siguientes fallos: las sentencias del 26 de noviembre de 2009, Rad. 25000 23 24 000 2004 00339 01. C.P.: Rafael Ostau de Lafont Planeta; 9 de junio de 2011, Rad. 2004 00586 01. C.P.: Marco Antonio Velilla Moreno; de 4 de agosto de 2011, Rad. No. 2003 01151 01. C.P.: María Claudia Rojas Lasso; 23 de febrero de 2012, Rad. No. 2004-00344-01. C.P.: María Elizabeth García González; 14 de febrero de 2013, Rad. No. 25000 23 24 000 2003 91003 01. C.P.: Marco Antonio Velilla Moreno y 28 de veintiocho (28) de agosto de dos mil catorce (2014) Radicación Núm.: 25000 23 24 000 2008 00369 01 Actores: GAS PAÍS SA Y CIA. SCA ESP. Demandados: NACIÓN-SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS, M.P. Guillermo Vargas Ayala.

⁸ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del primero (1º) de octubre de dos mil catorce (2014), Radicación: 250002324000200700081 01 No. Interno: 18917 Asunto: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho Demandante: BANCO DAVIVIENDA S.A. Demandado: SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

⁹ Ob. Cit.



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

Estado, no siendo razonable aplicar una interpretación diferente a los demás procedimientos que tiene por finalidad la imposición de sanciones."

En este contexto, el despacho acogiendo la posición mayoritaria de nuestro órgano de cierre considera que la administración cuenta con un término de tres (3) años para expedir y notificar el acto administrativo.

En el caso en concreto se evidencia que, la comunidad del barrio Libertador de Chaparral – Tolima el 28 de junio de 2011 presentó queja ante CORTOLIMA por fuga de aguas negras que caen en la quebrada la Pioja¹⁰, por lo que, luego de efectuar los requerimientos, a través de Resolución No. 309 del 1 de diciembre de 2011 formuló pliego de cargos en contra del municipio de Chaparral y EMPOCHAPARRAL por las conductas descritas en los artículos 79,80. 58 de la Constitución Política, artículos 1º, 8º del Decreto 2811 de 1974, arts. 24, 25, 34, 43 del Decreto 3930 de 2010, Ley 99 de 1993 y 1333 de 2009¹¹, la cual fue notificada a EMPOCHAPARRAL el 15 de febrero de 2012, y al municipio de Chaparral el 5 de octubre de 2012¹², finalmente a través de resolución No. 068 del 18 de febrero de 2013¹³ se decidió de fondo el trámite sancionatorio imponiendo multa pecuniaria a los presuntos infractores, decisión que fue recurrida y confirmada en primera instancia a través de resolución No. 533 del 17 de octubre de 2013 – “Por medio del cual se desata un recurso de reposición y se dictan otras medidas”¹⁴, y en segunda instancia mediante Resolución No. 130 del 22 de enero de 2016 – “ Por medio del cual se resuelve un recurso de apelación incoado contra la Resolución CORTOLIMA No. 068 de Febrero 18 de 2013 y de adoptan otras medidas”¹⁵. Para mayor ilustración:

DECISION	FECHA
Pliego de Cargos No. 0308	1 de diciembre de 2011
Resolución No. 068 "Por la cual se decide de fondo un trámite sancionatorio y se dictan otra medidas"	18 de febrero de 2013
Resolución No. 0533 "Por medio del cual se desata un recurso de reposición y se dictan otras medidas"	17 de Octubre de 2013
Resolución No. 130" Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación incoado contra la Resolución CORTOLIMA No. 068/ de febrero 18 de 2013..."	22 de enero de 2016

Así las cosas acogiendo la tesis intermedia expuesta por el Consejo de Estado respecto del término de caducidad de la administración para imponer sanciones, el despacho considera que, la administración expidió el acto administrativo sancionatorio y, lo notificó dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha en que inició la actuación administrativa, por lo que no hay lugar a declarar la caducidad de facultad sancionatoria.

¹⁰ Folio 3 a 5 c2

¹¹ Folios 42 a 48 c2

¹²

¹³ Folio 188 a 213 c1

¹⁴ Folios 109 a 159 c2

¹⁵ Folios 171 a 177 c2



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

Sin perjuicio de lo anterior, luego de analizar la situación fáctica discrepa el despacho del argumento esbozado por el actor cuando señala que el término debe contabilizarse desde el momento en que se presentó la queja; pues la conducta desplegada por la aquí demandante no fue de ejecución instantánea sino por el contrario se prolongó en el tiempo, de tal manera que para el mes de diciembre de 2011 aun persistía la afectación al medio ambiente, vale señalar que, se desconoce el momento en que cesó la vulneración, de ahí que, al ser la conducta permanente o continua el termino no se contabiliza partir de la fecha de radicación de la queja sino a partir del momento en que cesó la vulneración.

Del segundo cargo- El acto administrativo que impuso la sanción desconoció el derecho a la defensa y buena fe al aplicar la presunción contenida en el artículo 95 del CPC y, desconocer que la culpa o dolo enrostrado había sido desvirtuado.

Así se tiene que, no se encuentra razón de ser sobre el cargo formulado, pues al revisar la actuación se evidencia de CORTOLIMA finco su decisión en fundamentos jurídicos legales, esto es, en el párrafo del artículo primero de la Ley 1333 de 2009, que dispone que: *"En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales."*; para dar alcance a la presunción establecida en la precitada disposición, es viable acudir al artículo 66 del C.C. que expresa que: *"Se dice presumirse el hecho que se deduce de ciertos antecedentes o circunstancias conocidas... Se permitirá probar la no existencia del hecho que legalmente se presume, aunque sean ciertos los antecedentes o circunstancias de que lo infiere la ley, a menos que la ley misma rechace expresamente esta prueba, supuestos antecedentes o circunstancias..."* En concordancia con lo anterior, el derogado artículo 95 del CPC señalaba; *"la falta de contestación de la demanda o de pronunciamiento expreso sobre los hechos y pretensiones de ella, o las afirmaciones o negaciones contrarias a la realidad, serán apreciadas por el juez como indicio grave en contra del demandado, salvo que la ley le atribuya otro efecto."*

Del material probatorio existente se advierte que la administración con fundamento en la queja interpuesta por la comunidad del barrio Libertador realizó visita técnica a la quebrada la Pioja a fin de verificar afectación ambiental a dicha fuente hídrica por vertimiento de aguas residuales a causa de daños en la red de alcantarillado ubicado en la calle 10 y 11 con calles 5ª y 6ª; como consecuencia de lo anterior, se elaboró informe el 11 de julio de 2011 – fl. 44 a 45, donde se evidencia las condiciones en que se encontraba el sector al momento de la visita, elemento de prueba que sirve de respaldo para las afirmaciones y recomendaciones allí consignadas; sin embargo, a pesar del requerimiento efectuado por CORTOLIMA a través de auto No. 212 del 13 de julio de 2011, no se encuentra en el expediente documento alguno que le permita al despacho determinar las medidas adoptadas por el ente territorial para mitigar o contrarrestar el impacto ambiental causado por una entidad a su cargo.



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

Ahora bien, tampoco contestó el pliego de cargos, no solicitó ni aportó prueba idónea para desvirtuar el fundamento del cargo planteado, no se encuentra que durante el curso de la actuación administrativa hubiere arrojado documento o prueba alguna tendiente a demostrar acciones de seguimiento, de control, de limpieza, o medidas preventivas para mitigar el daño causado en su jurisdicción al medio ambiente. En esa medida considera el despacho que la presunción no fue desvirtuada pues no basta con alegar que su actuar ha estado enmarcado en la constitución y la ley, sino que debía probar que su actuar fue diligente, oportuno y eficaz de tal manera que desde el ámbito de su competencia implementó medidas para contrarrestar o mitigar el impacto ambiental dentro de su jurisdicción. Por estas razones no prospera del cargo

Del tercer cargo.- (Falta de competencia del funcionario que expidió el acto).- Señala la parte actora que, la entidad demandada incurrió en **abuso de poder al expedir el acto administrativo 068 de 2013, habida cuenta que, con fundamento en lo dispuesto en el acuerdo 018 de 2008 el director territorial suscribió el acto administrativo sancionatorio; sin tener facultad para ejercer la función de castigar.**

Sea lo primero indicar que, revisadas las actuaciones surtidas por el aquí demandante se advierte que no alegó en el procedimiento administrativo la incompetencia del director territorial para imponer la sanción, ni tampoco lo mencionó en escrito contentivo de los recursos interpuesto, omisión que impide al despacho avocar dicha causal

No obstante lo anterior, en aras de dilucidar este aspecto, contrario a lo planteado por la parte actora el director territorial tiene plena competencia para resolver en primera instancia el proceso Administrativo sancionatorio ambiental, por las siguientes razones: De acuerdo la estructura interna de CORTOLIMA el municipio de Chaparral es jurisdicción de la Dirección Territorial Sur, por lo que con fundamento competencias atribuidas en el numeral 18 del artículo 1º del acuerdo No. 018 de 2008 (citado por el actor), se delegó al Director Territorial, entre otras funciones, la de decidir en primera instancia el proceso administrativo sancionatorio; y, la segunda instancia le corresponde al director general.

Ahora bien, sea oportuno recordar que la irregularidad que dio origen a la sanción impuesta a las entidades demandadas fue por la afectación ambiental proveniente de los vertimientos directos de aguas residuales derivadas del sistema de alcantarillado municipal, la inadecuada disposición final de residuos sólidos los que se encuentran dispersos sobre el cauce de la quebrada "la Pioja", generación de olores ofensivos en su paso por las carreras 10 y 11 con calles 5ª y 6ª del municipio de Chaparral sin el respectivo permiso otorgado por autoridad ambiental. De esa manera se advierte que, la queja fue radicada por el presidente de la Junta de acción comunal ante la territorial Sur en Chaparral, dependencia que conforme las facultades otorgadas avoco conocimiento, efectuó visita técnica, formuló pliego de cargos y resolvió en primera instancia el trámite administrativo.

De acuerdo con lo anterior, se encuentra acreditado que conforme la delegación de competencias realizada por el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

a los directores territoriales expidió el acto sancionatorio, de ahí que el cargo denominado abuso de poder se considera no desvirtuado.

De lo antes expuesto, se colige que la presunción de legalidad que acompaña los actos administrativos sancionatorios no fue desvirtuada por lo que se negaran las pretensiones de la demanda.

CONDENA EN COSTAS

De conformidad con el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se condenará en costas a la parte demandante a favor de la CORTOLIMA, para tal efecto fíjese como agencias en derecho la suma de un salario mínimo legal mensual vigente. Lo anterior, atendiendo las pautas previstas por la Sala Administrativa del Honorable Consejo Superior de la Judicatura en el numeral 3.1.2., del acuerdo 1887 de 2003. Por secretaría liquídense COSTAS

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: **NEGAR** las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto.

SEGUNDO: **CONDENAR** en costas al demandante A favor de la CORTOLIMA, para tal efecto fíjese como agencias en derecho la suma de un salario mínimo legal mensual vigente. Por secretaría liquídense.

TERCERO: En firme esta providencia archívese el expediente previas las anotaciones a que hubiere lugar y la devolución de remanentes de gastos procesales si los hubiere al actor, su apoderado o a quien esté debidamente autorizado.


CESAR AUGUSTO DELGADO RAMOS
Juez