



Rama Judicial

República de Colombia

**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE IBAGUE –
DISTRITO JUDICIAL DEL TOLIMA**

Ibagué, veintisiete (27) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

Clase de Proceso: Nulidad y restablecimiento del Derecho

Demandantes: MUNICIPIO DE CHAPARRAL

Demandados: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL TOLIMA – CORTOLIMA

Radicación: No. 73001-33-33-007-2020-00192-00

Asunto: MULTA POR AFECTACION AMBIENTEAL

Como toda la actuación de la referencia se ha rituado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual, el **Juzgado Séptimo Administrativo de Oralidad del Circuito de Ibagué / Distrito Judicial del Tolima**, en ejercicio legal de la Función Pública de Administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente...

S E N T E N C I A

I.- COMPETENCIA

Tal y como se expuso en el auto admisorio de la demanda, este Despacho es competente para conocer y decidir el presente asunto, conforme a lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 155 y en el numeral 3° del artículo 156 de la Ley 1437 de 2011.

II.- ANTECEDENTES

DE LA DEMANDA:

A través de apoderado judicial, el MUNICIPIO DE CHAPARRAL ha promovido demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra de la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL TOLIMA - CORTOLIMA con el fin de obtener el reconocimiento de las siguientes pretensiones:

2.1. PRETENSIONES:

- 2.1.1. Que se declare la nulidad de la Resolución No 2551 del 22 de julio de 2019 proferida por CORTOLIMA, a través de la cual se confirma en apelación la Resolución No 053 del 11 de febrero de 2013 expedida por la misma Corporación accionada.
- 2.1.2. A título de restablecimiento del derecho, solicitó se ordene a la demandada CORTOLIMA, el inmediato cese de cualquier acción coactiva o judicial que pudiere estarse adelantando para hacer efectiva la multa impuesta en la actuación administrativa génesis del acto atacado.
- 2.1.3. Condenar en costas y agencias en derecho a la demandada.

2.2. Como HECHOS para fundamentar sus pretensiones, expuso los siguientes:

- 2.2.1 En visita técnica del 6 de mayo de 2011, la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, observó que el alcantarillado perteneciente tanto al Municipio de Chaparral como a la empresa de servicios públicos - Empochaparral, se encontraba realizando vertimiento de residuos líquidos, provenientes del acueducto municipal sin contar con el respectivo permiso, en la quebrada la Picora.
- 2.2.2 Posteriormente mediante resolución 132 de 7 de junio de 2011, se inició el proceso sancionatorio ambiental, se declaró abierta la investigación y se formuló pliego de cargos en contra del Municipio de Chaparral y Empochaparral.
- 2.2.3 Mediante Resolución 053 de 2013, se declaró a la entidad demandante contraventora ambiental, por la actividad de vertimientos de aguas residuales servidas de uso doméstico.
- 2.2.4 Mediante Resolución 2551 de 2019, se confirmó la decisión de primera instancia y se impone multa por 40 SMLMV, así como la anotación en el Registro único de infractores ambientales.

2.3. Como FUNDAMENTOS DE DERECHO plasmó los siguientes:

- Artículos 29 y 83 de la Constitución Política
- Artículos 1, 4, 6, 36, 37 y parágrafo 1 del artículo 5 de la ley 1333 de 2009
- Artículo 107 de la ley 99 de 1993

2.4. Como CONCEPTO DE VIOLACIÓN, expuso:

Dentro de su concepto de violación, indica la parte actora, la nulidad de los actos administrativos demandados, con fundamento en los siguientes cargos:

Aduce una falta de competencia y expedición irregular del acto administrativo, toda vez que se configura la caducidad de la acción sancionatoria, por cuanto el Director General como el Jefe Oficina Asesora Jurídica, y demás funcionarios suscriptores de la Resolución No 2551 del 22 de julio de 2016 (Notificada el 10 de julio de 2020) adolecían de lo que la doctrina y la jurisprudencia denomina falta de competencia temporal, esto es, por vencimiento de términos de ley para decidir, y en consecuencia se encontraban inhabilitados para tomar la decisión impugnada. Igualmente, que el Director Territorial no se encontraba facultado para proferir la resolución por medio de la cual se sancionó al Municipio de Chaparral.

Expone a su vez, que los actos administrativos demandados, fueron proferidos con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, para tal efecto señala que el actuar de la administración es inconstitucional e ilegal al desconocer que la culpa o el dolo fue claramente desvirtuado, por lo que, de esta forma, vulnera el principio de presunción de inocencia y buena fe. Así mismo, que el acto demandado es contrario a derecho, al desconocer la presunción de buena fe expuesta en los argumentos de apelación, y Cortolima, fue arbitraria al señalar que la conducta era constitutiva de falta ambiental por lo expresado por EMPOCHAPARRAL, sin tener en cuenta que la situación no era posible calificarla como permanente o que haya sido un acto voluntario de la empresa. Aunado a lo anterior, refiere que en el acto primigenio como en el que lo confirmó, no se hace un análisis serio de las causales de atenuación o agravación, lo cual vulnera lo dispuesto en el artículo 6 de la ley 1333 de 2009 y el artículo 29 de la Constitución. De igual forma, se desconoce cuál es la norma legal que se violó por parte de la administración pública a efectos de que fuera objeto de sanción; más aún para que les pudiera endilgar conducta dolosa como resultado de un caso fortuito o fuerza mayor, al haberse roto la caja de inspección, en el lugar que dio origen al proceso contravencional.

Por último, señala el cargo de falsa motivación del acto administrativo con fundamento en los argumentos antes mencionados.

3. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue presentada el 28 de octubre de 2020¹, seguidamente el día 15 de enero de 2021 se admitió la demanda², transcurrido lo anterior, y surtida la notificación a la demandada esta guardó silencio del término del traslado³.

3.1. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1.1 CORTOLIMA – Guardó silencio

3.2. SENTENCIA ANTICIPADA:

Mediante auto de 26 de noviembre de 2021⁴, se dio aplicación a lo preceptuado en el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, al advertirse que es viable proferir sentencia anticipada, toda vez que el presente asunto es de puro derecho y no existen pruebas por practicarse, en este sentido se incorporaron al expediente las pruebas documentales allegadas por la parte demandante, una vez en firme el auto se ordenó que por secretaria se corriera traslado a las partes y al Ministerio Público para presentar los alegatos de conclusión, llamado que fue atendido por las partes, como se advierte en la constancia secretarial⁵.

3.3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:

3.3.1 PARTE DEMANDANTE⁶

Expone el apoderado que con las pruebas arrojadas se logra demostrar que los actos administrativos contenidos en las resoluciones 2551 de 2019 y 053 de 2013, se encuentran viciados de nulidad por incurrir en violación al debido proceso y por haber sido emitidos por un funcionario que no tenía competencia.

La accionada desconoce los mandatos y principios constitucionales, así como la Ley 1339 de 2009 y la ley 99 de 1993, razones por las cuales el acto administrativo es contrario a derecho, al desconocer la presunción de buena fe y vulnerar el debido proceso por desconocimiento del principio de inocencia concomitante con el de la buena fe.

Igualmente, indica que el Director Territorial le fueron concedidas las facultades de coordinador, mas no para ejercer las funciones de castigador de la administración, que el conocimiento del hecho dañoso se tuvo el 6 de mayo de 2011, y la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los 3 años de producido el acto que pudo ocasionarlas, por lo que los funcionarios de Cortolima adolecían de lo que se denomina falta de competencia temporal, por vencimiento de términos de ley para decidir, puesto que contaban hasta el 6 de mayo de 2014 para haber surtido todo el tramite sancionatorio.

3.3.2 PARTE DEMANDADA – CORTOLIMA⁷

Manifiesta la apoderada que el actuar de la entidad esta en concordancia de lo establecido en la ley 1333 de 2009, durante toda la actuación administrativa se garantizó el debido proceso y el derecho a la defensa, de igual, forma actuó conforme a las competencias que le han sido atribuidas de forma legal, por lo que procedió a emitir los actos administrativos que le correspondía en cada una de las etapas que se presentaron en el caso de estudio.

¹ Archivo "002ActaReparto" de la carpeta "001CuadernoPrincipal" del expediente digital

² Archivo "005AutoInadmisorioDemanda" de la carpeta "001CuadernoPrincipal" del expediente digital

³ Archivo "014VencimientoTrasladoArt172CorreTrasladoArt173" de la carpeta "001CuadernoPrincipal" del expediente digital

⁴ Archivo "016AutoFijaLitigioCorreTrasladoPruCorreTrasladoAlegatos" de la carpeta 001CuadernoPrincipal del expediente digitalizado

⁵ Archivo "026VencimientoTrasladoAlegacionesPasaDespachoSentencia" de la carpeta "001CuadernoPrincipal" del expediente digital

⁶ Archivo "022EscritoAlegacionesParteDemandante" de la carpeta "001CuadernoPrincipal" del expediente digital

⁷ Archivo "024EscritoAlegacionesCortolima" de la carpeta "001CuadernoPrincipal" del expediente digital

Señaló, que los servidores públicos que prestan sus servicios a la entidad, son idóneos en cuanto a sus conocimientos, competencias y experiencia, de tal suerte que las decisiones tomadas, se realizan basadas en estudios técnicos de alta calidad y en consideración a la violación de las normas que consagran su existencia y no al libre arbitrio del servidor público de turno.

Por último, expresa que no se evidencia desconocimiento de las garantías constitucionales por parte de CORTOLIMA, que tengan que ver con el debido proceso.

En ese orden de ideas, surtido el trámite procesal, el Despacho procede a elaborar las siguientes...

4.- CONSIDERACIONES

4.1 PROBLEMA JURÍDICO

Recuerda el Despacho que el problema jurídico objeto de estudio se centra en, **determinar, si los actos administrativos contenidos en las Resoluciones Nos. 2551 del 22 de julio de 2019 y 053 del 11 de febrero de 2013, se encuentran viciados de nulidad por incurrir en una violación al debido proceso por desconocimiento del principio de inocencia concomitante con el de la buena fe y por haber sido emitidos por un funcionario que no tenía competencia y, como resultado de ello, establecer si hay lugar o no al restablecimiento pretendido.**

4.2 FUNDAMENTOS NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES PARA LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA JURIDICO

- Constitución Política
- Corte Constitucional, Sentencia C 401 de 2010
- Corte Constitucional, Sentencia C – 225 de 2017
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, sentencia del 15 de septiembre de 2016, expediente: 25000234100020120026701. Consejero ponente: María Elizabeth García.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, sentencia del 28 de abril de 2022, expediente: 25000232400020010103002. Consejero ponente: Oswaldo Giraldo López.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, sentencia del 17 de junio de 2022, expediente: 730001233300020130008101. Consejero ponente: Oswaldo Giraldo López.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, sentencia del 29 de septiembre de 2022, expediente: 17001233100020070038303. Consejero ponente: Nubia Margoth Peña Garzón.

4.2.1 MARCO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN MATERIA AMBIENTAL

Mediante la Ley 1333 de 2009, se compiló el nuevo procedimiento sancionatorio ambiental, y dentro del trámite aplicable, señaló:

“TITULO IV - PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO

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

ARTÍCULO 23. CESACIÓN DE PROCEDIMIENTO. *Cuando aparezca plenamente demostrada alguna de las causales señaladas en el artículo 9o del proyecto de ley, así será declarado mediante acto administrativo motivado y se ordenará cesar todo procedimiento contra el presunto infractor, el cual deberá ser notificado de dicha decisión. La cesación de procedimiento solo puede declararse antes*

del auto de formulación de cargos, excepto en el caso de fallecimiento del infractor. Dicho acto administrativo deberá ser publicado en los términos del artículo 71 de la ley 99 de 1993 y contra él procede el recurso de reposición en las condiciones establecidas en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 24. FORMULACIÓN DE CARGOS. *Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental. En el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado. El acto administrativo que contenga el pliego de cargos deberá ser notificado al presunto infractor en forma personal o mediante edicto. Si la autoridad ambiental no cuenta con un medio eficaz para efectuar la notificación personal dentro de los cinco (5) días siguientes a la formulación del pliego de cargos, procederá de acuerdo con el procedimiento consagrado en el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo. El edicto permanecerá fijado en la Secretaría Legal o la dependencia que haga sus veces en la respectiva entidad por el término de cinco (5) días calendario. Si el presunto infractor se presentare a notificarse personalmente dentro del término de fijación del edicto, se le entregará copia simple del acto administrativo, se dejará constancia de dicha situación en el expediente y el edicto se mantendrá fijado hasta el vencimiento del término anterior. Este último aspecto deberá ser cumplido para todos los efectos en que se efectúe notificación por edicto dentro del proceso sancionatorio ambiental.*

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

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

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

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

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

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

PARÁGRAFO. *En el evento de hallarse probado alguno de los supuestos previstos en los artículos 80 y 22 de la presente ley con respecto a alguno o algunos de los presuntos infractores, mediante acto administrativo debidamente motivado se declarará a los presuntos infractores, según el caso, exonerados de toda responsabilidad y, de ser procedente, se ordenará el archivo del expediente.*

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

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

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

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

4.3. HECHOS PROBADOS

- 4.3.1. En la visita técnica del 6 de mayo de 2011, CORTOLIMA observó que el alcantarillado perteneciente tanto al Municipio como a Empochaparral, se encontraba realizando vertimiento de residuos líquidos, provenientes del acueducto municipal sin contar con el respectivo permiso, en la quebrada La Picora.
- 4.3.2. Una vez iniciado el trámite sancionatorio por afectación ambiental, mediante Resolución 132 de 7 de junio de 2011 se declaró abierta la investigación por el vertimiento de aguas residuales servidas de uso doméstico a fuente hídrica sin ningún tipo de tratamiento; Cortolima tipifica la conducta como infracción ambiental y de la Resolución No. 053 de 11 de febrero de 2013⁸, se extrae que los implicados guardaron silencio frente a la contestación del pliego de cargos.
- 4.3.3. El Director Territorial Sur de Cortolima, procedió a decidir de fondo el trámite sancionatorio, y concluye que, del material probatorio allegado al proceso existe una vulneración de los recursos naturales ante la existencia de impacto ambiental negativo, por contravenir la norma ambiental al no tramitar los respectivos permisos para vertimiento de residuos líquidos en la quebrada la Picora o al hacer la solicitud y no esperar la viabilidad técnica, o que el acto administrativo que otorga el permiso este en firme.
- 4.3.4. Por lo anterior, se expide la Resolución No. 053 de 11 de febrero de 2013⁹, que impone una sanción pecuniaria de 40 SMLMV, y debido a que la conducta es agravada según el numeral 6 del artículo 7 de la Ley 1333 de 2009, además se impone una obligación de hacer, en este caso realizar las obras tendientes a la reparación de la alcantarilla en el predio, por lo que se ordena una visita de seguimiento para verificar el cumplimiento, finalmente declara responsable al Municipio de Chaparral por el cargo formulado en resolución 132 de 7 de junio de 2011 y le impone como sanción una multa de 40 SMLMV, el acto administrativo fue notificado personalmente el 19 de julio de 2013.
- 4.3.5. Posteriormente se resolvió el recurso de apelación interpuesto en contra de la decisión de primera instancia mediante la Resolución No. 2551 de 22 de julio de 2019¹⁰, en donde el Director General de Cortolima se pronunció respecto del daño y la imputación de responsabilidad indicando que *“la intervención estatal tratándose de servicios públicos se justifica no solo para garantizar el cumplimiento de los fines sociales del Estado si no para responder las contingencias que se puedan presentar en su desarrollo, en el caso sujeto a estudio, responsabilidad por generación de afectaciones ambientales”*.
- 4.3.6. En esa instancia se pronunció respecto del cargo de ausencia de dolo o culpa y señala que la responsabilidad del Municipio de Chaparral surge de la omisión entorno del ejercicio de la vigilancia debida a la acciones desarrolladas por Empochaparral, en cuanto a la reparación de las averías del sistema de alcantarillado que tuvieran un compromiso ambiental. Respecto de la prescripción de la responsabilidad objetiva señaló que, el comportamiento del Municipio estuvo rodeado de negligencia en materia del ejercicio de control y vigilancia sobre la persona jurídica que presta el servicio de alcantarillado, por lo que la responsabilidad descansa sobre el concepto de culpa descartándose así la responsabilidad objetiva; en cuanto al cargo de violación al debido proceso, en este caso la falta no se estructura por adecuación de una conducta a una descripción teórica sino por remisión de la conducta a normas de deberes genéricos cuya infracción estructura la falta.

⁸ Folios 28 a 51 del archivo “003DemandaAnexos” de la carpeta “001CuadernoPrincipal” del expediente.

⁹ Folios 28 a 51 del archivo “003DemandaAnexos” de la carpeta “001CuadernoPrincipal” del expediente.

¹⁰ Folios 63 a 78 del archivo “003DemandaAnexos” de la carpeta “001CuadernoPrincipal” del expediente.

- 4.3.7. Finalmente respecto del monto y el tipo de sanción, esta desconoció su estimación en los criterios del decreto 1076 de 2015, y por lo tanto ordenó en esa resolución de segunda instancia proceder de conformidad y verifíco el informe técnico en el que se fijó la sanción pecuniaria, acogiendo ese valor en el acto administrativo en la medida que atiende a la condición de medida preventiva y no sancionatoria de acuerdo a los artículos 36 y 37 de la Ley 1333 de 2009, por lo que se decidió modificar la sanción y se impuso una multa equivalente a \$10.932.432, la notificación personal del acto fue realizada el 10 de julio de 2020.

4.4 ANÁLISIS SUSTANTIVO

La demanda versa sobre la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se declaró infractor al Municipio demandante al encontrarlo responsable en materia ambiental por el vertimiento de aguas residuales en la quebrada La Picora, sin contar con el respectivo permiso, la parte demandante aduce la inconstitucional e ilegalidad del acto porque desconoce la presunción de inocencia al no tener por desvirtuado el dolo y la culpa del demandante, con dicho desconocimiento del principio de inocencia y de la buena alega violación al debido proceso y por último una falta de competencia del Director territorial para proferir el acto administrativo configurándose una falsa motivación y abuso de poder y por último debido a la caducidad de la facultad sancionatoria de Cortolima, sobre cada uno de estos cargos se pronunciara el Despacho:

DE LA FALTA DE COMPETENCIA

En este cargo, la parte demandada señala que al Director Territorial Sur de Cortolima no le está reconocido por ley ejercer el poder sancionatorio, por lo que su actuar configura abuso de poder y falsa motivación, argumenta que la facultad de los directores territoriales es la de coordinar la satisfacción de las necesidades básicas de la población y no la función de ejercer esa función sancionatoria.

El Despacho observa que, en el acto demandado, el Director Territorial invoca las facultades otorgadas en el Acuerdo 018 de 2008, una vez revisada dicha norma, se tiene que Cortolima dispuso establecer en estas direcciones territoriales, la competencia para decidir en primera instancia los procesos sancionatorios ambientales.

De la misma forma se invoca las facultades conferidas en la ley 99 de 1993, se advierte que en el artículo 27, esta norma le otorga facultades a los Consejos Directivos de las Corporaciones autónomas para adoptar sus estatutos y determinar la estructura interna de la Corporación, y conforme a esta facultad es que se determina que dentro de la estructura interna de la entidad se encuentran los directores territoriales a quienes se les otorga la competencia para adelantar el proceso sancionatorio. Así mismo, la ley faculta a las Corporaciones Autónomas para la delegación interna de la función sancionatoria, sobre este tema el Consejo de Estado¹¹, se pronunció, de la siguiente forma:

“De conformidad con todo lo anterior, para la Sala resulta palmario que las resoluciones acusadas no se encuentran afectadas por el vicio de falta de competencia alegado, en cuanto que si bien no se demostró la publicación de la Resolución núm. 053 de 28 de marzo de 2006 -a través de la cual se delegó en el Secretario General de CORPOCALDAS la facultad de dirigir los procesos contravencionales y expedir los actos administrativos que pongan fin a los mismos, incluyendo las sanciones a que haya lugar, tal como ocurrió con aquellas-, lo cierto es que es obligatoria a partir de su expedición, no genera la incompetencia del funcionario a quien se le adscribió la función sancionatoria por tratarse de una delegación interna y no externa, siéndole oponible a la propia entidad, máxime cuando dicha facultad proviene directamente de la ley”

Teniendo en cuenta que la norma faculta a las Corporaciones para determinar su estructura y competencias, y en atención a que no existe prohibición para la delegación interna como es el caso

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, sentencia del 29 de septiembre de 2022, expediente: 17001233100020070038303. Consejero ponente: Nubia Margoth Peña Garzón

de la facultad sancionatoria en los directores territoriales, el cargo de falta de competencia no está llamado a prosperar.

La parte actora utiliza estos mismos argumentos señalando que existe una falsa motivación del acto, puesto que la ley no le ha reconocido a los directores territoriales las facultades para ejercer el poder sancionatorio, el despacho considera que la parte actora pretende atacar los supuestos jurídicos que sustentan la expedición del acto, bajo el cargo de nulidad de falsa motivación, por lo que es necesario traer a colación un pronunciamiento del Consejo de Estado¹² en donde analiza los distintos enfoques y el alcance del vicio de falsa motivación del acto administrativo:

“El citado vicio de nulidad debe ser entendido desde tres (3) enfoques distintos, a saber: la falsa motivación de hecho, la falsa motivación en derecho y la indebida motivación, aspectos estos que deben ser analizados siempre desde el contenido mismo del acto censurado, es decir, atendiendo su alcance interno, lo que impone que el análisis haga referencia a lo que expone el acto administrativo en la parte motiva y en la resolutive.

Pues bien, el primero supone un juicio de certeza, es decir, el cuestionamiento acerca de si son ciertos los hechos que se esgrimen como fundamento para expedir la decisión que se cuestiona. Así, de advertir que son falsos, el Juez no tiene opción diferente que acoger la pretensión de nulidad que se funda en la mencionada argumentación, si ellos son determinantes para la decisión que el acto toma.

Por su parte, un cargo de falsa de motivación en derecho está orientado a atacar los supuestos jurídicos esgrimidos en la parte motiva y que sustentan la expedición del acto, de modo que, si llega a acreditarse que la normativa que invoca la Administración no tiene el alcance para definir la situación jurídica en el acto, la suerte que corre en un juicio de nulidad será la de desaparecer del orden jurídico por ilegal.

Finalmente, la indebida motivación emerge del análisis del acto a partir de cinco (5) tipos de inferencias lógicas que se excluyen entre sí, pues cada una de ellas depende de la tesis y sus fundamentos; veamos: la primera se presenta cuando la decisión vertida en la parte resolutive del acto no es la causa eficiente de lo expuesto en la parte motiva. El impugnante entonces puede controvertir la certeza de lo expuesto en cada una de ellas para determinar que lo definido en el acto no es eficiente para producir la decisión, lo que se traduce en una relación causa - efecto.

La segunda se formula asegurando que la motivación del acto administrativo no es suficiente ni adecuada con el fin que se pretende alcanzar con su expedición, aspecto este último que tendría que estar contenido en la parte resolutive. En este contexto, la discusión vendría a darse sobre las razones aducidas por la Administración para la expedición de la decisión y no sobre lo resuelto, pues éste es una meta a alcanzar. Se trataría entonces de una relación teleológica, pues se establece a partir de un fin que pretende alcanzar la Administración con los medios que allí enlista, pero en donde se demuestra que éstos no resultan adecuados ni suficientes para ello, lo que se enmarca en una relación de medio a fin.

Como tercer criterio para aducir un cargo de falsa motivación encontramos aquél en donde lo resuelto se sustenta exclusivamente en que las demás probabilidades o hechos que se dan alrededor de ella no son posibles o no son probables, en otras palabras, supone una exclusión de todas las demás posibilidades. Así, lo que busca este tipo de relación excluyente es atacar el juicio de descarte de las otras posibles alternativas que tuvo en cuenta la entidad al expedir el acto para la validez de lo resuelto.

Acontece también la falsa motivación cuando del postulado general que invoca la autoridad demandada en la parte motiva no se deduce el resultado pragmático que se vierte en la parte resolutive, lo que indica que la estructura de la argumentación se sustenta en el resultado que puedo obtener de la premisa.

Por último, la quinta inferencia lógica que conduciría a adelantar un análisis de invalidez por falsa motivación sería la concerniente a la relación de equivalencia significativa, que parte de un presupuesto consistente en que el acto predica una condición de un sujeto en las consideraciones para entenderla

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, sentencia del 17 de junio de 2022, expediente: 730001233300020130008101. Consejero ponente: Oswaldo Giraldo López

semejante o análoga a otro en lo que resuelve; o, lo que es lo mismo, se estructura cuando la tesis y el fundamento gozan de las mismas cualidades. En tal medida, demostrar la nulidad por esta relación lógica llevaría a analizar si es cierto tanto lo afirmado en la parte motiva como en la resolutive, y entonces definir la validez de la decisión.”

En este caso la normativa que invoca la administración es la que efectivamente faculta al Director Territorial Sur de Cortolima para adelantar en primera instancia los procesos administrativos sancionatorios, con lo cual se encuentra acreditado que la normativa que invoca la Administración tiene el alcance para definir la situación jurídica, razón por la cual, el cargo de falsa motivación se encuentra desvirtuado, consecuentemente no existe configuración de acto de abuso de poder por parte del Director Territorial.

DE LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA

Con respecto de las infracciones ambientales, cometidas a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1333 de 2009, esta norma establece un término de caducidad en su artículo 10 así:

“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”.

En atención a que esta es una norma de carácter especial, será dentro del término fijado en ella que la administración deberá expedir y notificar el acto administrativo que resuelve de fondo el proceso sancionatorio.

En el presente caso la infracción objeto de sanción fue conocida en la visita del 6 de mayo de 2011, por lo que de acuerdo a la norma la demandada tenía hasta el 6 de mayo de 2031, para imponer la sanción y notificarla antes que caducará su facultad sancionadora, teniendo en cuenta que la Resolución 053 fue expedida el 11 de febrero de 2013 y notificada el día 19 de julio de 2013, no se encuentra que hubiere operado la caducidad que advierte la parte demandante, por lo que no tiene vocación de prosperidad dicho cargo de la demanda.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO Y LA PRESUNCION DE INOCENCIA

El apoderado fundamenta que el acto administrativo sancionatorio desconoce la presunción de inocencia en la medida que se sancionó a la entidad y no tuvo por desvirtuadas la culpa y el dolo en el proceso sancionatorios, en materia sancionatorio ambiental se admite la presunción legal de culpa y dolo, presunción que admite prueba en contrario, por lo que el presunto infractor está en la posibilidad de desvirtuarlo a través de diferentes medios de prueba.

En lo referente al debido proceso, en sentencia de 20 de abril de 2017, la Corte Constitucional¹³, se pronunció frente a los derechos al debido proceso y presunción de buena fe dentro de las actuaciones administrativas, y la presunción de dolo y culpa en los procesos de responsabilidad subjetiva, de la siguiente forma:

“A partir de los precedentes jurisprudenciales (...), es posible precisar las condiciones que debe reunir una presunción de dolo o de culpa para ser constitucionalmente admisible: (i) no puede tratarse de una presunción de responsabilidad. La responsabilidad es el resultado de la conjunción de varios elementos, uno de los cuales puede ser la culpabilidad; las presunciones de dolo y culpa sólo se predicen del elemento culpabilidad. Por lo tanto, para que opere la presunción, es necesario que el hecho base se encuentre debidamente probado. (ii) Deben ser verdaderas presunciones, no ficciones.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda, subsección B, sentencia de 14 de septiembre de 2022, expediente: 11001-03-25-000-2018-01046-00 (3343-2018). CP: Cesar Palomino Cortes

*Por consiguiente, las presunciones de dolo y culpa deben ser construidas a partir de la experiencia y de un razonamiento lógico. (iii) Debe tratarse de medidas razonables y proporcionadas, al proteger intereses superiores, cuya tutela, mediante la presunción de dolo o culpa, no resulte desequilibrada frente a la afectación que engendra de la presunción de inocencia. El carácter iuris tantum de las presunciones juega en favor de su proporcionalidad.
(...)*

Como elemento esencial de los regímenes democráticos, la Constitución Política de 1991 estableció en su artículo 29 la presunción de inocencia la que, a pesar de su redacción, opera tanto en los procesos judiciales, como en los procedimientos administrativos, de acuerdo con el inciso primero del mismo artículo. Se trata de una garantía fundamental que, a la vez, hace parte del derecho fundamental al debido proceso y que entraña las siguientes consecuencias: (i) corresponde al Estado la carga de desvirtuar la inocencia, a través de la prueba de los elementos de la responsabilidad, incluida la culpabilidad. (ii) A pesar de existir libertad de medios probatorios para desvirtuar la presunción de inocencia, sólo son admisibles medios de prueba respetuosos del debido proceso y acordes a la dignidad humana. (iii) Nadie puede ser obligado a contribuir para que la presunción de inocencia que lo ampara, sea desvirtuada; (iv) La prueba necesaria para demostrar la culpabilidad debe tener suficiente fuerza demostrativa, más allá de toda duda razonable, la que, en caso de persistir, debe resolverse mediante la confirmación de la presunción y (v) durante el desarrollo del proceso o del procedimiento, la persona tiene derecho a ser tratado como inocente. Para la jurisprudencia, la presunción de inocencia es, a la vez, fundamento de la proscripción de principio de la responsabilidad objetiva.

A pesar de tratarse de una garantía esencial del derecho fundamental al debido proceso, la presunción de inocencia, como los otros derechos y garantías constitucionales, no constituyen potestades absolutas reconocidas a un individuo, contrario a lo que sostiene uno de los intervinientes en este proceso. El carácter absoluto de los derechos y las garantías sería incompatible con la vida en sociedad, al poner en riesgo la vigencia de otros derechos, principios y valores la que, según las circunstancias, implican la modulación de los derechos y garantías constitucionalmente reconocidas, a condición de ser estrictamente razonables y proporcionales. Así, la jurisprudencia de este tribunal constitucional, desde muy temprano ha reconocido el carácter relativo del derecho al debido proceso, sobre todo cuando se trata de garantías aplicables al desarrollo de procedimientos administrativos. Ha explicado que la extensión del derecho al debido proceso a los procedimientos administrativos, que realizó el Constituyente colombiano en el artículo 29 de la Constitución, no significó un traslado automático y con el mismo rigor de todas las garantías judiciales, al procedimiento administrativo, o de las garantías reconocidas en materia penal, a los procedimientos administrativos sancionatorios. Por esta razón, la jurisprudencia constitucional ha explicado la necesaria flexibilización o la aplicación matizada de las garantías del debido proceso, a las actuaciones administrativas.

Esta posición jurisprudencial que ha sido constante y coherente, se funda en el reconocimiento de que los principios constitucionales de eficiencia y eficacia, predicable de las actuaciones administrativas (artículo 209 de la Constitución), justifican, según las circunstancias, una modulación proporcional de las garantías del procedimiento administrativo, la que resulta compensada, en todo caso, por el control judicial posterior que realiza la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Así, por ejemplo, la Corte Constitucional ha declarado conforme a la Constitución, la modulación de la prohibición de bis in idem en materia administrativa disciplinaria, cuando el interés superior de la lucha contra la corrupción justifica, de manera proporcionada, que puedan ser revocados directamente fallos absolutorios o autos de archivo, en la búsqueda de una mejor realización de la justicia material, la que resultaría sacrificada con una aplicación a ultranza de la garantía en cuestión. También, en lo que interesa en el caso bajo examen, ha aceptado que la presunción de inocencia pueda ser objeto de excepciones o de modulaciones, cuando un interés suficientemente importante lo justifique, lo que no ocurrió, por ejemplo, respecto de una norma que preveía que la detención provisional de un soldado profesional, durante más de 60 días, conducía a su retiro temporal con pase a la reserva, por considerar que la medida resultaba desproporcionada, al existir medidas alternativas, igualmente eficaces, pero menos gravosas respecto de la presunción constitucional de inocencia.

En aplicación de esta lógica, a pesar de que la Corte Constitucional haya considerado, en un primer momento, que la presunción de inocencia del artículo 29 de la Constitución Política, así como el principio de dignidad humana fundaban una proscripción absoluta de toda forma de responsabilidad objetiva, es decir, aquella en la que basta con probar la ocurrencia del hecho dañino imputable al sujeto, para que le fuera atribuida la responsabilidad, sin tomar en consideración el elemento volitivo

culpa o de responsabilidad subjetiva, y formuló, como principio el nulla poena sine culpa, ha aceptado tanto excepciones, como modulaciones. Así, este tribunal ha declarado la constitucionalidad de formas de responsabilidad objetiva, por ejemplo la presente en materia cambiaria, pero ha sometido este tipo de responsabilidad a una serie de condiciones que determinan su proporcionalidad frente a la afectación del principio de culpabilidad, derivado de la presunción de inocencia: (i) no pueden tratarse de medidas que priven de derechos al destinatario o a terceros; (ii) sólo pueden ser sanciones de tipo monetario; y (iii) no pueden ser graves en términos absolutos o relativos. De esta manera, se estableció la excepcionalidad de la responsabilidad sin culpa, la que implica que cuando el legislador ha guardado silencio, se debe entender que el régimen previsto es de responsabilidad subjetiva. En desarrollo del carácter excepcional de la responsabilidad objetiva, recientemente esta Corte declaró que la pérdida de investidura, sanción grave pronunciada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, no puede ser decretada sin mediar un análisis suficiente del elemento subjetivo dolo o culpa, como garantía del derecho al debido proceso.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional también ha declarado la proporcionalidad de presunciones de dolo o de culpa que el legislador ha introducido en distintos campos, para efectos de establecer responsabilidades, tanto de tipo sancionatorio, como resarcitorio y preventivo.”

Teniendo en cuenta, que esta presunción no es de responsabilidad sino de la culpabilidad, la autoridad ambiental deberá verificar la existencia de la conducta (acción u omisión) constitutiva de daño o si se encuentra probada alguna causal eximente de responsabilidad, en el presente caso la conducta reprochada es el vertimiento de residuos del acueducto municipal sin contar con el respectivo permiso, encontrándose que siendo la autoridad municipal la encargada de los servicios públicos omitió su deber de vigilancia frente a la empresa de servicios públicos con el fin de que esta no afectara el ambiente, y del acto atacado se extrae que los infractores guardaron silencio respecto del pliego de cargos, por lo que se entienden no desvirtuados los cargos.

Así mismo, se tiene que la formulación de cargos y la investigación adelantada por CORTOLIMA parte de la presunción de dolo o culpa contentiva en la Ley 1333 de 2009, dentro de la investigación se le imputó una actitud omisiva y no contar con licencia para los vertimientos en la quebrada La Picora, es deber de la parte infractora desvirtuar el mismo a través de los medios probatorios, circunstancias que no fueron desvirtuadas ante la omisión de los infractores de ejercer sus derechos de defensa y contradicción respecto del pliego de cargos, razón por la cual no se encuentra que la entidad demandada haya desconocido el principio de inocencia, el de buena fe o hubiese vulnerado el derecho al debido proceso.

La parte actora señala que no hubo pronunciamiento respecto de las causales de atenuación y/o agravación, en cuanto a las causales de atenuación de la responsabilidad en materia ambiental, como son la confesión, el resarcimiento o mitigación del daño o que no exista daño al medio ambiente, como se mencionó previamente ante el silencio de la parte infractora dentro del proceso, no es posible que se hubiere configurado la confesión o que se acreditara algún tipo de resarcimiento, mitigación o corrección del daño, de igual forma durante todo el acto administrativo se hace alusión al daño ambiental y a los recursos naturales, por lo que tales circunstancias, no configuraban una causal de atenuación sino de agravación de la responsabilidad, y respecto de estas circunstancias de agravación se pronuncia la Corporación ambiental al señalar que la conducta desplegada es agravada al atentar contra los recursos naturales, en este entendido, la entidad no se pronunció respecto de las causales de atenuación al no encontrarse configuradas, debido a que la presunta infracción se enmarcaba en las causales de agravación.

Es así, como al no encontrarse acreditadas las causales de nulidad invocadas por la demandante en contra de los actos administrativos mediante los cuales se declaró la responsabilidad del Municipio de Chaparral por la afectación ambiental, y al no tener como desvirtuada la presunción de legalidad de los actos demandados, se negaran las pretensiones de la demanda.

DE LA CONDENA EN COSTAS.

El artículo 365 del C.G.P., aplicable al caso por disposición expresa del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y en virtud de la derogatoria del Código de Procedimiento Civil, dispone que se condenará

en costas a la parte vencida en el proceso y como quiera que la parte demandante fue la parte vencida, resulta ajustado a derecho aplicar este criterio y, en consecuencia, se procederá a condenarla al pago de las costas procesales.

Para el efecto, y como quiera que se trata de un asunto contencioso administrativo en donde se perseguía el cese de una acción coactiva por una multa por valor de DIEZ MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS (\$10.932.432), se encuadra en el proceso de menor cuantía, según lo establecido en el Acuerdo 10554 de 2016 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, los montos mínimos y máximos de estos serán entre el 4% y 10%.

Dentro del expediente se encuentra acreditado que la parte demandada actuó a través de apoderado quien presentó los alegatos de conclusión, si bien no es posible establecer que el apoderado hubiese sido contratado y la entidad incurriera en el pago de sus honorarios, aun en caso de ser estos empleados de planta el criterio jurisprudencial ha indicado que esta situación ha de ser comparable a cuando la parte actúa en nombre propio, por lo que, teniendo en cuenta dicha intervención procesal se impone una condena equivalente al cuatro por ciento (4%) de la cuantía de las pretensiones de la demanda.

VII.- DECISIÓN

Como natural corolario de lo expuesto, el Juzgado Séptimo Administrativo de Oralidad del Circuito de Ibagué, Distrito Judicial del Tolima, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, por lo señalado en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: Condenar en costas en esta instancia a la parte demandante. Por secretaría procédase a su liquidación, para ello se fijan como agencias en derecho el equivalente al cuatro por ciento (4%) de la cuantía de las pretensiones de la demanda.

TERCERO: ORDENAR se efectúe la devolución de los dineros consignados por la parte demandante por concepto de gastos del proceso, si los hubiere, lo cual deberá realizarse por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, acorde con lo establecido en la Circular DEAJC19-43 del 11 de junio de 2019, y los lineamientos establecidos para tal fin.

CUARTO: En firme la presente sentencia, **ARCHÍVESE** el expediente previa cancelación de su radicación.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE


OSCAR GIOVANNY POLANIA LOZANO
JUEZ

Firmado Por:
Oscar Giovanni Polania Lozano
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
007
Ibague - Tolima

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **24e27f06a298a68dbd8c558f648e4e2cf8ec01659fc5026629c22167209f3221**

Documento generado en 27/03/2023 03:06:56 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>