Exp. No. 200.38.17.371

CORPORINOQUIA

RESOLUCIÓN 200.36.23.0330 ***FECHA*** 22 MAR 2023

"POR MEDIO DE LA CUAL SE DECIDE DE FONDO DENTRO DE UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES"

La Secretaria General de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia - CORPORINOQUIA, en uso de las facultades estatutarias, legales y en especial las conferidas mediante la Ley 99 de 1993, Ley 1333 de 2009, Ley 1437 de 2011, Decreto 2811 de 1974, Decreto 1076 de 2015, y en especial la Resolución de la Dirección General No. 400.36.22.1222 del 26 de agosto del año 2022 y la Resolución No.100.41.14.0995 del 08 de julio de 2014, procede a decidir, previas las siguientes:

I. ANTECEDENTES RELEVANTES – Exp. 500.33.1.13.-108-500.29-15-029

La Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia mediante resolución 500.41.15.0776 de fecha 27 de mayo otorgó licencia ambiental a la Señora Gloria Milena Gómez Acosta para el proyecto de *"explotación y beneficio de materiales de construcción tipo arrastre y cantera" en un volumen máximo de explotación de 170.000 m³/año de los cuales corresponde a un volumen de 138.600 m³/año a material de arrastre, y 31.400 m³/año para material de cantera, en un área de 48 Hectáreas (Ha) y 9584 metros Cuadrados, localizado en la vereda El Cedral, en jurisdicción del municipio de Hato Corozal, en el departamento de Casanare, enmarcadas en las coordenadas que se indican a continuación, y por un término igual al establecido en el contrato de concesión No LLG-15061"*. Notificada vía electrónica el día 03 de junio de 2015[1]

Auto No. 500.57.16.2200 de fecha 19 de septiembre de 2016, *"por medio del cual se dispuso efectuar un control y seguimiento"* Notificado personalmente el 05 de diciembre de 2017.[2]

Oficio Radicado YO. 2017.04508 de fecha 19 de abril de 2017, a través del cual la señora Gloria Milena informa que no le fue notificado el auto de control y seguimiento.

Auto No. 200.57.17.3434 del 09 de octubre de 2017 *"Por el cual se deja sin efecto la notificación de un acto administrativo.*

Concepto Técnico No. 500.8.2.18-1365 de fecha 13 de septiembre de 2018 "*Control y seguimiento al proyecto de explotación y Beneficio de Materiales de construcción tipo arrastre*".

II. ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARIA GENERAL

Que mediante memorando interno No. 500.17.0912 de fecha 10 de noviembre de 2017 (fl. 1), la subdirección de Control y Calidad Ambiental remitió a esta secretaria concepto técnico No. 500.10.1.16.2341 de fecha 27 de diciembre de 2016 (fls. 2-26), que contiene los hallazgos encontrados en la visita técnica de control y seguimiento realizada el día 01 de diciembre del 2010, al proyecto de explotación y beneficio de materiales de construcción tipo arrastre y cantera en el área establecida en el contrato de concesión No. LLG-15061 en la vereda cedral del Municipio de Hato Corozal, Departamento de Casanare. (Anexa Resolución No. 500.41.15.0776 de fecha 27 de mayo de 2015 (fols. 27-34)

Que por medio de auto No. 200.6.18.1544 de fecha 15 de mayo de 2018, la secretaria general de Corporinoquia dio apertura de una investigación administrativa de carácter ambiental en contra de la señora GLORIA MILENA GOMEZ ACOSTA, identificada con cédula de ciudadania No. 51.974.128. Acto administrativo del cual se notificó

[1] *Fols. 27-34 Exp. Sancionatorio 200.38.17.371 – Ver. Expediente de permisos ambientales Fols. 417-441.*
[2] *Fols. 27-34 Exp. Sancionatorio 200.38.17.371*

personalmente la persona debidamente autorizada para tal efecto el día 14 de junio del 2018. (fols. 38 reverso y fol 41 del exp).

Que mediante Auto No. 200.6.18.3035 de fecha 18 de septiembre de 2018 (fols. 43-48) la secretaria general formuló cargo único en contra de la señora GLORIA MILENA GOMEZ ACOSTA, identificada con cédula de ciudadania No. 51.974.128. Acto administrativo notificado de manera personal el día 25 de octubre de 2018.

Que mediante radicado YO. 2018.13299 de fecha 26 de octubre de 2018, estando dentro del término legal para tal efecto, la presunta infractora presento a esta Corporación escrito de descargos del cual solicito y allego pruebas. (fols. 50-69)

Que mediante acto administrativo No. 200.6.22.1113 de fecha 27 de mayo de 2022 (fols.70-74) la Secretaria General dio apertura a periodo probatorio. Acto administrativo notificado electrónicamente el día 30 de junio de 2022, conforme autorización expresa y visible a folio 78.

Que mediante Auto No. 200.6.22.3400 del 28 de noviembre de 2022 (fols.82-83) esta Secretaría dispuso correr traslado al investigado por el término de 10 días hábiles contados a partir de la firmeza del auto que ordenó el traslado. Acto administrativo notificado el día 22 de septiembre de 2021 (fl.35).

Que posteriormente mediante oficio bajo radicado No.YO.2022.18219 de fecha 30 de diciembre de 2022, la señora Gloria Milena Gómez Acosta, presento dentro de la oportunidad legal a esta Entidad escrito denominado "*alegatos de conclusión (...)*"

III. DEL MATERIAL PROBATORIO RECAUDADO DENTRO DE LA INVESTIGACION ADMINISTRATIVA

El artículo 26 de la Ley 1333 de 2009 señala el término otorgado para la práctica de pruebas solicitadas por los investigados o aquellas decretadas de oficio, en concordancia con el articulo 22 ibidem, que establece que 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

En virtud de lo anterior, el Despacho a través del Auto No. 200.6.22.113 de fecha 27 de mayo de 2022(fls.48-51), abrir a periodo probatorio dentro de la presente actuación.

Así las cosas, procede el **Despacho a enunciar las documentales obrantes dentro del expediente 200.38.17.371:**

PRUEBAS DE RESORTE TECNICO DE CORPORINOQUIA

La presente investigación tiene como pruebas las que se relacionan a continuación, de las cuales más adelante ser hará un análisis de la procedencia, pertinencia y utilidad de las mismas, a fin de determinar la presunta responsabilidad ambiental de la investigada. A partir del análisis y recaudo probatorio, la aplicabilidad de las normas sustanciales, la salvaguarda de los bienes jurídicos que estén inmersos en una presunta vulneración y/o afectación de carácter ambiental, para lo cual se enunciaran los instrumentos técnicos con los que cuenta la Corporación:

- **Concepto técnico No. 500.10.1.16.2341 de fecha 27 de diciembre de 2016:** Control y seguimiento al proyecto de explotación y beneficio de materiales de construcción tipo arrastre y cantera en el área establecida en el contrato de concesión No. LLG 15061, visita realizada el día 01 de diciembre de 2016 a la vereda el cedral del Municipio de Hato Corozal del Departamento de Casanare.

- **Oficio No. 500.19.0187 de fecha 04 de marzo de 2019**: Evaluación técnica del escrito de descargos.

PRUEBAS DE LA PARTE INVESTIGADA

Luego de la revisión documental al expediente en mención, se evidenció que una vez se surtió la notificación personal de los Auto No. 200.6.18.3035 de fecha 18 de septiembre de 2018 y Auto No.200.6.22.3400 de fecha 20 de noviembre de 2002 a la investigada, esta, directamente dentro del término otorgado para tal efecto, ejerció su derecho de defensa y contradicción, para lo cual allego los siguientes:

- ***Radicado No. YO. 2018.13299 de fecha 26 de octubre de 2018:*** *Descargos Auto No. 200.6.18.3035 del 18 de septiembre de 2018 (..)"*

-Radicado No. YO.2022.18219 del 30 de diciembre del 2022: *Alegatos de conclusión al Auto No. 200.6.22.3400 del 20 de noviembre de 200.- procedimiento sancionatorio ambiental iniciado mediante auto No. 200.6.18.1544 del 15 de mayo de 2018.*

IV. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARIA GENERAL

PRESUPUESTOS PROCESALES- COMPETENCIA

Que, de conformidad con el artículo 1 de la Ley 1333 de 2009, la titularidad de la potestad sancionatorio ambiental la ejerce el Estado como regla general, sin embargo, la norma misma reviste de dicha facultad a las Corporaciones Autónomas Regionales, en este caso CORPORINOQUIA para adelantar el procedimiento sancionatorio ambiental en su correspondiente
jurisdicción, tratándose de personas naturales o jurídicas que por acción u omisión incurran en la vulneración infrinjan la normatividad ambiental o afecten los recursos naturales, de conformidad con los numerales 2° y 17 del articulo 31 de la Ley 99 de 1993 en concordancia con los artículos 2° y 5° de la Ley 1333 de 2009.

LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA – INDENTIFICACION E INDIVIDUALIZACION DE LA INVESTIGADA

La investigación sancionatoria ambiental recae y tiene como sujeto pasivo a la señora GLORIA MILENA GOMEZ ACOSTA, identificada con cédula de ciudadania No. 51.974.128, persona natural, del cual se demostró tener la capacidad para acudir al presente proceso, y a la cual se le garantizó el derecho de defensa y contradicción de los elementos de prueba que dieron merito para la apertura de la investigación administrativa sancionatoria ambiental.

Adicionalmente, por ser la persona en quien recaía la titularidad de las obligaciones contenidas en la Resolución No. 500.41.15.0776 de fecha 27 de mayo de 2015. Acto administrativo del cual se devino el presunto incumplimiento ambiental según lo dispuesto en el numeral 2 del artículo tercero de la citada Resolución, Resultado de lo mencionado, se originó el inicio de la investigación a través de Auto No. 200.6.18.1544 del 15 de mayo de 2018, y del que posteriormente una vez debidamente notificado y garantizado la publicidad del mismo se procedió con la estructura del pliego de cargo formulado en contra de la parte investigada. Actuación que se surtió en el marco de la presente investigación.

DE LA CADUCIDAD

Una vez se realizó el análisis de los presupuestos facticos que motivaron el inicio de la apertura de la investigación administrativa sancionatoria ambiental, en ejercicio del

derecho de la acción sancionatoria, el despacho determina que no se ha configurado la caducidad de la facultad sancionatoria, por lo que a la luz del artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, la oportunidad para decidir dentro de la presente investigación.

SANEAMIENTO DEL PROCESO

La secretaria General de la Corporación, en virtud del articulo 41 de la Ley 1437 de 2011, realizó el análisis de la actuación procesal, encontrando que las actuaciones surtidas desde el inicio de la investigación administrativa ambiental se ajustan en derecho de conformidad como lo establece el artículo 29 Constitucional, así mismo se ciñe al procedimiento administrativo sancionatorio que establece la Ley 1333 de 2009. Por lo que al no evidenciar vicios de procedimiento que no contemple la Ley sustancial o que afecte la presente actuación administrativa y a observar que no existen a la fecha de la presente resolutiva pleitos y/o peticiones pendientes por resolver y que impidan emitir un pronunciamiento de fondo (Art. 27 Ley 1333 de 2009), se procede a decidir en derecho en el caso objeto de valoración jurídica.

V. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Que la Constitución Política de Colombia, denominada Constitución Ecológica3 por la Corte Constitucional, en su desarrollo ha establecido los lineamientos en la política ambiental del país, por ejemplo, en su artículo 8° señala que *"es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y **naturales** de la nación"*.

Que el artículo 79 Constitucional, advierte, entre los derechos colectivos, la garantía que tiene toda persona de gozar de un ambiente sano.

En ese mismo sentido, el artículo 58 Constitucional le otorga a la propiedad privada la función ecológica inherente y, el artículo 80 advierte sobre la obligación del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y con ello garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, además, la administración deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, **imponer las sanciones legales** y **exigir la reparación de los daños causados**.

Por su parte, el artículo 95 de la Constitución señala que uno de los deberes del ciudadano es proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

Que, el Decreto 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Renovables y de Protección al Medio Ambiente, que otorga al medio ambiente el rango de patrimonio común, e impone al Estado y a los particulares el deber de participar en su preservación y manejo por ser de utilidad pública e interés nacional.

Que el Código Nacional de Recursos Naturales establece en su el artículo 2°, el mismo se funda en el principio del patrimonio común de la humanidad, elevando al medio ambiente a rango de derecho colectivo fundamental, con el fin de garantizar la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, lo que demuestra la importancia que reviste la conservación y cuidado de éste.

Que el artículo 180 ibídem, señala como deber de todos los habitantes de la República, colaborar con las autoridades en la conservación y en el manejo adecuado de los suelos, además, advierte que las personas que realicen actividades agrícolas, pecuarias, forestales o de infraestructura, que afecten los suelos, están obligados a llevar a cabo las

3 Corte Constitucional – M.P. Alejandro Martínez Caballero, sentencia de 17 de junio de 1992 – Expediente T-411/1992.

prácticas de conservación y recuperación que se determinen de acuerdo con las características regionales.

Que, por su parte la Ley 99 de 1993, Artículo 30 dispone que todas las Corporaciones Autónomas Regionales tienen por objeto la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.

Que, a su vez, la Ley 99 de 1993 asigna a las Corporaciones Autónomas Regionales las funciones señaladas en los numerales 2 y 17 del artículo 31, que a la letra dicen:

> ***Artículo 31.*** *Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:*
>
> *2. Ejercer la función de* ***máxima autoridad ambiental*** *en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio de Medio Ambiente.*
>
> *17.* ***Imponer y ejecutar a prevención*** *y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades,* ***las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley****, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados.*

Que, entre otros aspectos, los artículos 83 y siguientes de la Ley 99 de 1993, señala el tipo de medidas preventivas y las sanciones a imponer al infractor de normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables; de igual forma, precisa que la imposición de multas no exime al infractor de la ejecución de obras o medidas ordenadas por la autoridad ambiental responsable del control, ni la obligación de restaurar el medio ambiente.

Que la Ley 1333 de 2009, a través de la cual se regula el procedimiento sancionatorio ambiental, en el parágrafo del artículo 1°, en concordancia con el parágrafo 1° del artículo 5°, en materia ambiental, indica que se presume la culpa o el dolo del infractor y que en caso de que aquél no la desvirtúe, será sancionado definitivamente.

Que en los términos del artículo 5° de la referida Ley 1333, se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las mandatos señalados 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 que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la Autoridad Ambiental competente; igualmente es constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente.

Que el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009, establece que el proceso sancionatorio se iniciará mediante acto administrativo motivado y se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva y su fin es establecer la veracidad de los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales.

Que de conformidad con lo preceptuado en el artículo 27 de la misma Ley 1333, una vez vencido el término para presentar los respectivos descargos o para la práctica de las pruebas, según el caso, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo motivado, declarará o no la responsabilidad del investigado y le impondrá las sanciones a que haya lugar.

Que, a su vez, el artículo 40 de la misma normatividad, regula lo correspondiente a las clases de sanciones (principales o accesorias) a imponer al responsable de cometer la infracción ambiental, para ello deberá tener en cuenta los agravantes (artículo 7°), los atenuantes (artículo 6°), los eximentes de responsabilidad (artículo 8°) y las causales de cesación de procedimiento (artículo 9°), además de la afectación al medio ambiente.

Que el proceso sancionatorio ambiental es una institución revestida de legalidad, desprovista de cualquier elemento de arbitrariedad, a pesar de ser una potestad discrecional de la Administración y debe ceñirse a los principios propios de la función administrativa y del debido proceso - por implicar posibles restricciones al ejercicio de derechos individuales -, entre estos, el de defensa y el de ser sujetos de decisiones fundadas y razonadas.

Que la Corte Constitucional, al realizar un examen de constitucionalidad de la presunción de dolo y culpa a cargo de los presuntos infractores señalada en el parágrafo del artículo 1° y en el parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, indicó acerca del deber probatorio de la entidad investigadora, lo siguiente:

"(...)

> *7.10. La Corte considera que la presunción general establecida se acompasa con la Constitución toda vez que no exime al Estado de su presencia activa en el procedimiento sancionatorio ambiental a efectos de verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. Las distintas etapas previstas en el procedimiento sancionatorio -Ley 1333 de 2009-, son una clara muestra de las garantías procesales que se le otorgan al presunto infractor -debido proceso-.*
>
> *Los parágrafos demandados no establecen una "presunción de responsabilidad" sino de "culpa" o "dolo" del infractor ambiental. Quiere ello decir que las autoridades ambientales deben verificar la ocurrencia de la conducta, si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximente de responsabilidad (art. 17, Ley 1333). Han de realizar todas aquellas actuaciones que estimen necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios (artículo 22, Ley 1333).*
>
> *No se pasa, entonces, inmediatamente a la sanción sin la comprobación del comportamiento reprochable. La presunción existe solamente en el ámbito de la culpa o el dolo, por lo que no excluye a la administración de los deberes establecidos en cuanto a la existencia de la infracción ambiental y no impide desvirtuarla por el mismo infractor a través de los medios probatorios legales.*

(...)".

Además, el artículo 8º de la Ley 1333, establece los eximentes de responsabilidad, como son: *"1. Los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, de conformidad con la definición de los mismos contenida en la Ley 95 de 1890. 2. El hecho de un tercero, sabotaje o acto terrorista". De igual modo, el artículo 90, ibídem, contempla las causales de cesación del procedimiento en materia ambiental: "1º. Muerte del investigado cuando es una persona natural. 2º. Inexistencia del hecho investigado. 3º. Que la conducta investigada no sea imputable al presunto infractor. 4º. Que la actividad esté legalmente amparada y/o autorizada."*

Que, de acuerdo con lo anterior, es deber de la autoridad ambiental que se encuentre adelantando el correspondiente proceso sancionatorio ambiental, comprobar la ocurrencia del hecho y verificar si el mismo es constitutivo de infracción ambiental o por el contrario se encuentra amparada por una causal de eximente de responsabilidad.

Que, una vez expuestas las anteriores consideraciones, con base en el acervo probatorio, y a la luz de la normatividad ambiental que recoge los deberes y derechos del Estado y de los particulares, así como también los principios que rigen el derecho ambiental y la potestad sancionatoria del Estado, en este caso en cabeza de la Corporación Autónoma

Regional de la Orinoquia – CORPORINOQUIA, por expreso mandato de la Ley, este Despacho entrará a hacer un análisis

A. ANALISIS DEL CASO CONCRETO

Problema jurídico planteado por la Secretaria General

Esta Secretaría se cuestiona ¿si existen los supuestos fácticos, técnicos y jurídicos que respalden la declaratoria de responsabilidad de responsabilidad por parte de la señora Gloria Milena Gómez Acosta, al presuntamente incumplir la obligación señalada en el numeral 1.3[4] y 2.2 del artículo tercero de la Resolución No. 500.41.15.0776 del 27 de mayo de 2015[5]? O ¿si por el contrario se presentan situaciones jurídicas de exoneración de la responsabilidad ambiental de la presunta comisión de la conducta, o se está obrando bajo causal eximente de responsabilidad?

A efectos de realizar el análisis jurídico del caso *sub-examine*, se transcribirá los apartes del acto administrativo que dispuso la formulación del pliego de cargos, si se tiene que mediante Auto 200.6.18.1544 del 15 de mayo de 2018, se dispuso de la apertura de la investigación administrativa ambiental, luego, bajo esa actuación, se hace necesario realizar la valoración de los elementos de prueba señalados en el acápite de "acervo probatorio" insumos técnicos obrantes dentro del presente proceso, de ahí que resulte un importante análisis para adoptar una decisión conforme derecho.

De la formulación del pliego de cargos

La Secretaría General de esta Autoridad Ambiental, al considerar que existía mérito para la adecuación típica de la conducta objeto de investigación por el presunto incumplimiento a unas obligaciones ambientales, y con ello la lesión de bienes jurídicos, por lo que dispuso mediante acto administrativo No. 200.6.18.3035 de fecha 18 de septiembre de 2018 formular pliego de cargos, determinados así:

> *"CARGO ÚNICO: Incumplir la obligación señalada en el numeral 2.2 del artículo tercero de la resolución No. 500.41.15.0776 del 27 de mayo de 2015, que establece que para la explotación del material de cantera se deberá establecer una distancia de protección minima de 100 metros sobre la margen del rio Casanare, toda vez que se identificó una explotación de material a una distancia de 3 metros de la margen de un brazuelo del rio Casanare; así mismo por la contravenir la disposición establecida en el numeral 1.3 del artículo tercero de la resolución No. 500.41.15.0776 del 27 de mayo de 2015, que prohibe la explotación de material sobre la lámina de agua del río Casanare, debiéndose dejar una margen de protección de 3 metros de la misma, como quiera que se pudo evidenciar que se habían realizado actividades extractivas recientemente sobre el lente de agua de un brazuelo de la fuente hidrica en mención, según la información que se encuentra inmersa en el concepto técnico No. 500.10.1.16.2341 del 27 de diciembre de 2016."*

Dicha actuación fue notificada de manera personal a la señora Gloria Milena Gómez Acosta el día 25 de octubre de 2018 (fol. 48)

De lo anterior, se concretó la materialización de la presunta conducta realizada por infractor, de ahí que, para llegar al convencimiento de la verdad frente a los hallazgos encontrados en la visita de control y seguimiento, y partiendo de la génesis del derecho

---

[4] *1.2 No se podrá realizar explotacion de material sobre la lamina de agua del rio Casanare, por lo cual se deberá dejar una marge de proteccion de 3m de la misma, al igual no se autoriza la desviacion o cambio de direccion del flujo de agua.*

[5] *Para la explotacion del material de cantera, se debera establecer una distancia*

sancionatorio ambiental según lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, se procederá a realizar el análisis jurídico del presunto incumplimiento. Sin embargo, previo se analizará con rigurosidad los argumentos de la defensa en el que pretende desvirtuar su culpa. Adicionalmente, y luego de los antecedentes descritos, se valora jurídicamente la licitud de la prueba la a partir de la aplicación de los principios que rigen el derecho administrativo sancionador.

ANALISIS DEL RECAUDO PROBATORIO QUE SUSTENTO EL INICIO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO AMBIENTAL.

Conforme lo ordenado mediante Auto No. 200.6.22-113 de fecha 27 de mayo de 2022, a través del cual se ordenó abrir a periodo probatorio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 1333 de 2009,[6] en el cual se dispuso tener como pruebas las obrantes dentro de la presente actuación (Exp. 200.38.17.371) y los expedientes ambientales No. 500.29.15.029 y No. 500.33.1.13.108. Así las cosas, procede el Despacho a valorar las documentales obrantes dentro del expediente sancionatorio 200.38.17.371.

Del Concepto Técnico No. 500.10.1.16.2341 de Fecha 27 de diciembre de 2016

Según consta en la visita técnica realizada por parte de la Subdirección de Control y Calidad Ambiental de esta Corporación el día 01 de diciembre de 2016 al "*Proyecto de explotación y beneficio de materiales de construcción tipo arrastre y cantera en el área establecida en el contrato de concesión No. LLG-15061*", ubicado en la Vereda El cedral del Municipio de Hato Corozal del Departamento de Casanare, hallazgos que fueron plasmados en el concepto técnico No. 500.10.1.16.2341 de fecha 27 de diciembre de 2016, del prenotado insumo técnico se extrae a su literalidad lo siguiente:

> *"(...) 4. CONCEPTO TECNICO DE INCUMPLIMIENTO AMBIENTAL*
>
> *En concordancia con el Artículo tercero del Decreto 3678 de 2010 y el Artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 y de conformidad con la revisión documental del expediente N° 500.29.15-029 y la visita de control y seguimiento realizada a la licencia ambiental otorgada a la señora Gloria Milena Gómez Acosta para la explotación y beneficio de materiales de construcción tipo arrastre y cantera en el área establecida en el contrato de concesión N LLG-15061, ubicada en la vereda El Cedral, municipio de hato corozal, departamento de Casanare, se estableció incumplimiento por parte de la señora Gloria Milena Gómez Acosta a lo establecido en el articulo Tercero en la Resolución N° 500.41.15-0776 del 27 de mayo de 2015, en lo concerniente al cumplimiento de las zonas autorizadas para la explotación de material de cantera y material de arrastre.*
>
> *Llegado al sitio de explotación se evidencio que se estaban realizando actividades de explotación de cantera a 3 metros de un brazuelo del rio Casanare, dicha extracción de material perjudica la dinámica hidráulica de esta fuente de agua, además se observaron rastros de explotación reciente de material de arrastre sobre este brazuelo, hecho que puede llegar a perjudicar el curso de este cuerpo de agua.*
>
> *(...)"*

---

[6] ***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.*
(...)

Es de advertir, que al realizar la verificación técnica documental del expediente No. 500.29.15-029 en el cual se originó los permisos ambientales para el proyecto objeto de control y seguimiento del insumo técnico, se observaron aspectos relevantes y determinantes en el presente proceso, de ahí que mencionaremos los siguientes yerros.

El acto administrativo proferido por la Subdirección de Control y calidad Ambiental en el cual ordenó el control y seguimiento ambiental al *"proyecto explotación y beneficio de materiales de construcción tipo arrastre y cantera en el área establecida en el contrato de concesión N LLG-15061, ubicada en la vereda El Cedral, municipio de hato corozal, departamento de Casanare"* fue notificado personalmente a la señora Gloria Milena el día 06 de diciembre de 2017, y el los presuntos incumplimientos ambientales resultado de los hallazgos evidenciados en la visista técnica fueron acogidos por la Corporación a través del concepto Técnico No. 500.10.1.16.2341 del 27 de diciembre de 2016.

De lo anterior, y realizado el análisis acucioso del expediente de permisos ambientales, se observó que los presuntos incumplimientos y relacionados con la "*explotación de material sobre la lamina de agua del Rio Casanare, por lo que se deberá dejar una margen de protección de 3m de la misma, al igual no se autoriza la desviación o cambio del flujo del agua"* (Numeral 1.3 de la Resolución No. 500.41.15-0776 de fecha 27 de mayo de 2015) y la "(…)*explotación de material de cantera, se debera establecer una distancia de protección mínima de 100mts, sobre la margen del Rio Casanare, como medida de mitigación frente a los fenómenos erosivos de socavación lateral del rio(…)* (Numeral 2.2 de la Resolución No. 500.41.15-0776 de fecha 27 de mayo de 2015), son evidencias técnicas que tenían valor probatorio para encausar responsabilidad frente a la investigada por el no acatamiento de las obligaciones contenidas en la Licencia Ambiental otorgada, no existe duda que el presunto incumplimiento de dichas obligaciones pudieron existir, sin embargo, de las actuaciones posteriores al concepto técnico que se obtuvo como base probatoria, se encontró que esta Corporación profirió Auto administrativo No. 200.57.17.3434 de fecha 09 de octubre de 2017 en el cual ordenó **dejar sin efectos la notificación y publicación** del acto administrativo No. 500.57.16-2200 de fecha 19 de septiembre de 2016, acto administrativo del cual se había entendió surtida su notificación mediante aviso de fecha 24 de octubre de 2016[7]

Con todo lo anterior, se entiende explica que, pese a que se pudieron evidenciar hallazgos de presunto incumplimiento en las obligaciones ambientales a cargo de la señora Gloria Milena Gómez Acosta, también se dilucido que los efectos jurídicos del mismo, solo se produjeron hasta el día 06 de diciembre del año 2017, esto es con posterioridad al recaudo probatorio [Concepto Técnico No. 500.10.1.16.2341 de fecha 27 de diciembre de 2016], en este punto es importante hacer extensivo los instrumentos con los que cuenta la administración para llevar a cabo los controles y seguimientos .

Al respecto, el numeral 11 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, establece:

*"Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley" (*Subrayado de la Secretaria General)

De ahí que, se origine la imperiosa necesidad por el factor funcional atribuido a las Autoridades Ambientales de utilizar las diligencias administrativas de control y seguimiento para aquellas actividades descritas el numeral anterior, lo cual implica, que la

[7] *Visible a folio 217 del exp. 500.29.15.029.*

Corporación actuando amparada en un deber legal al emitir el acto administrativo de control y seguimiento No. 500.57.16.2200 de fecha 189 de septiembre de 2016, Sin embargo, uno de los requisitos de firmeza de dicho acto administrativo de particular y concreto, careció de su perfeccionamiento como quiera que, **en el momento que la administración profiere otra actuación dejando sin efectos la notificación y publicación que se había surtido en el principal, se demostró que los presupuestos de existencia del acto administrativo no se configuraron, por lo que no se podía predicar su perfeccionamiento, es decir su nacimiento a la vida jurídica. Por tal razón, su perfeccionamiento está condicionado al cumplimiento de los requisitos formales que la ley exige para su expedición.**

Bajo ese contexto, a la luz de la Jurisprudencia se colige el siguiente pronunciamiento en Sentencia T-*335 de 1993, M.P. Dr. Jorge Arango Mejía*; "*los actos administrativos, generales o particulares, existen y son válidos desde el momento mismo en que se profieren o expiden, pero no producen efectos jurídicos, es decir, carecen de fuerza vinculante mientras no se realice su publicación, notificación o comunicación*" (Subrayado de la Secretaria)

Ahora bien, un aspecto relevante dentro de la presente investigación y que tiene nexo de causalidad dentro de las pruebas que sirvieron de insumo técnico para la apertura de la investigación administrativa, del cual se desprende dar debate jurídico para responder al problema jurídico planteado por la Secretaria General, deviene hacer precisión del alcance y efectos del yerro en el que se incurrió por parte de la Corporación respecto del perfeccionamiento del acto administrativo que ordeno el control y seguimiento al proyecto de exploración y beneficio de materiales del cual es titular la Señora Gloria Milena Gómez, así como también es pertinente hacer mención de los efectos probatorios y jurídicos a partir del recaudo del Concepto Técnico No.500.10.1.16.2341 de fecha 27 de diciembre de 2015, precisando:

Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 1333 de 20098, también se considera infracción "toda *acción y u omisión* que constituya violación de las normas (...) (...) *y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente*. (Subrayado propio de la Secretaria)

De lo anterior, se instituye que el recaudo probatorio base de la presente investigación se trata de una prueba recaudada por la Corporación en el marco de su deber legal de realizar control y seguimiento de las actividades descritas en el art. 33.11 de la Ley 99 de 1993.

Ahora bien, el concepto técnico por sí solo carece de fundamento si no se acoge a través de un acto administrativo, por lo que es propio indicar que este acto se puede definir como "*la manifestación de voluntad de la administración tendiente a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos*"[9], de igual forma tiene unos elementos esenciales de existencia, validez y eficacia, que crean el acto administrativo en sí; entonces, si lo pretendido es contradecir lo dispuesto en el concepto técnico elaborado por parte de la Autoridad Ambiental, se debe hacer extensivo abordar es el acto administrativo que lo acogió según los requisitos contenidos en el ordenamiento jurídico para tal fin.

---

[8] ***ARTÍCULO 5.Infracciones.*** *Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen* ***y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente****. Será también constitutivo de infracción ambiental 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.*

Parágrafo 1*. En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo* desvirtuarla *(...)* (Subrayado de la Secretaria)

[9] *RODRIGUEZ R. Libardo: Derecho Administrativo General y Colombiano, 14 ed., Bogotá, Editorial Temis S.A., 2005.*

Dicho lo anterior, cobra fuerza la tesis de la investigada al señalar en el escrito Radicado YO.20522.18.219 de fecha 30 de diciembre de 2019, lo siguiente:

"(...)

I. INEXISTENCIA DE PRESUPUESTOS EN QUE LA CORPORACION FUNDAMENTO LA FORMULACION DE CARGOS

Se tiene que la suscrita se notificó en debida forma del auto No. ***500.57.16-2200 del 19 de septiembre de 2016, el día 06 de diciembre de 2017.,*** *es decir que aun sin haberme notificado en debida forma del auto que ordeno el control y seguimiento la Subdirección de Control y Calidad Ambiental ya había remitido el insumo técnico que consignaba el presunto incumplimiento a la dependencia encarga de iniciar los procesos sancionatorios, sin que la suscrita en primera medida se hubiera enterado del acto administrativo que ordenaba el seguimiento y en efecto acudiera a los recursos ordinarios otorgados, demostrando así una clara vulneración al debido proceso (Art. 29 Constitucional) y derecho de contradicción y defensa. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 y ss del Código de procedimiento Administrativo y de lo contencioso administrativo (C.P.A.C.A)*

(...)"

Frente este argumento, es de resaltar que bajo lo establecido en el artículo 29 de la Constitución, el insumo o prueba reina por parte de la Corporación del cual arrojo el incumplimiento de obligaciones ambientales, hubiera prosperado para una declaratoria de responsabilidad, pero solo por el no cumplir con el pleno perfeccionamiento del acto administrativo No. 500.57.16.2200 de fecha 19 de septiembre de 2016, que acogía el concepto técnico, llevo a dilucidar que se reafirma la tesis de la inexistencia de los presupuestos que deben cumplirse para el nacimiento real de los efectos del acto administrativo en el ordenamiento jurídico Colombiano.

Sin embargo el Despacho, luego de realizar el análisis jurídico respecto de los alegatos formulados, evidencia que a pesar de que se pudo establecer un presunto incumplimiento a las obligaciones contenidas en la Resolución que otorga la licencia al proyecto, esta Corporación está sujeta al cumplimiento de los principios rectores que rigen la administración, desde la aplicación de los criterios orientadores del *ius puniendi* como una facultad de la administración para imponer sanciones por infracción a las normas ambientales, lo cual, no debe ser óbice para el desconocimiento del principio fundamental y universal al debido proceso (Articulo 29 Constitución Política de Colombia).

Del Debido Proceso Sancionatorio Ambiental- y el principio de legalidad en las actuaciones administrativas

Atendiendo a que los procesos sancionatorios, son de naturaleza Administrativa, en cuanto están compuestos por Actos Administrativos, se rigen por el principio del debido proceso establecido en la ley 1437 de 2011 y en el artículo 29 constitucional, aplicable a todas las actuaciones judiciales y administrativas, el cual está orientado a proteger a la parte que ejerce el derecho a la defensa y representa un límite al ejercicio del *ius puniendi* (facultad sancionatoria) del Estado; así lo dicho, el presente pronunciamiento está orientado a tomar una decisión de fondo, en cuanto al trámite surtido hasta ahora, en respeto del Debido proceso, la Constitución, y la Ley.

En función de lo planteado y teniendo en cuenta la validez, eficacia y legalidad del acto desde el momento de la formación y expedición del mismo, cabe referir, **los principios procesales del debido proceso (publicidad, defensa, contradicción)[10], legalidad de las faltas y de las sanciones, presunción de inocencia, *no reformatio in pejus* (no**

reformar a peor), non bis in idem (nadie puede ser juzgado por el mismo hecho), y los principios constitucionales empleados en las actuaciones administrativas y en la función pública, como lo es la celeridad, eficacia y economía, y que por supuesto, también son aplicables al procedimiento administrativo sancionatorio, como indica la Corte Constitucional este: *"(...) se encuentra regido por una doble categoría de principios rectores de rango constitucional que el legislador debe tener en cuenta a la hora de diseñar los procedimientos administrativos, de un lado, las garantías adscritas al debido proceso y de otra, los principios que gobiernan el recto ejercicio de la función pública" (Sentencia C-610,2012).* En este caso, se advierte de nuevo ya hubo una decisión de fondo que es la proferida mediante la Resolución de Revocatoria Directa; por tanto, es procedente dejar sin efectos lo dispuesto en los artículos segundo y tercero de la misma, y demás actuaciones administrativas que nacieron en adelante.

Por su parte, el Consejo de Estado ha señalado que:

En Colombia, el artículo 29 CP establece tanto la potestad sancionadora como el límite a la misma. En efecto, reconoce la existencia de un poder jurídico para imponer sanciones (*ius puniendi*) pero sometido al debido proceso que se aplica a toda clase de actuaciones administrativas. Se enmarca entonces en el Derecho Administrativo bajo su primigenia acepción de establecer un límite a la Administración en su calidad de sujeto activo de la potestad sancionadora. En otras palabras, el mencionado artículo "constitucionalizó" la potestad sancionadora de la Administración que antes se encontraba en el mero plano de la legalidad, y acabó con el monopolio judicial para la imposición de sanciones (Concepto Sala de Consulta y Servicio Civil, 2019).

Al respecto, la ley 1437 de 2011, por su parte, estable lo que sigue a continuación:

> ***ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS***. *Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*
>
> *Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del* ***debido proceso****, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.*
>
> *1. En virtud del* ***principio del debido proceso****, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y* ***competencia establecidas en la Constitución y la ley****, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.*
>
> *En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los* ***principios de legalidad de las faltas y de las sanciones****, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in ídem."*

Como se observa el debido proceso debe garantizarse en toda actuación administrativa o judicial para que se respeten los derechos de las personas y el Estado de Derecho. De esta forma, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que el debido proceso busca,

> *"(...) "(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración,*
> *(ii) la validez de sus propias actuaciones y,*
> *(iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados"*[11]

[11] Corte Constitucional, Sentencia T-051 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

El principio de legalidad ha sido entendido por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

> *"El principio constitucional de la legalidad tiene una doble condición, de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador. Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley.* ***Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas***

Empero lo anterior, del análisis efectuado para llegar a la plena observancia de la normatividad y el respeto de los principios que rigen la función administrativa y realizado la valoración de los argumentos presentados por la parte investigada en el que sustento sus descargos y alegaciones finales dentro del proceso sancionatorio No. 200.38.17.371, quedo plenamente demostrado que no puede declararse responsabilidad ambiental a la señora Gloria Milena Gómez Acosta por los presuntos incumplimiento a las obligaciones contenidas en el numeral 1.3 y 2.2 del artículo tercero de la resolución No. 500.41.15.0776 del 27 de mayo de 2015, hallazgos evidenciados en el Concepto Técnico No. 500.10.1.16.2341 del 27 de diciembre de 2016.

MARCO ABSTRACTO DE LA DECISION

Por las razones previamente expuestas que esta Secretaría determina que no queda otro camino procesal más que exonerar a la investigada la señora GLORIA MILENA GOMEZ ACOSTA, identificada con cédula de ciudadania No. 51.974.128 de Bogotá del cargo único formulado mediante el Auto No.200.6.18-3035 de fecha 18 de septiembre de 2018, en razón a la inobservancia de de los principios constitucionales y legales, como lo es al debido proceso y en procura de hacer efectivo las normas sustanciales como se señaló a lo largo de las consideraciones del Despacho para el caso en comento. Así se hará saber en la parte resolutiva del presente acto administrativo.

En mérito de lo anterior, la Secretaría General de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia – CORPORINOQUIA,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. - EXONERAR de responsabilidad ambiental a la señora **GLORIA MILENA GOMEZ ACOSTA**, identificada con cédula de ciudadania No.51.974.128 de Bogotá D.C, del cargo único formulado en el acto administrativo No.200.6.18.3035 de fecha 18 de septiembre de 2018, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO. - Notificar el contenido de esta decisión a la señora **GLORIA MILENA GOMEZ ACOSTA**, identificada con cédula de ciudadania No.51.974.128 de Bogotá D.C, o a quien se designe legalmente para el efecto, conforme las reglas prescritas en los artículos 67 y ss de la ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO TERCERO. - Por secretaria, comunicar el contenido del presente acto administrativo, a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios del departamento de Casanare, para lo de su competencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 56 de la Ley 1333 de 2009, con sede en la ciudad de Yopal, enviándole copia del presente proveído.

ARTÍCULO CUARTO. - Ordenar a la Oficina de Sistemas de la Corporación, publicar el presente acto administrativo en la página web de CORPORINOQUIA de conformidad con

el artículo 71 de la Ley 99 de 1993 y una vez surtido este trámite deberá allegar al expediente copia de la publicación que evidencie su cumplimiento.

ARTÍCULO QUINTO. - Contra la presente decisión sólo procede el recurso de reposición, que deberá interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la desfijación del aviso, según el caso, y con plena observancia de los requisitos que establezcan los artículos 76 y 77 del CPACA.

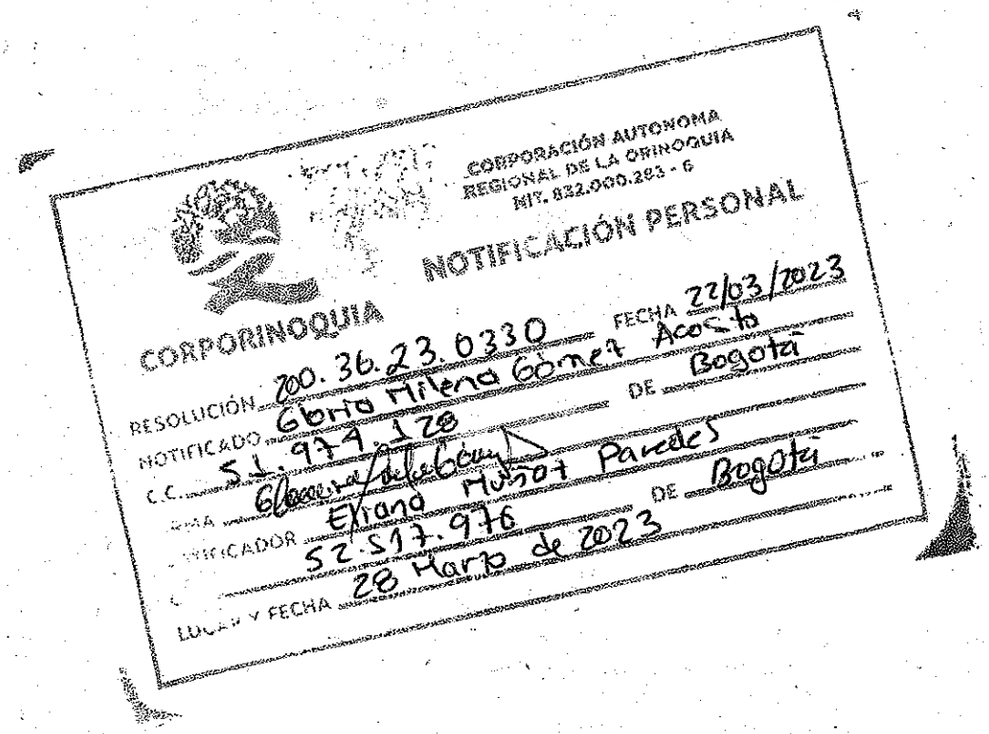
Parágrafo: De conformidad con el numeral 1 del artículo 5 de la Ley 1437 de 2011, la señora Gloria Milena podrá presentar el recurso de reposición a través de correo electrónico atencionusuarios@corporinoquia.gov.co

ARTÍCULO SEXTO. - Una vez en firme el presente acto administrativo, procédase al archivo del expediente sancionatorio No.200.38.17.371, acorde al contenido del parágrafo único del artículo 27 de la Ley 1333 de 2009.

NOTIFÍQUESE, COMUNIQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

ELIANA MUÑOZ PAREDES
Secretaria General

Proyectó: Heidy Yiovaira Pulido Guerrero / Abogada S.G
CPSP No. 120.12.13.23.108 del 08/02/2023


CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DE LA ORINOQUIA
NIT. 832.000.283 - 6

CORPORINOQUIA

NOTIFICACIÓN PERSONAL

RESOLUCIÓN 200.36.23.0330 FECHA 22/03/2023
NOTIFICADO Gloria Milena Gomez Acosta
C.C. 51.979.128 DE Bogotá
EMA
NOTIFICADOR Eliana Muñoz Paredes
C.C. 52.517.976 DE Bogotá
LUGAR Y FECHA 28 Marzo de 2023