CORPORINOQUIA

200.36.22 1634 04 NOV 2022

"POR MEDIO DE LA CUAL SE DECIDE DE FONDO UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

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 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, de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley 1333 de 2009, procede a decidir lo que en derecho corresponde, de acuerdo con los siguientes:

I. ANTECEDENTES

Que por medio de queja impuesta en la Ventanilla Integral de Tramites Ambientales en Línea - VITAL No. 0600000000000138387, radicada en Corporinoquia bajo el consecutivo YO.2018.10571 del 03 de septiembre de 2018 (fl.1), de manera anónima, se puso en conocimiento ante la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia - CORPORINOQUIA, lo siguiente: *"(...) tala indiscriminada de especies arbóreas en la vía que de la marginal de la selva conduce a la vereda el Guineo del municipio de Aguazul . al parecer esta afectación se está realizando para ampliación de la vía por parte del municipio de aguazul."*

Que por medio de indagación preliminar No. 500.13.1.18.196 del 11 de septiembre de 2018, la Subdirección de Control y Calidad Ambiental de esta Corporación dispuso iniciar la etapa de indagación preliminar de la queja interpuesta a fin de verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si esta es constitutiva o no de infracción ambiental (fls.2-3).

Que, en cumplimiento a lo anterior, el día 11 de septiembre de 2018, personal adscrito a la Subdirección de Control y Calidad Ambiental de esta Corporación, realizó visita a fin de verificar la presunta afectación causada en un predio privado, ubicado en la margen izquierda sobre la vía que conduce a la vereda Guineo en el punto donde termina la pavimentación de la vía, en el municipio de Aguazul, departamento de Casanare. Los hallazgos fueron consignados en el concepto técnico No.500.8.2.18.2374 del 17 de diciembre de 2018 (fls.4-8).

II. ACTUACIÓN PROCESAL

Que mediante acto administrativo No. 200.6.19.2665 de fecha 30 de septiembre de 2019 (fls.11-15), la Secretaría General de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia - Corporinoquia, dispuso la apertura de una investigación administrativa de carácter ambiental y formuló cargos en contra de la JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA GUINEO, con personería jurídica otorgada mediante resolución No.004224 del 18 de septiembre de 1990, JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA GUAYMARO, con personería jurídica otorgada mediante resolución No.00946 del 13 de agosto de 2001 y contra la JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE VEREDA LA ESMERALDA, con personería jurídica otorgada mediante resolución No.003898 del 20 de diciembre de 1978.

El anterior Auto fue notificado por aviso a la Junta de Acción Comunal Vereda El Guaymaro, el día 30 de diciembre de 2021 (fl.21) y por aviso a la Junta de Acción Comunal Vereda El Guineo, el día 30 de diciembre de 2021 (fl.22) y a la Junta de Acción Comunal vereda la Esmeralda por conducta concluyente, de conformidad con la constancia secretarial obrante a folio 32.

Mediante radicado YO.2022.00271 de 11 de enero de 2022 (fl.23-31), los presuntos infractores, encontrandose dentro del término legal allegó presentaron los respectivos descargos, contra el auto No.200.6.19.2665 de fecha 30 de septiembre de 2019.

Que mediante el auto No.200.6.22.1465 del 22 de junio de 2022, la Secretaria General, corrigió una actuación administrativa y se dictan otras disposiciones.

III. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Que la Constitución Política de Colombia, denominada Constitución Ecológica[1] por la Corte Constitucional, en su desarrollo ha establecido los lineamientos en la política ambiental del país,

---

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

CORPORINOQUIA

200.36.22 1634 04 NOV 2022

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 *ejusdem*, 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 artículo 2° idem, establece que el Código Nacional de Recursos Naturales 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 ejusdem, 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 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.

CORPORINOQUIA

200.36.22 1634 04 NOV 2022

Que en los términos del artículo 5° de la refenda 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 la sanción administrativa, en materia ambiental, tiene función preventiva, correctiva y compensatoria, en los términos del artículo 4° de la Ley 1333 de 2009.

Que, la Honorable Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-293 del 23 de abril de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra, expuso lo siguiente en cuanto al derecho al medio ambiente sano:

> *" .... También ha dicho que la explotación de los recursos naturales y el ejercicio de las actividades económicas no pueden vulnerar el derecho a un medio ambiente sano, no obstante, lo importante que para la economía del país sea la actividad económica a desarrollar. Así mismo, que el derecho al medio ambiente es fundamental para la existencia de la humanidad y que "no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado* ***cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental"***. (Negrillas fuera de texto).

Que las normas que regulan la conducta humana individual y la actividad de la administración pública, respecto del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, así como los instrumentos judiciales, policivos, económicos y financieros, tienen como finalidad brindar a las autoridades ambientales la posibilidad de asegurar la protección, integridad y desarrollo sostenible de todos y cada uno de los recursos naturales renovables y no renovables.

Que, en este sentido, una de las funciones que poseen tales normas, es la de **prevención**, por ello el legislador ha regulado una serie de actividades que pueden resultar nocivas para el medio ambiente. Sin embargo cuando las normas ambientales son transgredidas, la función de prevención de la norma ambiental, tiene que dar paso a otra de las funciones de las normas ambientales, que no es otra que la función sancionatoria, la cual aparece en el momento en que sean desconocidos dichos preceptos, en otras palabras cuando un ciudadano desconoce una norma de carácter ambiental, su conducta trae como consecuencia una sanción, la cual está encaminada a minimizar los efectos que trajo sobre el medio ambiente tal omisión.

Conforme a lo anterior, está claramente establecido que, tratándose del medio ambiente, es deber del Estado y de los particulares observar todas y cada una de las normas que buscan el correcto uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, esto con el fin de preservar el medio ambiente, el desconocimiento de estos preceptos pone en peligro un derecho fundamental que debe ser protegido mediante la aplicación de las respectivas sanciones por parte de las Autoridades Ambientales.

Que teniendo en cuenta que el derecho a un ambiente sano es un derecho colectivo, de tal forma que cualquier actividad que se ejecute y/o se pretenda ejecutar que genere impacto al medio

ambiente o a los recursos naturales, deberá ceñirse a dar cumplimiento a los mandatos legales y constitucionales existentes en esa materia.

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 8° 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 9 de la Ley 1333 de 2009, contempla las causales de cesación del procedimiento en materia ambiental: "1°. Muerte del investigado cuando es una persona natural. 2°. Inexistencia del hecho investigado. 3°. Que la conducta investigada no sea imputable al presunto infractor. 4°. 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, en efecto, conforme al artículo 22 de la Ley 1333 de 2009, en la etapa de investigación la Autoridad Ambiental en su calidad de titular de la potestad sancionatoria ambiental "podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y complementar los elementos probatorios".

Que esas facultades investigativas le permiten a la Autoridad Ambiental, recaudar todo el material probatorio conducente, pertinente y útil para determinar los elementos objetivos de la infracción, es decir, el vínculo entre la conducta investigada y el presunto infractor.

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.

CORPORINOQUIA

200.36.22 1634

04 NOV 2022

IV. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO:

Previo al análisis del acervo probatorio, recordaremos que la infracción ambiental que aquí se estudia según el concepto técnico No.500.8.1.18.2374 del 17 de diciembre de 2018, se enmarca como incumplimiento a la normatividad ambiental, por realizar tala de árboles en un tramo de la berma vial de 1,23 Km, de la vía que conduce a la vereda Guineo del municipio de Aguazul, departamento de Casanare, en el punto donde termina la pavimentada, sin contar con autorización por parte de la autoridad ambiental; infringiendo lo previsto en el artículo 2.2.1.1.5.3 del Decreto 1076 de 2015, configurándose dicha conducta en una infracción ambiental de conformidad con el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009.

Para dichos efectos el Despacho transcribirá los apartes pertinentes de la actuación surtida dentro del presente proceso sancionatorio, para dentro de este contexto entrar a analizar el acervo probatorio.

DE LA APERTURA DE INVESTIGACION Y FORMULACION DE CARGOS

Que esta Secretaría, mediante el acto administrativo No. 200.6.19.2665 de fecha 30 de septiembre de 2019, la Secretaría General de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia - Corporinoquia, dispuso la apertura de una investigación administrativa de carácter ambiental y formuló cargos en contra de la JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA GUINEO, con personería jurídica otorgada mediante resolución No 004224 del 18 de septiembre de 1990, JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA GUAYMARO, con personería jurídica otorgada mediante resolución No.00946 del 13 de agosto de 2001 y contra la JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE VEREDA LA ESMERALDA, con personería jurídica otorgada mediante resolución No.003898 del 20 de diciembre de 1978, en los siguientes términos:

> *"**CARGO ÚNICO**: Por realizar tala de aproximadamente 200 árboles de las especies como Nauno (Albizia guachapele), Guarataro (Vitex orinocensis), Samán (Pterocarpus saman), Yopo (Anadenanthera peregrina), Cañofístulo (Cassia moschata), Sangro (Albizia acapulcensis) Taray (Platymiscium pinnatum), con diámetros superiores a 30 cm, y con altura aproximada de 11 metros y 14 metros respectivamente, las cuales se encontraban a lo largo de área afectada, equivalente a un tramo de la berma vial de 1,23 Km, de la vía que conduce a la vereda Guineo del municipio de Aguazul — Casanare, en el punto donde termina la pavimentada, sin contar con autorización por parte de la autoridad ambiental.*
>
> *Con la anterior conducta las JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL, incumplieron con lo establecido en el artículo 2.2.1.1.5.3 del decreto Único Reglamentario 1076 de 2015. (...)"*

DE LOS DESCARGOS

Reza el parágrafo del artículo 1°, en concordancia con el parágrafo 1° del artículo 5°, de la Ley 1333 de 2009, que en materia ambiental se presume la culpa o dolo del infractor y que le corresponde a aquel, a través de los medios probatorios legales, desvirtuar dicha presunción.

El artículo 25 ibídem, indica que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación del pliego de cargos al presunto infractor, directamente o mediante apoderado debidamente constituido, podrá presentar descargos por escrito y solicitar la práctica de las pruebas que estime conducentes, pertinentes y útiles, esto con el propósito de desvirtuar la presunción legal referida, y los hechos que soportan la formulación de los cargos.

En virtud de lo anterior, en el artículo cuarto del Auto No. 200.6.21.1202 del 10 de agosto de 2021, se dispuso que, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la notificación, la parte investigada podría presentar sus descargos.

Que estando dentro del término legal, los presidentes de las Juntas de Accion Comunal de las veredas Guineó, Guáimaro y La Esmeralda, encontrandosen dentro del término legal presentaron de manera conjunta los respectivos descargos, mediante el radicado YO.2022.00271 de 11 de enero de 2022, contra el auto No.200.6.19.2665 de fecha 30 de septiembre de 2019, exponiendo los siguientes argumentos:

> *"(...) **FORMULACIÓN DE DESCARGOS***
>
> *De conformidad con lo anterior se observan desde ya una serie de incongruencias que hacen que el cargo único formulado en contra de las **JUNTAS DE ACCIÓN COMUNALDE LAS VEREDAS EL***

CORPORINOQUIA

200.36.22 1634 04 NOV 2022

GUINEO, EL GUAIMARO Y LA ESMERALDA del municipio de Aguazul - Casanare, no este llamado a prosperar como entraremos a demostrar a continuación:

1. IRREGULARIDADES PROCEDIMENTALES QUE AFECTAN LA LEGALIDAD DEL PROCESO SANCIONATORTO AMBIENTAL

En primer lugar, es importante señalar que a la luz del Artículo 29, de nuestra constitución política el cual se refiere al Debido Proceso, señala al tenor literal que:

"El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso pùblico sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir la? que se alleguen en su contra, a impugnar h sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso".

Así las cosas, en lo que interesa a la causa, la Corte Constitucional ha reiterado jurisprudencialmente, tal y como lo colige mediante la Sentencia T-982 de 2004, en lo que respecta al debido proceso administrativo, que:

(...) la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados por la ley".

Ahora bien, una vez realizadas las anteriores precisiones normativas y jurisprudenciales y, de acuerdo al desarrollo del proceso sancionatorio ambiental iniciado por esta Autoridad Ambiental, en contra de las ***JUNTAS DE ACCIÓN COMUNALDE LAS VEREDAS EL GUINEO, EL GUAIMARO Y LA ESMERALDA,*** *es preciso afirmar que justamente se ha vulnerado éste derecho fundamental, con las siguientes actuaciones procesales:*

1.1. Violación al debido proceso con la expedición del Auto No. 200.6.19.2665 del 30 de septiembre de 2019, por haberse iniciado investigación administrativa y formulado cargos en contra de las JUNTAS DE ACCIÓN COMUNALDE LAS VEREDAS EL GUINEO, EL GUAIMARO Y LA ESMERALDA, mediante el mismo acto administrativo.

El procedimiento sancionatorio ambiental, fue consagrado por el legislador mediante la Ley 1333 de 2009, estableciendo un conjunto de disposiciones mediante las cuales desarrolla cada una de las etapas del procedimiento sancionatorio, entre los artículos 17 al 31. Así las cosas, acudiendo a la interpretación gramatical o exegética, se puede establecer de la simple lectura de la norma en cita, que la iniciación del proceso sancionatorio y la formulación de cargos ***son dos etapas que cumplen finalidades diferentes,*** *por lo cual se deben surtir en momento procesales distintos.*

En tanto, el Acto Administrativo mediante el cual se inicia investigación administrativa o se inicia el proceso sancionatorio de carácter ambiental, con el fin de "verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales". Artículo 18 ibidem.

Ahora bien, después de surtida esta etapa procesal, y realizadas las notificaciones, intervenciones, remisiones a otras autoridades y, practicas todas y cada una de las diligencias que la Autoridad Ambiental, considere pertinentes, conducentes y necesarias para generar certeza de los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales, (artículos 19 al 22), la Autoridad Ambiental puede tomar una de las siguientes decisiones, a saber:

a. Declarar la cesación del procedimiento sancionatorio (artículo 23) o;
b. Formular cargos (artículo 24).

Si la Autoridad Ambiental, encuentra méritos para continuar con el proceso sancionatorio, deberá hacerlo mediante Acto Administrativo motivado, mediante el cual "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".

CORPORINOQUIA

200.36.22 1634 04 NOV 2022

*Este proceder, debe estar precedido de las etapas anteriores y no hacerlo **genera un vicio en el procedimiento**, toda vez que no se estarían agotando, o mejor se estarían **pretermitiendo las etapas enunciadas en los artículos del 19 al 22** de la normativa sancionatoria ambiental, lo cual permite deducir que la Autoridad Ambiental no ha cumplido con el deber de verificación de los hechos, dando por ciertos los supuestos fácticos que dieron origen al proceso sancionatorio, omisión que viola el principio de presunción de inocencia y, el derecho al debido proceso, **en tanto que se ha prescindido de varias etapas determinantes para verificar la culpabilidad e inocencia de los posibles infractores ambientales**, en razón a que mediante las mismas, se practican una serie de diligencias solicitadas por las partes o decretadas de oficio que permiten evidenciar la verdad real. (negrillas y subrayas nuestras).*

*Aunado a lo anterior, es preciso afirmar que cuando la Autoridad Ambiental mediante un mismo Acto Administrativo inicia el proceso sancionatorio y formula cargos, **está impidiendo que se pueda decretar la cesación del procedimiento sancionatorio**, ya que según lo dispuesto en el artículo 22, la misma solo se podrá declarar hasta antes del Auto de formulación de cargos, circunstancia que vulnera los derechos del posible infractor o investigado, en razón a que la misma, fue consagrada como un mecanismo favorable a éste.*
(...)
Ahora bien, esta Corporación mediante Auto No. 200.6.19.2665 del 30 de septiembre de 2019, inicia el proceso sancionatorio y, formula cargos, hecho que de conformidad a las razones expuestas en las líneas anteriores es flagrantemente violatorio del Debido proceso.
"(...).

DEL AUTO NO.200.6.22.1465 DEL 22 DE JUNIO DE 2022, la Secretaria General, corrigió una actuación administrativa y se dictaron otras disposiciones, en los siguientes términos:

*"(...) **ARTICULO PRIMERO.** En virtud del artículo 41 de la Ley 1437 de 2011, corregir la presente actuación administrativa, en el sentido de dejar sin efectos jurídico los artículos segundo y quinto del Auto N° 200.6-19.2665 del 30 de septiembre de 2019, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.*

***ARTICULO SEGUNDO**. Las demás disposiciones contenidas en el Auto N° 200.6-19.2665 del 30 de septiembre de 2019, seguirán vigentes y gozando de plena validez, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del presente auto.*

***Parágrafo**. La notificación por aviso de fecha 30 de diciembre de 2021 respecto del auto No. 200.6-19.2665 del 30 de septiembre de 2019, (fl 21 vto y 22 vto) y la constancia secretarial de notificación por conducta concluyente (fl 32) se entenderá surtida únicamente para la apertura de la investigación administrativa de carácter ambiental...."*

Que previo a notificar el contenido del auto No.200.6.22.1465 del 22 de junio de 2022, por el cual se corrigió una actuación administrativa y se dictaron otras disposiciones, advierte el Despacho que se incurrió en un error procedimental, al pretender devolver la actuación a la etapa de apertura, por vía de dejar sin efectos los artículos segundo y quinto del Auto N° 200.6-19.2665 del 30 de septiembre de 2019, lo que resulta abiertamente improcedente y más aún cuando la parte investigada ya había presentado los respectivos descargos contra el aludido auto, e invocando a su favor la violación al debido proceso al haberse proferido en un solo acto administrativo dos etapa procesales. En efecto, ha de recordarse que el principio de preclusión, se traduce en la extinción del derecho o de la facultad para realizar un acto procesal, el cual con el actual CPACA se ha tornado mayor en su efecto y alcance, pues la clausura de una etapa implica su fenecimiento y la imposibilidad de alegar o discutir la situación que debió ventilarse en la etapa respectiva.

Al respecto el Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, en sentencia con radicación 11001-03-28-000-2016-0044-00 del 20 de octubre de 2016, señalo: *"La preclusión persigue ordenar el debate procesal y posibilitar el avance del proceso, consolidando etapas cumplidas y negando la posibilidad de retroceder a las etapas ya culminadas", por eso agotado el término o los límites legales procesales, las facultades o derechos con las que cuentan los sujetos procesales ya no podrán ejercitarlas, similar a lo que sucede con la caducidad de las acciones o la prescripción de los derechos.*

Así que en materia procesal, ese fenecimiento impide, así se haya tenido el derecho, reactivar la facultad procesal porque se ha extinguido, ha dejado de existir".

Por lo anterior, esta Secretaría se abstuvo de continuar esta actuación y en su lugar dispuso entrar a resolver de fondo lo que en derecho corresponde, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones.

CORPORINOQUIA

200.36.22 1634 04 NOV 2022

V. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA GENERAL

Que con base en el concepto técnico No.500.8.2.18.2374 del 17 de diciembre de 2018, mediante el acto administrativo No. 200.6.19.2665 de fecha 30 de septiembre de 2019, la Secretaría General de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia - Corporinoquia, dispuso la apertura de una investigación administrativa de carácter ambiental y formuló cargos en contra de la JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA GUINEO, con personería jurídica otorgada mediante resolución No.004224 del 18 de septiembre de 1990, JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA GUAYMARO, con personería jurídica otorgada mediante resolución No.00946 del 13 de agosto de 2001 y contra la JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE VEREDA LA ESMERALDA, con personería jurídica otorgada mediante resolución No.003898 del 20 de diciembre de 1978, por tala de árboles en la margen izquierda sobre la vía que conduce a la vereda Guineo, en el punto donde termina la pavimentación de la vía, en el municipio de Aguazul, departamento de Casanare.

Por su parte, los presidentes de las Juntas de Accion Comunal de las veredas Guineo, Guáimaro y La Esmeralda, encontrandosen dentro del término legal presentaron de manera conjunta los respectivos descargos, mediante el radicado YO.2022.00271 de 11 de enero de 2022, contra el auto No.200.6.19.2665 de fecha 30 de septiembre de 2019, logrando demostrar que violación al debido proceso con la expedición del Auto No. 200.6.19.2665 del 30 de septiembre de 2019, por haberse iniciado investigación administrativa y formulado cargos en contra de las JUNTAS DE ACCIÓN COMUNALDE LAS VEREDAS EL GUINEO, EL GUAIMARO Y LA ESMERALDA, mediante el mismo acto administrativo.

Que de acuerdo a lo expresado por la parte investigada, revisado el expediente, se observa que en efecto, frente al procedimiento administrativo sancionatorio ocurrió un error de formalidad o error en la forma referente al auto de apertura y formulación de cargos, es claro que dicho acto administrativo que colige ambas actuaciones administrativas vulneraron el derecho al debido proceso del infractor, en la medida en que, se pretermitió una etapa procesal que se identifica en la Ley 1333 de 2009 como autónoma y con características propias, cual es la de la iniciación del procedimiento sancionatorio previsto en el artículo 18 de ese cuerpo normativo, invalidado esta circunstancia todo el procedimiento administrativo sancionatorio.

Al respecto el Consejo de Estado se ha pronunciado, mediante Sentencia 2011-01455 del 15 de agosto de 2019, en el marco de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, a través del cual declaró la nulidad del acto administrativo mediante el cual la Corporación Autónoma Regional del Atlántico impuso sanción ambiental a la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla, al encontrar que, establecer en una sola decisión el inicio del procedimiento sancionatorio ambiental y la formulación de cargos vulnera el debido proceso de dicha Sociedad, señalando:

> *"(...) En este punto, es menester señalar que, si bien es cierto que la Ley 1333 de 2009 no dispuso un plazo mínimo entre la iniciación del procedimiento sancionatorio y la formulación de cargos, no lo es menos que, como se vio, sólo hasta antes de agotar la etapa de apertura le es dable al presunto infractor solicitar la cesación del procedimiento de forma anticipada, circunstancia que impide que en un mismo acto se provea sobre la apertura y formulación, (...)".*

De acuerdo con el Consejo de Estado, las normas que establecen procesos sancionatorios tienen reserva de Ley, y por ende su expedición es de competencia exclusiva del legislador. En ese sentido, el procedimiento sancionatorio constituye una serie de actuaciones regladas y de orden público, que llevan implícita la protección de los derechos constitucionales al debido proceso, la contradicción y la defensa.

La Ley 1333 de 2009, en la que se establece el procedimiento sancionatorio ambiental, define las siguientes etapas procesales: (i) indagación preliminar; (ii) iniciación de procedimiento sancionatorio; (iii) formulación de cargos; (iv) práctica de pruebas; y (v) determinación de responsabilidad y sanción. El Consejo de Estado identifica que, aunque la fase de indagación preliminar es optativa, pues sólo busca comprobar la existencia de un hecho que pueda acarrear una sanción ambiental, las demás etapas son esenciales para garantizar el debido proceso.

Lo anterior se sustenta en que, entre la etapa de iniciación de procedimiento sancionatorio y la formulación de cargos, el presunto infractor tiene la oportunidad de solicitar la cesación anticipada del procedimiento sancionatorio ambiental de acuerdo con las causales establecidas en la ley, una oportunidad para ejercer su derecho a la defensa frente a la autoridad ambiental.

CORPORINOQUIA

200.36.22 1634 04 NOV 2022

De acuerdo con el artículo 23 de la Ley 1333 la cesación sólo podrá declararse antes del auto que formula cargos. Teniendo en cuenta lo indicado, establecer en una sola actuación administrativa el inicio del procedimiento y la formulación de cargos, elimina la oportunidad del presunto infractor de ejercer su derecho a la defensa a través de la solicitud de cesación anticipada del proceso.

En conclusión, el Consejo de Estado considera nulos los procesos sancionatorios ambientales en los que no se desarrollen todas las etapas procesales aplicables y en los que se establezca en un mismo acto administrativo varias etapas procesales diferentes. Lo indicado, por violar el derecho al debido proceso.

Lo dicho no sólo se traduce en la violación de las formas propias de dicha actuación sino en el desconocimiento de los derechos al debido proceso y defensa de quienes son objeto de investigación, en tanto que cuando se expidió de forma conjunta del acto que dio inicio al proceso y formuló cargos, se pretermite la posibilidad del presunto infractor de solicitar la cesación del procedimiento sancionatorio, lo cual a su vez, limita las posibilidades de defensa, al dejarle sólo la posibilidad de ejercerla hasta la presentación de descargos.

De lo anteriormente expuesto, es evidente que surgió una circunstancia jurídica que impide establecer responsabilidad ambiental por parte de la persona investigada, respecto de la conducta que fue objeto del Auto No. 200.6.19.2665 del 30 de septiembre de 2019, mediante el cual se inició la investigación ambiental y se formuló el cargo único a las las JUNTAS DE ACCIÓN COMUNALDE LAS VEREDAS EL GUINEO, EL GUAIMARO Y LA ESMERALDA, como quiera que se pretermitió una etapa procesal.

De esta manera, en cabeza del Estado se encuentra por mandato constitucional y legal, el establecer el procedimiento sancionatorio respectivo con el fin de evitar que sus normas sea incumplidas por la personas natural o jurídica obligada en cumplirla, sin dejar de lado que dentro del proceso se está sujeto al cumplimiento del artículo 29 de la Constitución, y demás principios rectores que permitan llevar a cabo el tramite hasta su culminación garantizando a los administrados un proceso justo que endilgue una responsabilidad o no, bajo la certeza absoluta y la convicción por parte del Estado de haberse tomado la decisión que en derecho corresponde, que no es otra cosa en este caso que la exoneración de responsabilidad de las investigadas JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA GUINEO, con personería jurídica otorgada mediante resolución No.004224 del 18 de septiembre de 1990, JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA GUAYMARO, con personería jurídica otorgada mediante resolución No.00946 del 13 de agosto de 2001 y contra la JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE VEREDA LA ESMERALDA, con personería jurídica otorgada mediante resolución No.003898 del 20 de diciembre de 1978 del municipio de Aguazul, departamento de Casanare, respecto del cargo único formulado mediante Auto No. 200.6.19.2665 del 30 de septiembre de 2019 y ordenar el archivo del expediente No.200.32.7.19.216.

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

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO.- EXONERAR de responsabilidad a las investigadas JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA GUINEO, con personería jurídica otorgada mediante resolución No.004224 del 18 de septiembre de 1990, JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA GUAYMARO, con personería jurídica otorgada mediante resolución No.00946 del 13 de agosto de 2001 y contra la JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE VEREDA LA ESMERALDA, con personería jurídica otorgada mediante resolución No.003898 del 20 de diciembre de 1978 del municipio de Aguazul, departamento de Casanare, respecto del cargo único formulado mediante Auto No. 200.6.19.2665 del 30 de septiembre de 2019, conforme a las consideraciones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Notificar el contenido del presente acto administrativo a los representantes legales de las investigadas JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA GUINEO, JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA GUAYMARO y a la JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE VEREDA LA ESMERALDA del municipio de Aguazul, departamento de Casanare, o a quien en forma expresa autorice, conforme a los artículos 67 y ss de la Ley 1437 de 2011.

CORPORINOQUIA

200.36.22 1634 04 NOV 2022

ARTICULO 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, 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 conforme lo dispuesto en 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.- En virtud de lo preceptuado en el artículo 30 de la Ley 1333 de 2009, contra la presente providencia sólo procede el recurso de reposición, el cual deberá interponerse por escrito dentro de los diez (10) días siguientes, con plena observancia de los requisitos que establezcan los artículos 76 y 77 del CPACA.

Paràgrafo.- De conformidad con el artículo 5° numeral 1 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1 de la Ley 2080 de 2021, el presunto infractor podrá presentar a través del correo electrónico: atencionusuarios@corporinoquia.gov.co, el recurso de reposición.

ARTÍCULO SEXTO.- Una vez ejecutoriada la presente Resolución procédase al archivo definitivo del presente expediente No. 200.32.7.19.216.

NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

ELIANA MUÑOZ PAREDES
Secretaria General

Revisó: *Ricardo León Rueda / Profesional Universitario / SG*
Proyectó: *Melida Pastrana - SG/ C.P.S.No.120-12-13-22-491 del 20/09/2022.*