

## Resolución No.

### POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN

EL JEFE DE LA OFICINA JURÍDICA DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LAS CUENCAS DE LOS RÍOS NEGRO Y NARE, "CORNARE",

En uso de sus atribuciones legales, estatutarias, funcionales y

### CONSIDERANDO

Que a la Corporación Autónoma Regional de la Cuencas de los Ríos Negro y Nare, "Cornare", le fue asignado el manejo, administración y fomento de los recursos naturales renovables dentro del territorio de su jurisdicción.

Que la ley 99 de 1993, dispone que las Corporaciones Autónomas Regionales, ejercerán funciones de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, y por lo tanto, podrán imponer y ejecutar medidas de policía y las sanciones previstas en la ley en caso de violación de las normas sobre protección ambiental y manejo de los recursos naturales renovables.

### ANTECEDENTES

Que mediante Resolución No. 112-2900 del 21 de agosto de 2019, se declara responsable ambiental al Municipio de Sonsón, identificado Nit. 890.980.357-7, representado legalmente por su Alcalde, el señor Obed de Jesús Zuluaga Henao (o quien haga sus veces), del cargo segundo formulado en el Auto 112-0295 del 08 de abril de 2019, y como consecuencia de ello se impone sanción consistente en multa equivalente a *TREINTA Y UN MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL CIENTO CINCUENTA Y UN PESOS ML (\$ 31.246.151,08)* según la parte motiva del acto referido.

Que la resolución que adoptó la anterior decisión fue notificada personalmente el 22 de agosto de 2019.

Que estando dentro del término legal previsto para ello, se interpuso el recurso de reposición y en subsidio de apelación frente Resolución No. 112-2900 del 21 de agosto de 2019, a través del escrito con radicado No. 112-4797 del 06 de septiembre de 2019.

### SUSTENTO DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO

El apoderado allega un escrito contentivo de los sustentos que pretende hacer valer, y para ello se enunciarán en el mismo orden y así se absolverá cada postura sobre el particular en las consideraciones para decidir.

#### 1. Invalidez de la notificación personal.

Expone el apoderado que cabe recurso de reposición y en subsidio el de apelación teniendo en cuenta que este último procede ante el superior jerárquico y que ello degenera en invalidar la notificación dado que es una exigencia legal tal y como lo contempla la Ley 1437 de 2011.

Describe que es necesario agotar los recursos para acceder a la jurisdicción contenciosa administrativa según lo dispone la ley 1437 de 2011.

El acto administrativo esta viciado de nulidad y resulta ilegal, pues desconoce según el apoderado de los requisitos en que debiese fundarse.

El acto debió indicar ante que autoridad podría interponerse el recurso.

El hecho de interponer los recursos de ley no quiere decir que sanee el vicio de ilegalidad por la notificación por conducta concluyente, sino declarando la invalidez de la notificación personal.

2. No acreditar conducencia, pertinencia y utilidad necesaria de las pruebas según el artículo 26 de la ley 1333 de 2009.

La autoridad tiene afán y premura por imponer sanción, ya que desconoce los presupuestos procesales en el Auto 112 – 0430 de 2019, y cita el artículo 26 de la ley 1333 de 2009.

La autoridad no agotó el estudio de la conducencia, pertinencia y utilidad de las pruebas en el auto referido.

Por lo anterior, la prueba es inconstitucional e ilegal y por tanto debe ser excluida del procedimiento y cita la Sentencia SU- 414 de 2017.

La autoridad ambiental no argumenta si los informes técnicos 112-0561 de 2017 y 112-0383 de 2018 respetaron las garantías legales en materia del debido proceso.

La resolución impugnada da por cierto que los informes técnicos son conducentes, pertinentes y necesarios, lo cual no es de inferencia sino de demostrarse por la autoridad.

3. La autoridad ambiental desconoce situaciones que debió valorar probatoriamente por mandato normativo.

En consulta a los informes técnicos 112-0561 de 2017 y 112-0383 de 2018, se entregó a la regional páramo el plan de contingencias para atender la situación en el tiempo con inmediatez.

Se adjunta registro fotográfico sobre ello y al recurso.

La autoridad desconoce una regla de que no se debe solicitar documentos que reposen en la entidad y cita el Decreto 019 de 2012.

Es una clara violación al derecho de defensa que la autoridad no tenga en cuenta documentos que reposan en la entidad.

Se adelantaron varios contratos para dar cumplimiento a las exigencias, y aportan y describen varias acciones como orden de compra y contrato de obra.

Se agrava la conducta por incumplir la resolución 112-3548 de 2017, pero en el auto 112-1170 de 2018 se da cuenta que hay unos requerimientos cumplidos y unos compromisos.

4. Desproporción en la imposición de la sanción.

El cargo segundo en síntesis cuestiona al ente territorial el hecho que se esté incumpliendo la Resolución No. 112-3584 de 2019, cargo que según los argumentos expuestos en la resolución que se recurre, no fue objeto de sanción ambiental.

Porque si se sanciona por incumplir ese acto se agrava el mismo.

La autoridad mezcla un incumplimiento total con uno parcial.

El cargo segundo dice exonerar al municipio del cargo segundo pero el cargo segundo se propuso así:

**“CARGO SEGUNDO.** Incumplir la Resolución No. 112-3584 del 24 de julio de 2018, en concordancia con el artículo 5º de la Ley 1333 de 2009, en relación a no acatar los actos administrativos emanados de autoridad ambiental, precisamente porque no se ha realizado el mantenimiento a las cunetas perimetrales construidas en la vía de acceso interna y plataforma para garantizar la evacuación de las aguas lluvias hasta la parte baja del relleno sanitario; no se han conformado las celdas dimensionadas en función de la cantidad de residuos y del frente de trabajo seleccionado con el cubrimiento diario y compactación, conservando orden y la geometría definida; no se cuenta con un plan de trabajo y de operación del relleno sanitario, que contenga las instrucciones para una correcta operación y la conformación de celdas, situaciones estas, que han sido evidenciadas a través de los Informes Técnicos No. 112-0561 del 18 de mayo de 2017 y 112-0838 del 23 de julio de 2018.”

Entonces la dosimetría de la sanción además de estar viciada de ilegalidad por tener elementos que fueron descartados de plano en la parte resolutive.

La autoridad no dice de donde salen las cifras de la dosimetría, es un carácter subjetivo pero no demuestra el origen fáctico o normativo de la misma.

La autoridad no se pronunció sobre el daño producido a pesar que el artículo 6 de la ley 1333 de 2009 lo discrimina como atenuante.

5. La autoridad no probó el supuesto de hecho contenido en el literal L del artículo 8º del decreto 2811 de 1974, a la vez que incurrió en deficiencias probatorias.

El concepto es etéreo y resulta indeterminado porque no se sabe con precisión que es acumulación o disposición inadecuada.

Lo mismo ocurre para el cargo primero cuando hay una sustentación en frases indeterminadas.

6. Falta de legitimidad en la causa por pasiva.

Si bien la licencia ambiental es con el municipio de titular, desconoció que la operación material es de la empresa de servicios públicos de Sonsón, y la investigación debió dirigirse contra la empresa que opera el relleno sanitario y no el municipio.

Pide el apoderado tres solicitudes, a saber:

1. Declarar la invalidez de la notificación personal al no describir ante cual autoridad y que recursos proceden.
2. Revocar la resolución 112-2900 de 2019.

3. Conceder ante el superior jerárquico el recurso de apelación en caso de que no se acojan las peticiones de la reposición.

Solicita se tengan como pruebas:

- Respuesta del 25 de enero al auto 112-1170 de 2018.
  - Orden de compra 017 de 2017.
  - Contrato de Obra 002 de 2019.
  - Contrato de comodato 002 de 2016.
  - Oficio del 11-10-2016 – 0003943.
  - Oficio del 31-01-2017 – 0000601.
  - Oficio del 03-02-2017-0000668.
  - Oficio del 08-08-2017 - 003667
- 
- Inspección al relleno sanitario del corregimiento San Miguel, con el fin de verificar las condiciones que originaron la investigación y si en la actualidad persisten.

### **CONSIDERACIONES GENERALES**

Es necesario señalar, que la finalidad esencial del recurso de reposición según lo establece el Código Contencioso Administrativo, no es otra distinta, que la que el funcionario de la administración que tomó una decisión administrativa, la aclare, modifique o revoque, con lo cual se da la oportunidad para que ésta, enmiende, aclare, modifique o corrija un error, o los posibles errores que se hayan podido presentar en el acto administrativo por ella expedido, en ejercicio de sus funciones.

Que para que se pueda proponer el recurso de reposición, el mismo acto administrativo que tomó la decisión deberá expresar los recursos que proceden contra dicho acto administrativo y dentro del término legal tal y como quedó consagrado en el artículo Noveno de la Resolución No. 112-2900 del 21 de agosto de 2019.

Que así mismo y en concordancia con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, preceptúa que el recurso de reposición siempre deberá resolverse de plano, razón por la cual el funcionario de la administración a quien corresponda tomar la decisión definitiva, deberá hacerlo con base en la información de que disponga.

Que el artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones, intereses que van en caminados entre otras cosas al disfrute del medio ambiente sano a través de los respectivos mecanismos de prevención, control y/o mitigación.

Que en nuestra legislación existe un importante mecanismo de protección del medio ambiente, en cuanto otorga a los Entes públicos responsables del control Ambiental, la facultad de tomar medidas e imponer las sanciones que consideren pertinentes, y así cumplir con el precepto constitucional y legal de hacer prevalecer el interés general sobre el particular que debe regir dentro de nuestro estado social de derecho.

### **CONSIDERACIONES PARA DECIDIR FRENTE A LOS ASPECTOS IMPUGNADOS**

Lo primero que este Despacho quiere resaltar es frente al recurso de apelación, así aclarar que debe darse una lectura con detenimiento a la normativa que orienta la materia.

Entonces que sea lo primero exponerle al apoderado que no es procedente el recurso de apelación rogado, ya que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, *“No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los **órganos constitucionales autónomos**.”* (Negritas nuestras).

Se recuerda que la fundamentación jurídica de la figura administrativa de la delegación se encuentra en el marco constitucional, el legal y por ende el reglamentario, comenzando por el artículo 209 de la Constitución Política de 1991, en el cual se da cuenta que la función administrativa se cumple en el Estado colombiano con fundamento en unos principios y *“mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”*.

Congruente sustancialmente a lo anterior, el artículo 211 de la Carta Magna, refiere que *“La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades.”*

Ahora, ello va de la mano con lo preceptuado en la Ley 489 de 1998, cuyo artículo 9 dispone:

*“Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente Ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.*

*Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente Ley.”*

Adicional a ello, lo anterior, no afecta derechos fundamentales según lo dispone la Sentencia C – 248 de 2013 cuando la alta corporación plasma:

*“(…) el Legislador al restringir el recurso de apelación frente a las decisiones de las máximas autoridades del nivel territorial, lo hizo en ejercicio de su amplia libertad de configuración legislativa en la expedición de los códigos de las diversas ramas del derecho que le otorga el artículo 150.2 CP, y en su ejercicio no transgredió el derecho al debido proceso, en tanto previó otros medios para garantizar el derecho de los administrados a controvertir las decisiones de la administración.”<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Sentencia C – 248 de 2013 – Corte Constitucional - *“La Corte considera relevante resaltar que la improcedencia del recurso de apelación contra las decisiones de las máximas autoridades del nivel territorial, es una consecuencia de la inexistencia de un superior jerárquico ante quien pueda surtirse el mismo que surge de la autonomía que la Constitución le asigna a los entes territoriales (CP, 287). También encuentra la Corte importante anotar que los actos administrativos que se inprofieren por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial, pueden ser controvertidos judicialmente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante las acciones previstas para el efecto, por el Código Contencioso Administrativo. Además de lo anterior, no encuentra la Corte que la disposición acusada infrinja alguna de las demás garantías referidas al*

Para reforzar lo argumentado, la Ley 99 de 1993 dispuso en el numeral 6 del artículo 29 que el Director General de las Corporaciones Autónomas Regionales podrá delegar funciones en sus subalternos.

De lo anterior se extrae que de los actos de delegación, surgen las mismas facultades de quien los hubiere expedido, es decir, la persona con la competencia de emitir el acto delegado, actúa como si fuere el titular directo de la competencia, de allí a que si bien el Jefe de la Oficina Jurídica de la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare – Cornare suscribió el acto en “uso de sus atribuciones legales, estatutarias, funcionales” y con las consideraciones que reposan en la Resolución No. 112-2900 del 21 de agosto de 2019, no funge como un inferior jerárquico al director de la misma Corporación sino a su nombre.

En el mismo sentido de lo expuesto, el artículo 12 de la misma ley ibidem:

*“Los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad o entidad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas.*

*La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, sin perjuicio de que en virtud de lo dispuesto en el artículo 211 de la Constitución Política, la autoridad delegante pueda en cualquier tiempo reasumir la competencia y revisar los actos expedidos por el delegatario, con sujeción a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo.*

*PARAGRAFO. En todo caso relacionado con la contratación, el acto de la firma expresamente delegada, no exime de la responsabilidad legal civil y penal al agente principal.”*

Así que es factible concluir que la delegación de funciones es posible en Cornare como Corporación Autónoma Regional, y los actos administrativos que expidan los funcionarios en quienes se haya delegado dicha facultad gozan de validez y representan la vos del mismo Director General, lo que orienta la hermenéutica jurídica del caso concreto a determinar que no será procedente el recurso de apelación.

Finalmente debe tenerse cautela al dar lectura, como se indicó en precedencia, así el artículo 9º de la Resolución No. 112-2900 del 21 de agosto de 2019, dispuso que:

**“ARTÍCULO NOVENO:** *Contra la presente providencia procede el recurso de reposición ante el mismo funcionario que lo expidió, dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de notificación.”*

---

*debido proceso en materia administrativa, al no afectar los derechos de los administrados a conocer el inicio de la actuación, a ser oído durante su trámite, a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen, a que las actuaciones se realicen por autoridad competente y de acuerdo a las formas propias de cada rama previamente definidas por el legislador y a que no se presenten dilaciones injustificadas. En suma, el Legislador al restituir el recurso de apelación frente a las decisiones de las máximas autoridades del nivel territorial, lo hizo en ejercicio de su amplia libertad de configuración legislativa en la expedición de los códigos de las diversas ramas del derecho que le otorga el artículo 150 2 CP y en su opinión no transgredió el derecho al debido proceso, en tanto previó otros medios para garantizar el derecho de los administrados a controvertir las decisiones de la administración.*

Lo anterior aclara el acápite primero del recurso interpuesto relacionado la invalidez de la notificación personal, por dos razones, la primera que no se notificó en indebida forma, pues de ello se da cuenta el citado artículo en la parte resolutive que instruye ante quien y que recurso procede, sin desconocer derecho alguno que le asistiere al investigado, y en segundo escenario es que no se desconoce la norma en que debiera fundarse, toda vez que la concesión de recursos no se supedita al amaño de la administración pública sino del mandato del legislador, justo como se describe en el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, y que se ilustró párrafos atrás.

De la conducencia, pertinencia y utilidad necesaria de las pruebas según el artículo 26 de la ley 1333 de 2009.

Se considera que no hay aplicabilidad al caso presente de lo expuesto por el municipio frente a la normativa descrita en el artículo 26 de la ley 1333 de 2009 que relata:

*“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.” (Negrillas y subrayas nuestras)*

Si se observa, es cierto que deberán practicarse pruebas con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad, pero léase con cautela que el artículo menciona “*que hubieren sido solicitadas*” y “*Vencido el término indicado en el artículo anterior*”, y el artículo anterior se refiere a los descargos y preceptúa:

*“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.” (Negrillas nuestras)*

Entonces es lógico que si el investigado hace uso de los términos procesales para acudir a la solicitud de pruebas, estas deben estudiarse con los criterios referidos en el artículo 26 de la ley 1333 de 2009, y en caso de no hacerlo pues no habrá lugar a dicho análisis por parte del operador jurídico toda vez que la conducta que se presume incumplida ya consta en información técnica recopilada por la autoridad ambiental, y que para este caso se reduce a los informes técnicos de 2017 y 2018 que ya conocía el municipio y que no impugnó ni contradujo en escrito alguno.

En suma a lo expuesto, debe entenderse que los criterios del artículo 26 ibidem señalan una acción rogada mas no una oficiosa, por eso se refiere a que se deben presentar descargos conforme el artículo 25 de la ley 1333 de 2009 y allí será el momento para “*aportar o solicitar la práctica de las pruebas*”.

Ahora, qué pruebas habrían por estudiar si el municipio no allegó escrito de descargos, pues en el mismo acto que se impugna a través del recurso de reposición, se consignaron varios acápites describiendo las acciones de esta Autoridad Ambiental y del municipio

dentro del proceso, y observando para la etapa en mención un silencio del ente territorial, veamos:

### **"DESCARGOS**

*Que en cumplimiento del debido proceso, su postulado del derecho de defensa y contradicción y de conformidad con el artículo 25 de la Ley 1333 de 2009, se otorgó un término de 10 días hábiles al investigado, para presentar descargos, solicitar pruebas, desvirtuar las existentes y se informó sobre la posibilidad de hacerse representar por abogado titulado e inscrito.*

***Que una vez revisado el expediente, se observa que el municipio de Sonsón no allega el escrito con los descargos.*** (Negrillas fuera de texto original).

Así las cosas, no se desconocen los criterios por parte del Despacho, al contrario, se evidencia que el ente desconoce las vicisitudes del procedimiento sancionatorio de carácter ambiental al citar el artículo 26 sin haber leído el 25 de la misma norma que trae a colación, y de más, allega jurisprudencia no aplicable al caso, al citar la Sentencia SU- 414 de 2017, la cual hace una remisión jurisprudencial al caso de una acción de tutela interpuesta por el abogado Abelardo de la Espriella sobre unas interceptaciones derivadas de labores de inteligencia, y donde se reconoce la violación al debido proceso y derecho de defensa por la reserva de identidad en las declaraciones, pero que no guardan congruencia sustancial al caso ni por analogía ni por referente de la alta corporación, teniendo en cuenta que aquí no ha habido pruebas con violación al debido proceso administrativo sino que el ente municipal no las solicitó en el momento procesal oportuno para ello.

Así, que resulta siendo ajustado a derecho el Auto No. 112 – 0430 de 2019, al incorporar las pruebas que el ente municipal ya conocía y que obraban dentro del expediente, que fueron citadas en las actuaciones precedentes a la Resolución que se recurre el día de hoy.

### Del desconocimiento de situaciones que debió valorar probatoriamente por mandato normativo.

Dice el ente investigado que consulta los informes técnicos 112-0561 de 2017 y 112-0383 de 2018, y que se entregó a la regional páramo el plan de contingencias para atender la situación en el tiempo con inmediatez, pero debe manifestarse que ello no significa que la infracción no se haya cometido, toda vez que si se da repaso a dichos informes lo que describen son obligaciones de hacer o entregar información y entre 2017 y 2018 para acatar unas exigencias ambientales es un tiempo más que prudente para dar sujeción de sus actividades a las obligaciones que expidió esta Corporación.

Esta autoridad no desconoce una regla de que no se debe solicitar documentos que reposen en la entidad y cita el Decreto 019 de 2012, otra cosa es que en esta sustentación se pretenda hacer ver que se entregó un plan para dar cumplimiento y entre 2017 y 2018 no se hayan acatado totalmente las exigencias, por ello no existe la violación al derecho de defensa que describe.

En Sentencia C- 219 de 2017, se llama a colación que:

*"La Corte no pierde de vista la "naturaleza policiva de la función atribuida por la ley a las autoridades ambientales", que vigilan el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones*

*y condiciones establecidas en la ley, a las cuales están sujetos todos los usuarios del medio ambiente y de los recursos naturales. Asimismo, debe tenerse presente que en materia ambiental la actividad sancionatoria tiene un claro raigambre administrativo, toda vez que por expreso mandato superior corresponde a las autoridades de ese sector, con sujeción a la Constitución y a la ley, llevar a cabo las labores de control, inspección y vigilancia de las entidades y particulares que utilizan, aprovechan o afectan el medio ambiente y los recursos naturales (C.P. arts. 49, 70, 80, 188-11-22 y 370)".<sup>2</sup>*

La anterior había sido citada por el Despacho para inferir que existe una facultad de guardar seguimiento a la actividad que desarrollan las entidades y los particulares con la finalidad de cumplir la normativa que orienta la materia y dar a los recursos naturales el tratamiento adecuado bien en el desarrollo de las actividades permitidas.

En el mismo sentido a lo expuesto, se ilustra el artículo 5º de la Ley 1333 de 2009, el cual define como infracción 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 (...)" lo que indica en consonancia con los artículos 1, 13, 18 y 22 de la misma norma ibidem, que se debe adelantar cualquier trámite, procedimiento o diligencia con la finalidad de esclarecer y resarcir hasta donde sea posible, el deterioro de los vigilados recursos.

#### De la desproporción en la imposición de la sanción.

Dice el ente municipal que el cargo segundo cuestiona al ente territorial el hecho que se esté incumpliendo la Resolución No. 112-3584 de 2019, cargo que según los argumentos expuestos en la resolución que se recurre, no fue objeto de sanción ambiental, lo cual no es cierto, toda vez que el incumplimiento de una medida preventiva es incumplir un acto administrativo y a la vez se configura como agravante. Entonces lo que se hizo fue imputarlo como agravante y no recriminarlo como conducta, por lo cual no se hace la modelación en la dosimetría de la sanción como para el cargo primero, y ello obedece a no violentar el principio del *Non Bis Ibidem*.

Ahora, las cifras de la dosimetría y las tablas de cálculo están contempladas en la metodología para el cálculo e imposición de multas, y esos valores allí incorporados arrojan los contenidos de la multa sin que exista una apreciación subjetiva sobre el particular.

#### Del supuesto de hecho contenido en el literal L del artículo 8º del decreto 2811 de 1974, a la vez que incurrió en deficiencias probatorias.

<sup>2</sup> Gaceta del Congreso N° 429 de 2007. Pág. 34.

El artículo 80 de la Carta Política establece que el Estado debe planificar "el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución." Así mismo, dispone que le corresponde "prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental...".

La norma deiscrimina una conducta relacionada a *"La acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios;"* y la cual si fue porbada dentro del procedimiento sancionatorio de carácter ambiental, justo en el acto impugando y con base en los elementos probatorios recopilados en el expediente.

Esa conducta relacionada a *"La acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios."*, de conformidad a lo contemplado en el literal I del artículo 8º del Decreto 2811 de 1974, no es etérea o ambigua como quiere el municipio que se note dentro del procedimiento, para ello, la conformaición del cargo lleva un supuesto y la relación propia de la acción u omisión que prueba el incumplimiento en un informe técnico derivado de unna visita.

Lo anterior, teniendo en cuenta lo que se dijo en la resolución impganaa ya que *"los residuos que ingresaban a la plataforma de disposición final se depositan de forma desordenada pues no se lleva a cabo la conformación de celdas, ni la cobertura diaria y compactación de estos. Adicionalmente, el sistema de tratamiento de lixiviados se encuentra colapsado con lodo, gramíneas y aguas, lo que impide su correcto funcionamiento, y todo ello plasmado en Informes Técnicos Nos. 112-0561 del 18 de mayo de 2017 y 112-0838 del 23 de julio de 2018."*

Lo expuesto decanta la posibilidad de que la conducta que se reprocha resulte ser ambigua o divergente, teniendo en cuenta que se precisa cual es la conducta inadecuada y se complementa con un tipo amdinstrativo de mera conducta relacionado los residuos mal dispuestos o mal acumulados, justo como sucedió en el caso que hoy nos ocupa.

Si se lee, las obligaciones del cargo relatan una obligación continua y de tracto sucesivo, justo como corresponde a las actividades relacionadas a la conformación de celdas diarias, coberturas de residuos y compactación de los mismos, y lo cual según los Informes Técnicos Nos. 112-0561 del 18 de mayo de 2017 y 112-0838 del 23 de julio de 2018, fueron actividades no ejecutadas, justo como ocurre en la segunda acción no desplegada por el citado ente territorial que relaciona que el inadecuado funcionamiento del sistema de tratamiento de lixiviados derivado de no realizar un adecuado mantenimiento, toda vez que se pudo constatar su colapso con lodos, aguas y gramíneas, justo como se aprecia en el Informe Técnico No. 112-0561 del 18 de mayo de 2017 del cual se desprende la necesidad de ejecutar varias actividades relacionadas con la adecuada operación del relleno sanitario, tales como lo describe el acápite 27 relacionado a *"recomendaciones"* dentro del cual se exaltan entre otras, las de *"realizar el mantenimiento a las cunetas perimetrales (...) para garantizar la evacuación de aguas lluvias (...)"; "realizar la conformación de las celdas (...) en relación con la cantidad de residuos para "el cubrimiento diario y compactación"; "contar con un plan de trabajo y de operación del relleno sanitario, que contenga las instrucciones para una correcta operación y conformación de celdas"*

Entonces obsérvese como en el escrito técnico de 2017, se da cuenta de las adecuaciones necesarias según lo encontrado en la visita del 23 de abril de ese año, y veremos que en el Informe Técnico No. y 112-0838 del 23 de julio de 2018, se describen dichas actividades como no cumplidas de conformidad a los hallazgos de campo según la visita realizada el 25 de junio de 2018.

Así se reitera que para este Despacho el municipio tuvo un tiempo más que prudente para realizar las adecuaciones requeridas, y que no obstante ese lapso prologado no fue utilizado para dar cumplimiento a las exigencias ambientales emanadas de esta Autoridad Ambiental, y adicional a ello se constató que el sistema de lixiviados generaba un gran

riesgo a los recursos naturales, dado que por falta de mantenimiento estaba colapsado con aguas, lodos y gramíneas.

#### De la falta de legitimidad en la causa por pasiva.

Se considera que el titular del permiso licencia o autorización es sobre quien debe recaer la obligación y responsabilidad, toda vez que si se hubiere investigado a la empresa se hubiese presentado el mismo argumento y ahí sería procedente.

Ahora, al ser un debate estrictamente jurídico, veamos que significa la legitimación en la causa y cuáles son sus características para configurarse como una necesidad y obligación procedimental, y se usará una línea de tiempo para referir su concepción jurisprudencial así:

La Corte Suprema De Justicia, en proceso con radicación 11001-31-03-030-1993-05281-01, en 2015, dispuso dentro de su análisis que:

*“La ausencia de legitimación en relación con alguna de las partes conlleva la negación de sus pretensiones, que en estricto sentido implica la resolución oficiosa sobre los presupuestos indispensables para desatar de mérito la cuestión litigada”*

Si se observa, la legitimación en la causa debe estar ligada a un derecho sustancial que se requiera invocar.

En el Fallo 0306 de 2016 emitido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se dice que *“La legitimación en la causa ha sido definida por la jurisprudencia, como la titularidad de los derechos de acción y de contradicción.”* Y bien es sabido que para ejercer el derecho de acción y contradicción se debe poseer la titularidad del derecho que se invoca, y que para el caso concreto sería la licencia y o permiso o la concesión administrativa ed autorización para el desarrollo de la actividad de disposición final de residuos, que esta en cabeza del municipio y no de la empresa de servicios de Sonsón.

En providencia 00350 de 2018 del Consejo de Estado, se estima que *“la legitimación en la causa es un presupuesto anterior y necesario para dictar sentencia de mérito y hace referencia a la relación sustancial que debe existir entre las partes en el proceso y el interés sustancial del litigio, de tal manera que aquella persona a quien se le exige la obligación es a quien habilita la ley para actuar procesalmente.”*

Si se evidencia entonces seguimos en la misma línea jurisprudencial de quien solicite un derecho o a quien se le endilgue un acto u omisión, deberá comportar la relación sustancial con el derecho invocados, cual el de demandar, o ser demandado, que para el caso concreto será investigado el titular del permiso u obligación.

En Sentencia 00500 de 2019 el Consejo de Estado discrimina:

*“Si bien es cierto que conforme al inciso segundo del artículo 164 del C.C.A. «en la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el tallador encuentre probada» , para determinar si acertó o erró el tribunal de instancia al proferir la decisión inhibitoria recurrida, debe atenderse a lo que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha entendido en relación con la falta de legitimación en la causa por pasiva de las contralorías territoriales (para el caso, la del*

*Caquetá), pues la misma ha sido apreciada como «la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda, por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial, por lo que para poder predicar esta calidad es necesario probar la existencia de dicha relación». En esa medida, la falta de legitimación en la causa por pasiva solo prosperaría, como excepción, si no pudiera demostrarse la existencia de relación jurídica sustancial.»*

Como se indico en diferentes ámbitos, hace ya algunos años se ha decantado mucho el tema de la legitimación en la causa, y esta esta de la mano con el derecho sustancial a invocar, y en el ámbito procesal, quien se legitime en la causa para hacer valer su derecho será quien guarde probatoriamente la titularidad del mismo, en caso que nos convoca, el titular es el municipio, y será este a quien deba endilgarse responsabilidad dado que posee un derecho sustancial concedido en una autorización a través de una licencia ambiental expedida por esta corporación.

Así las cosas, no se desconoce que la operación material es de la empresa de servicios públicos de Sonsón, pero actuando en derecho se debe abrir la investigación frente al municipio, justo lo que sucedió.

Conforme a lo expuesto, no es procedente acceder a las solicitudes, de la reposición.

#### Frente a las Pruebas solicitadas:

Ahora el artículo 26 de la Ley 1333 de 2009, dispone que las pruebas deberán atender criterios de conducencia, pertinencia y necesidad, a lo cual este Despacho considera que no se cumplen los parámetros de esa utilidad bajo los preceptos de la norma descrita, toda vez que los elementos probatorios que dieron lugar a la apertura del presente procedimiento administrativo sancionatorio de carácter ambiental, tuvieron su fundamento en los hallazgos descritos en Informes Técnicos de 2017 y 2018, y la información allegada no indica la inexistencia de la infracción sino unas acciones pro de mejora y del cumplimiento de las obligaciones, aclarando que no fueron suficientes y por ende se generó el procedimiento que se ventila.

Así las cosas, ha de entenderse entonces, que la conducencia consiste en que el medio probatorio propuesto sea adecuado para demostrar el hecho. La pertinencia, por su parte, se fundamenta en que el hecho a demostrar tenga relación con los demás hechos que interesan al proceso. La utilidad, a su turno, radica en que el hecho que se pretende demostrar con la prueba no debe estar ya demostrado con otro medio probatorio.

Es claro entonces que lo que se pretenda demostrar al día de hoy con contratos, ordenes de compra, acciones posteriores a los requerimientos e incluso una visita técnica no corresponderá a la conducencia, la pertinencia y/o a la necesidad, con ocasión a la fecha en que ocurrieron los hechos y los elementos probatorios que reposan en el expediente, los cuales resultan más que suficientes, y por ende abrir a pruebas dentro del recurso será improcedente.

Incluso las mismas fotografías que se aportan, son una muestra posterior de las acciones desplegadas, pero en ningún aparte de la información reportada se controvierte los hallazgos de las visitas técnicas que dejaron de resultado el incumplimiento y la comisión de infracciones que hoy se sancionan.

Que en mérito de lo expuesto se,

## RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR** en todas sus partes la **RESOLUCIÓN 112-2900** del 21 de agosto de 2019 de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR** personalmente el presente Acto administrativo al **Municipio de Sonsón**, identificado Nit. 890.980.357-7, representado legalmente por su Alcalde, el señor Obed de Jesús Zuluaga Henao (o quien haga sus veces).

**PARÁGRAFO.** En caso de no ser posible la notificación personal se hará en los términos de la Ley 1437 de 2011.

**ARTÍCULO TERCERO: PUBLICAR** la presente decisión, en el boletín oficial de la Corporación, a través de la página web, lo resuelto en este Acto Administrativo

**ARTÍCULO CUARTO: CONTRA** la presente decisión no procede recurso.

**NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JOSÉ FERNANDO MARÍN CEBALLOS**  
Jefe Oficina Jurídica

**Expediente: 057563331845**  
Fecha: 08/10/2019  
Proyectó: Sebastián Ricaurte Franco