



Expediente: **054403326071**
Radicado: **RE-05778-2021**
Sede: **SANTUARIO**
Dependencia: **Oficina Jurídica**
Tipo Documental: **RESOLUCIONES**
Fecha: **27/08/2021** Hora: **14:43:04** Folios: **5**



RESOLUCIÓN No.

POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN

LA JEFE DE LA OFICINA JURIDICA DE LA CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DE LAS CUENCAS DE LOS RIOS 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 a través de Resolución No. RE-03117 del 21 de mayo de 2021 se resolvió procedimiento administrativo sancionatorio de carácter ambiental contra la señora **EDIT NATALIA DUQUE JIMÉNEZ** identificada con cedula de ciudadanía No. 43.960.219, declarándola responsable del cargo primero formulado en el Auto con Radicado No. 112-0290 del 06 de abril de 2019, por encontrarse probada su responsabilidad por infracción a la normatividad ambiental. La anterior decisión, fue notificada mediante aviso el 11 de junio de 2021.

Que en la Resolución No. RE-03117 del 21 de mayo de 2021, se dispone imponer sanción consistente en multa por valor de \$ 4'384.377,35 (Cuatro millones, trescientos ochenta y cuatro mil, trescientos setenta y siete pesos con treinta y cinco centavos) y se requirió para que retirara todo el lleno adecuado en el área de influencia de la quebrada La Marinilla, restituyendo la cota natural del terreno y respetando la ronda hídrica de la quebrada, de acuerdo a la zonificación incorporada en el instrumento de planificación territorial y el Acuerdo 251 de 2011 expedido por Cornare, así como Implementar medidas de manejo para los sedimentos que se pueden generar con la remoción del lleno.

Que teniendo en cuenta la notificación de la Resolución No. RE-03117 del 21 de mayo de 2021, se considera cumplida el 11 de junio de 2021, el termino para presentar los recursos de ley está comprendido entre el 14 y el 28 de junio de 2021, ambos días inclusive.

Que a través de Escrito con Radicado No. CE-10561 del 28 de junio de 2021, el señor **Diego Alejandro Ospina Aristizábal** identificado con la cedula de ciudadanía No. 70.907.452 y portador de la tarjeta profesional No. 127.941 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de **apoderado especial** de la señora Edit Natalia Duque Jiménez, presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la Resolución No. RE-03117 del 21 de mayo de 2021.

SUSTENTO DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO

En Escrito con Radicado No. CE-10561 del 28 de junio de 2021 el apoderado de la recurrente argumenta que existe confusión en el cargo formulado, que el acto administrativo recurrido no efectúa un análisis de la responsabilidad, que frente a la tasación de la multa no se tomó el salario base correcto y que se vulnero el debido proceso por no haberse logrado notificar de manera personal a la señora Edit Natalia.

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 octavo de la recurrida resolución.

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.

Frente a las notificaciones.

Que en el transcurso de la actuación procesal se intentó notificar de manera personal a la señora Edit Natalia Duque Jiménez, sin obtener resultados afirmativos, por lo que de acuerdo a lo establecido en la Ley 1437 de 2011 se notificó a través de aviso.

Que de acuerdo a lo establecido en el artículo 72 de la Ley 1437 de 2011, con la presentación del Escrito No. CE-10561 del 28 de junio de 2021 se entiende que conoce las actuaciones desarrolladas, entre ellas, el Auto No. 112-1338 del 20 de octubre de 2016 que da inicio al presente procedimiento administrativo sancionatorio de carácter ambiental, y por consiguiente se configura una notificación por conducta concluyente.

Que atendiendo a la limitante de conseguir una dirección de notificación para la señora Edit Natalia y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley 1564 de 2012, las notificaciones y demás comunicaciones que sean necesarias para el desarrollo del proceso, se dirigirán a la dirección electrónica suministrada por el apoderado especial de la investigada.

Frente al cargo formulado

Que después de analizar las circunstancias de tiempo, modo y lugar de ocurrencia de la conducta, se evidencia que el cargo formulado a través de Auto No. 112-0290 del 06 de abril de 2019 no cumple con los requisitos contemplados en el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009, esto es que "(...) *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.* (...)” y le asiste la razón a la recurrente al afirmar que del cargo formulado no logra comprenderse con claridad si se está endilgando una infracción a la normatividad ambiental o si se trata es de el incumplimiento de un acto emanado por la Corporación.

Que frente al principio de tipicidad, a través de Sentencia C-921 de 2001 la Corte Constitucional expreso que según este principio *“el legislador está obligado a describir la conducta o comportamiento que se considera ilegal o ilícito, en la forma más clara y precisa posible, de modo que no quede duda alguna sobre el acto, el hecho, la omisión o la prohibición que da lugar a sanción de carácter penal o disciplinario.”*

Frente a la definición anterior, la Corte Constitucional a través de Sentencia C-219 de 2017 expreso que uno de los elementos esenciales del tipo sancionador es *“la descripción específica y precisa de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas.”* Y que *“busca que sea la ley y no el operador jurídico quien establezca las conductas sancionables, por lo que las mismas deben estar descritas con el mayor detalle posible, al punto que todos sus elementos estructurales puedan ser deducidos de su literalidad y pueda su destinatario conocer exactamente el alcance de las mismas, evitándose decisiones subjetivas o arbitrarias.”*

Por lo anterior y para evitar transgredir derechos fundamentales de la investigada, como lo es el del debido proceso, se hace necesario rehacer la actuación procesal y reformular el pliego de cargos en debida forma.

Que la Ley 1333 de 2009, no dispuso entre otras, la posibilidad de corregir errores en las actuaciones administrativas, por lo cual, se extrae de la Ley 1437 de 2011 la disposición de su artículo 41 que preceptúa:

(...)

“Corrección de irregularidades en la actuación administrativa. La autoridad, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, y adoptará las medidas necesarias para concluirla.”

(...)

Que además, el precepto legal descrito en precedencia reconoce la autotutela administrativa y la obligación de la administración pública de corregir los yerros en que incurra en el procedimiento administrativo para evitar que las determinaciones y/o decisiones surjan a la vida jurídica con vicios.

Que el Tratadista Enrique José Arboleda Perdomo en su libro sobre el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo expone que:

“El artículo 41 es una consecuencia del principio de eficacia en el numeral 11 del Código, en el que se ordena no sólo corregir las irregularidades que se presenten sino también sanear las nulidades, para lo cual resulta particularmente práctica la noción de flexibilidad del procedimiento, pues permite adoptar las medidas necesarias para corregir los yerros e irregularidades, todo con el fin de expedir un acto administrativo definitivo que sea conforme a la ley. Se hace notar en la redacción de la norma que la finalidad de las correcciones que deben realizarse con respecto a la actuación es la de ajustarla a derecho, asumiendo que es posible que se presenten errores en el trámite que debe ser corregidos (...).”

Que la norma ilustrada consiente que la administración pública encauce de forma adecuada las actuaciones dentro de un expediente, para que de ello no ocurra que estas puedan conducir a la expedición de un acto administrativo definitivo con vicios en sus elementos que originen la nulidad, por lo cual debe propenderse que los procedimientos logren su finalidad, así se deban corregir o sanear irregularidades o yerros de mero procedimiento.

Que en relación a los autos de trámite o preparatorios, la Corte Constitucional en la Sentencia SU-201 de 1994¹, afirmó lo siguiente:

"(...) los actos administrativos de trámite o preparatorios, a diferencia de los actos definitivos, no expresan en concreto la voluntad de la administración, simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el acto definitivo."

Que el Consejo de Estado² también se ha pronunciado en un sentido similar sobre los actos de trámite y al respecto ha señalado:

"(...) los actos de trámite son disposiciones instrumentales que permiten desarrollar en detalle los objetivos de la administración; entonces la existencia de estos actos no se explica por sí sola, sino en la medida en que forman parte de una secuencia o serie de actividades unidas y coherentes con un aspecto de más amplio alcance que forma una totalidad como acto. Por el contrario, los actos definitivos ponen fin de manera perentoria a la actuación administrativa, de modo que en ellos se agota la actividad de la administración, o tan solo queda pendiente la ejecución de lo decidido (...)"

Que lo argumentado arroja como resultado que dicha disposición legal (artículo 41 CPACA) resulta aplicable al procedimiento administrativo sancionatorio de carácter ambiental en virtud del carácter supletorio tal y como se desprende del artículo 47 de la misma norma que insta a que *"los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes."*

Frente al recurso de apelación

Que para ilustrar el alcance legal de su petición y la improcedencia del recurso de apelación, se hace necesario traer a colación el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, que describe que:

*"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**."* (Negrillas nuestras).

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"*.

En congruencia sustancial 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 9º dispone:

¹ Corte Constitucional, Sala Plena (21 de abril de 1994) Sentencia SU-201/94 (M.P. Antonio Barrera Carbonell)

² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B (08 de marzo de 2012) 2010-00011-00 (0068-10) (C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila)

"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."³

En el mismo sentido de lo expuesto, el artículo 12º 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 exige 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 exige de la responsabilidad legal civil y penal al agente principal."

Para reforzar lo argumentado, la Ley 99 de 1993 dispuso en el numeral 6º 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.

³ 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 suirse 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 sean profundos 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 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 juicio previamente definidas por el legislador y a que no se presenten dilaciones injustificadas. En suma, 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."

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.

CONSIDERACIONES PARA DECIDIR FRENTE A LOS ASPECTOS IMPUGNADOS

Que atendiendo a la forma en que se formuló el pliego de cargos a la señora Edit Natalia y con el fin de propiciar un escenario de debate para el ejercicio de los derechos de contradicción y defensa, se hace necesario dejar sin efectos los Actos Administrativos Nos: 112-0290 del 06 de abril de 2019, 112-0227 del 18 de febrero de 2020, IT-00213 del 18 de enero de 2021 y RE-03117 del 21 de mayo de 2021, así como rehacer la actuación administrativa en lo siguiente al inicio del procedimiento sancionatorio y su notificación.

Las pruebas recaudadas conservan su validez y, serán tenidas en cuenta y por tanto valoradas en la oportunidad procesal correspondiente.

Que este despacho no considera necesario pronunciarse sobre los demás aspectos planteados en el escrito del recurso.

Que en mérito de lo expuesto se,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. REPONER en todas sus partes la **RESOLUCIÓN** con radicado No. RE-03117 del 21 de mayo de 2021, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

ARTÍCULO SEGUNDO. NO CONCEDER el recurso de apelación por lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

ARTÍCULO TERCERO. DEJAR SIN EFECTO los Actos Administrativos Nos. 112-0290 del 06 de abril de 2019, 112-0227 del 18 de febrero de 2020, IT-00213 del 18 de enero de 2021 y RE-03117 del 21 de mayo de 2021 de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

PARÁGRAFO. Las pruebas recaudas conservan su validez y, serán tenidas en cuenta y por tanto valoradas en la oportunidad procesal correspondiente.

ARTÍCULO CUARTO. ORDENAR REHACER la actuación administrativa sancionatoria a partir de la notificación del Auto No. 112-1338 del 20 de octubre de 2016, por lo tanto, se deberá proceder con ella una vez en firme la presente actuación.

ARTÍCULO QUINTO. RECONOCER personería jurídica al abogado **Diego Alejandro Ospina Aristizábal** identificado con la cedula de ciudadanía No. 70.907.452 y portador de la tarjeta profesional No. 127.941 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de **apoderado especial** de la señora Edit Natalia Duque Jiménez, para actuar dentro del presente proceso sancionatorio ambiental.

ARTÍCULO SEXTO. NOTIFICAR el presente Acto, al abogado **Diego Alejandro Ospina Aristizábal** identificado con la cedula de ciudadanía No. 70.907.452 y portador de la tarjeta profesional No. 127.941 del Consejo Superior de la Judicatura.

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



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

ARTÍCULO OCTAVO. CONTRA la presente decisión no procede recurso.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE


ISABEL CRISTINA GIRALDO PINEDA
Jefe (E) Oficina Jurídica

Expediente: 054403326071

Fecha: 24/08/2021

Proyectó: Juan David Gómez García.

Revisó: Sebastián Ricaurte Franco.

Técnico: Sara Manuela Jaramillo.

