

## RESOLUCIÓN N°

### POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES

LA 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.

Que la Resolución Corporativa N° RE-05191 del 5 de agosto del 2021, delegó al Jefe de la Oficina Jurídica la función de adelantar todas las actuaciones jurídicas de los procesos sancionatorios adelantados por las Subdirecciones de Servicio al Cliente, Recursos Naturales y la Oficina de Ordenamiento Ambiental del Territorio y Gestión del Riesgo y del Grupo de Licencias y Permisos Ambientales.

### ANTECEDENTES

Que dentro del expediente 056153341644, se adelanta sancionatorio ambiental en contra del **MUNICIPIO DE RIONEGRO**, identificado con Nit 890.907.317-2, representado legalmente por el señor alcalde **RODRIGO HERNÁNDEZ ÁLZATE** identificado con cédula de ciudadanía número 15.440.383 por la presunta violación de la normatividad Ambiental, correspondientes a:

- La implementación de la obra hidráulica # 5 -Box coulvert- en la construcción del tramo 23 -EMPANADAS CAUCANAS-ALTO VALLEJO- en condiciones y características diferentes a las autorizadas en el artículo primero de la Resolución N° 112-1227 del 24 de abril del 2019.
- Incurrir en la conducta prohibida al realizar cambios nocivos en el cauce de las aguas de la fuente hídrica sin nombre, afluente del Río Negro, toda vez que, con la implantación de la obra hidráulica obra # 5 -Box coulvert- se modificó el alineamiento original de la fuente hídrica afectando el predio de AGROPECUARIA AGAPANTOS y su zonificación.

Que mediante el Auto N° AU-01934 del 2 de junio del 2023, se abrió periodo probatorio y se adoptaron unas determinaciones dentro del procedimiento sancionatorio ambiental que se adelanta en contra del **MUNICIPIO DE RIONEGRO**; en el artículo primero, se decidió no acceder a la solicitud de Cesación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio, presentada mediante el Escrito con Radicado N° CE-07995 del 19 de mayo del 2023 y en el artículo quinto se negó la prueba solicitada en el numeral 3 del escrito radicado N° CE-07995 del 19 de mayo del 2023.

Que el Auto N° AU-01934 del 2 de junio del 2023, se notificó en forma personal por medio electrónico el día 5 de junio del 2023 al **MUNICIPIO DE RIONEGRO**, conforme a lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Que haciendo uso del derecho de defensa y contradicción, el **MUNICIPIO DE RIONEGRO**, interpuso recurso de reposición en contra de los artículos primero y quinto del Auto N° AU-01934 del 2 de junio del 2023, a través de los escritos radicados CE-09778 del 22 de junio del 2023 y CE-09792 del 23 de junio del 2023, recibidos al correo corporativo los días 20 y 21 de junio del 2022. Se precisa que el contenido de ambos escritos es igual se duplico en el momento de su radicación.

Que por medio del Auto N° AU-02558 del 14 de julio del 2023, se **DIO TRASLADO** a la sociedad **AGROPECUARIA LOS AGAPANTOS S.A.S.**, a través de su Apoderado el señor **JOSÉ ALBERTO ARANGO RAMÍREZ** o quien haga sus veces, en calidad de tercero interviniente, por un término de cinco (05) días hábiles, contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo del recurso de reposición presentado por el **MUNICIPIO DE RIONEGRO**, a través de los radiados CE-09778 del 22 de junio del 2023 y CE-09792 del 23 de junio del 2023. (Notificación personal por medio electrónico para ambas partes el 19 de julio del 2023.

### **SUSTENTO DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO**

A través de los Escritos Radicados N° CE-09778 del 22 de junio del 2023 y CE-09792 del 23 de junio del 2023, se presenta el siguiente argumento de forma general:

*"(...)" Como se desprende de la lectura del encabezado del presente memorial y si bien es cierto el Auto AU-01934-2023 del 02 de junio de 2023, solo establece procedencia de recurso respecto al artículo quinto, frente a la negación de la práctica de la prueba, lo que también es cierto es que atendiendo al desarrollo jurisprudencia) en torno a la Ley 1333 de 2009, se propone recurso de reposición frente a la decisión de fondo contenida en el artículo primero del Auto AU-01934-2023 del 02 de junio de 2023, respecto a la negativa de acceder a la solicitud de cesación impetrada y la intrínseca relación sustancial y procesal entre la solicitud de cesación y la prueba negada"(...)"*

Ahora, respeto al ARTÍCULO PRIMERO:

*"(...)" Análisis de procedencia*

*Previo a referirnos a los aspectos sustanciales del recurso de reposición frente al artículo mencionado, es menester referirnos a la procedencia del mismo, para*

efectos de que su resolución sea de fondo y no a través de una decisión inhibitoria respecto a su presunta o aparente improcedencia.

Se ha decantado por parte del Consejo de Estado, la importancia y el alcance que por parte de las autoridades ambientales se le debe dar a las solicitudes de cesación, y a manera de precedente se han fijados sutiles parámetros y reglas que para el operador administrativo se convierten como vinculantes y limitan su discrecionalidad cuando de resolver estas solicitudes se trata, reglas y parámetros que como se leerá más adelante, fueron abiertamente desconocidas por CORNARE al momento de analizar, motivar y resolver sobre la solicitud de cesación presentada por esta entidad territorial. (...)

Indebida resolución que se da por la inexistencia de análisis técnico y jurídico que a manera de motivación permitieran a este municipio entender por lo menos las razones por las cuales no se accede a la referida cesación, pues es evidente que el acto administrativo se limita a plasmar el hecho investigado y a transcribir lo solicitado por el municipio, sin que medie análisis técnico y jurídico en el que se analice y se fundamente el porqué de la desestimación de cada solicitud. Situación que evidentemente transgrede los parámetros mínimos que debe observar la administración, para garantizar una defensa técnica por parte del administrado, al respecto vale la pena preguntar **¿Que garantiza que en práctica de pruebas, si analicen de fondo los argumentos que fueron debidamente sustentadas en la solicitud de cesación?** La segura respuesta a este interrogante es que no existe tal garantía, pues es evidente **que era la etapa y el momento propicio para atender de fondo el asunto y depurar de tal manera los hechos, que los que realmente debieran seguir o no el curso del proceso**, contando con la suficiente argumentación por parte de la autoridad, que permitiera al administrado ejercer su defensa bajo un marco de "certidumbre" frente a la valoración dada a sus argumentos facticos y jurídicos por parte de la autoridad ambiental

Lo expuesto se agrava, en el escenario de que de una manera flagrante y de nuevo sin justificación alguna, CORNARE resuelve (de la manera que resuelve) una solicitud de cesación y contra dicha decisión se abstiene de garantizar de nuevo el derecho de defensa y contradicción, **cercenando la posibilidad de presentar recurso de reposición frente a la negativa a la cesación, aun cuando se cuenta con precedente judicial en el que se advierte de la obligación y la procedencia del citado recurso.**

Para sustentar un poco mejor, la indebida resolución por parte de CORNARE de la solicitud de cesación, necesariamente debemos remitirnos a un reciente pronunciamiento del Consejo de Estado, donde se ha plasmado la importancia de las solicitudes dentro de un procedimiento sancionatorio ambiental y su estrecho vínculo con el derecho de defensa y contradicción y por ende con el debido proceso. Nos referimos a la Sentencia con radicado 08001-23-31-000-2011-01455-01 del quince (15) de agosto de dos mil diecinueve (2019), en la que el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, en ejercicio del medio de control, nulidad y restablecimiento del derecho, accedió a las pretensiones del demandante y conceptuó de manera clara sobre la importancia de las solicitudes de cesación así

"De la norma en cita, se desprende que la cesación del procedimiento sancionatorio no tiene otro objeto que finalizar anticipadamente el proceso sancionatorio, **al no poderse verificar con claridad las circunstancias de tiempo, modo y lugar que dieron lugar a su inicio a la luz de las causales ya descritas, pue sólo es procedente expedirse antes del auto de formulación de cargos.**"

Lo anterior es relevante, en la medida que, la posibilidad de solicitar la cesación del procedimiento, constituye en efecto, la primera oportunidad que tiene el presunto infractor para ejercer su derecho a la defensa frente a la autoridad ambiental, dado que, entre otras, le está permitido alegar que la conducta objeto de la investigación es inexistente, se encuentra legalmente amparada o fue cometida por un tercero a efectos de controvertirla decisión de apertura que la precede". (Subraya propia)

(...) "De lo anterior se desprende que, a efectos de formular cargos es necesario que exista "mérito" para ello, lo cual indica que el presupuesto exigido por la norma es que se encuentren verificados los hechos u omisiones que dieron lugar a esa actuación administrativa y que ellos queden plasmados debidamente en el respectivo acto, lo cual se traduce, nuevamente, en el deber de motivarla decisión." (Negrilla fuera del texto original).

Si bien es cierto, el contenido de la norma aparentemente no admitiría interpretación, en este punto vale la pena preguntar ¿Qué sucede si del contenido de una solicitud de cesación presentada con posterioridad a la formulación del pliego de cargos, se desprende que la conducta no sea imputable al presunto infractor? La respuesta al interrogante se aleja abismalmente de la posición adoptada por CORNARE, pues evidentemente un operador administrativo en ejercicio del "ius puniendi" del Estado, necesariamente deberá hacer prevalecer la verdad y la justicia más allá de la aplicación exegética de una norma de rango legal, pues en una ponderación de la referida norma con los postulados constitucionales que permean el debido proceso. Claramente deberían prevalecer la protección a los derechos plasmados en la norma de superior jerarquía (la Constitución). (Negrilla fuera del texto original). "(...)"

Ahora, respeto al ARTÍCULO QUINTO:

"(...)" Vale la pena preguntar ¿es un verdadero análisis de conducencia de la prueba, la determinación de una aparente comisión de una infracción por parte de un tercero y desestimar basados en que el municipio no determinó a quien realizar el requerimiento? Claramente CORNARE desconoce la carga de la prueba que le asiste dentro del régimen de responsabilidad subjetiva en el que se enmarca el procedimiento sancionatorio ambiental, pues como jurisprudencialmente se ha decantado, el componente objetivo de la responsabilidad subjetiva es una carga indelegable, exclusiva y obligatoria de la Autoridad Ambiental, pues en ningún escenario podrá permitirse que dicha carga se traslade al procesado y mucho menos confundirse con la inversión de la carga probatoria que se predica en nuestro régimen sancionatorio ambiental.

analizar la información presentada por el municipio de Rionegro, para comprender, visualizar e identificar que efectivamente la conducta imputable no es atribuible al municipio de Rionegro, **así como la identificación de ese llamado tercero, quien realizó las actividades antrópicas en el mismo: no se trata de apreciaciones subjetivas, se trata de elementos probatorios que dan cuenta de lugar tiempo y modo de la realización de las actividades que hoy se reprochan a este municipio, circunstancias que se hacen a través de los medios (análisis multitemporales) que ampliamente son utilizados por la misma autoridad ambiental para formular imputaciones circunstancia que genera inquietud respecto a la no valoración de dichos elementos probatorios cuando son presentados esta vez por el procesado.** (Negrilla fuera del texto original) "(...)"

Que el **MUNICIPIO DE RIONEGRO**, bajo el Escrito Radicado N° CE-11568 del 24 de julio del 2023, presenta información complementaria al Auto N° AU-01934 del 2 de junio del 2023, esta intervención fue allegada al proceso de manera extemporánea.

Que la sociedad **AGROPECUARIA LOS AGAPANTOS S.A.S.**, en calidad de tercero interviniente a través del Escrito Radicado N° CE-12293 del 2 de agosto del 2023, se pronuncia frente a recurso de reposición presentado en contra del Auto AU-01934-2023, en el cual expreso lo siguiente:

"(...)" 2. Con respecto a la decisión adoptada por Cornare en el artículo primero de la parte dispositiva del Auto AU-01934-2023 "por medio del cual se abre un periodo probatorio y se adoptan unas determinaciones", en el cual se determinó:

- El artículo 23 de la Ley 1333 de 2009, es claro en establecer que la cesación del procedimiento sólo puede declararse antes del auto de formulación de cargos, para el caso específico mediante Auto AU-01393-2023 del 28 de abril de 2023, se formuló pliego de cargos contra la persona jurídica, siendo por lo tanto improcedente y extemporánea la solicitud de Cesación de Procedimiento Administrativo Sancionatorio elevada por el municipio de Rionegro el 19 de mayo de 2023, esto es, después de la formulación de cargos, el cual tuvo lugar como se informó anteriormente mediante la expedición del Auto AU-01393-2023 del 28 de abril de 2023.

- En atención a que la solicitud presentada por el municipio de Rionegro con respecto a la Cesación de Procedimiento Administrativo Sancionatorio se realizó de manera extemporánea, Cornare no tenía, ni tiene la obligación legal de realizar pronunciamiento con respecto a los argumentos aludidos por el municipio de Rionegro para elevar dicha solicitud, ya que, la misma debió ser formulada antes de la expedición y notificación del auto de formulación de cargos.

- Cornare no debe atender a los motivos de inconformidad expuestos por el municipio de Rionegro con respecto a la negativa de Cesación de Procedimiento Administrativo Sancionatorio, pues de hacerlo, estaría contraviniendo el procedimiento especial consagrado en la Ley 1333 de 2009, de hecho es importante considerar que los fundamentos aludidos por el municipio recurrente en el recurso presentado, tienden a que la autoridad administrativa desconozca la norma que rige el derecho administrativo sancionatorio, lo que indudablemente puede conllevar al funcionario que decide, a la comisión de conductas que configuren faltas disciplinarias. Esto no significa que en el marco del proceso sancionatorio ambiental no pueda evaluarse las causales de cesación como asuntos objeto de exoneración de responsabilidad bajo lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 1333 de 2009, de forma que Cornare al rechazar la cesación no estaría violando el debido proceso, simplemente, en esta instancia del procedimiento no es procedente la cesación, ya que, se formularon cargos, por lo tanto, el procedimiento debe continuar hasta su finalización con base en lo dispuesto en los artículos 23, 24, 25, 26 y 27 de la Ley 1333 de 2009.

3. Con respecto a la decisión adoptada por Cornare en el artículo quinto de la parte dispositiva del Auto AU-01934-2023 "por medio del cual se abre un periodo probatorio y se adoptan unas determinaciones", en el cual se determinó:

- Como lo expresó Cornare en el Auto AU-01934-2023 objeto de recurso, la prueba solicitada por el municipio de Rionegro para que se investiguen las supuestas modificaciones topográficas realizadas por terceros en el predio identificado con matrícula inmobiliaria 020 — 47987, no es conducente, toda vez que, que ya existe pronunciamiento de Cornare con respecto al alineamiento de la fuente hídrica, además, considera la sociedad AGROPECUARIA LOS AGAPANTOS S.A.S., que el municipio no puede justificar su incumplimiento con respecto a la autorización de Ocupación de Cauce otorgada por Cornare mediante Resolución 112-1227-2019 del 24 de abril de 2019, con base en la prueba que insiste en practicar.

- Conforme a los Informes Técnicos de Cornare IT-06259 del 11 de octubre de 2021 e IT-00413 del 30 de enero de 2023, el municipio de Rionegro implementó la obra autorizada mediante Resolución 112-1227-2019, con características y condiciones diferentes a las autorizadas, situación que no puede en ningún momento ser resuelta de manera favorable para el municipio de Rionegro con la práctica de la prueba solicitada, razón por la cual dicha prueba, no resulta conducente, ni pertinente, ni necesaria.

- Los argumentos expuestos por el municipio de Rionegro en el escrito contentivo del recurso, tienden a justificar el comportamiento de haber implementado presuntamente la obra en contravención de la autorizado mediante Resolución 112-1227-2019, en una supuestas modificaciones topográficas realizadas por terceros en el predio que hoy se encuentra afectado, olvidando que la afectación se presenta precisamente por la obra que ellos mismos implementaron, lo cual está conllevando a descargas de aguas que nunca han sido autorizadas por la sociedad AGROPECUARIA LOS AGAPANTOS S.A.S., situación está que se insiste, no se resuelve con la práctica de la prueba solicitada"(...)"

## CONSIDERACIONES GENERALES

Es necesario señalar, que la finalidad esencial del Recurso de Reposición según lo establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo 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 séptimo de la recurrida resolución.

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

En concordancia con el material probatorio que reposa en el Expediente, lo dispuesto en la normatividad ambiental, se entrara analizar los aspectos objeto de impugnación dentro del recurso de reposición interpuesto al Auto N° AU-01934 del 2 de junio del 2023, bajo los aspectos generales de carácter jurídico, como lo son: la potestad sancionatoria, los principios del derecho sancionatorio de la administración y la presunción de inocencia:

### POTESTAD SANCIONATORIA:

La potestad sancionatoria de la administración es una atribución propia de la administración que se traduce, en la viabilidad jurídica de la imposición de sanciones a los particulares. Incompresible sería la administración sin un régimen que no penara las desobediencias de la estructura interna del Estado o en su esquema normativo.

La potestad sancionatoria de la administración no es discrecional, y por el contrario **es reglada**, como quiera que forma parte del *ius puniendi* del Estado; en el Estado de derecho, la actividad de la administración pública debe desenvolverse en el marco más estricto acatamiento al orden jurídico y conforme a los fines trazados por la ley. Cuando se habla de administración reglada ella tiene que sujetarse a los términos del ordenamiento jurídico.

Con el ánimo de garantizar la conservación, la preservación, la protección y el uso sostenible del medio ambiente, se ha impuesto la necesidad de formular, diseñar políticas, normas, regulaciones, instrumentos, requisitos y procedimientos, especialmente de tipo administrativo. Se han establecido un procedimiento reglado con el fin de prevenir la corrección de situaciones que atenten contra el medio ambiente y los recursos naturales renovables, e imponer a los infractores de las normas ambientales o de los actos administrativos de carácter particular medidas preventivas y sancionatorias.

### PRINCIPIOS DEL DERECHO SANCIONATORIO DE LA ADMINISTRACIÓN:

En materia sancionatoria, la Constitución Política consagra un listado de reglas que son aplicables a las actuaciones administrativas en general y, en algunos casos consideradas como principios, se convierten en obligatorias dentro del escenario sancionador y otras están consagradas en las normas de forma más específicas.

La legalidad, se trata del principal soporte que tiene el derecho sancionador. El principio de legalidad, reconoce la Corte Constitucional, circunscribe el ejercicio del poder público al ordenamiento jurídico que lo rige, de manera que los actos de las autoridades, las decisiones que se profieran y las gestiones que se realicen estén en todo momento subordinadas a lo preceptuado y regulado previamente en la Constitución y las leyes.

Es dable preciar, que la imposición de las medidas sancionatorias al tenor de la Ley 1333 del 2009, debe existir claridad y definición previa de los siguientes aspectos:<sup>1</sup>

- a) Identificación de las conductas sancionables en norma previa (tipicidad.)
- b) Identificación previa de las medidas preventivas y las sanciones a que puede ser acreedor el infractor de las normas ambientales (artículos 36 y 40 Ley 1333 del 2009).
- c) Autoridad competente para su imposición artículos 1 y 2 Ley 1333 del 2009).
- d) Sujetos sancionables (infractores de las normas).
- e) **Procedimiento aplicable (artículos 12 al 40 Ley 1333 del 2009).**

Otro de los principios fundamentales del derecho sancionador, es el debido proceso, el cual es un derecho constitucional fundamental, instituido para proteger contra abusos y desviaciones de las autoridades, originados no solo en las actuaciones procesales sino en las decisiones que adopten y puedan afectar injustamente los derechos e intereses legítimos de aquellas. La jurisprudencia ha reiterado que la existencia del debido proceso se concreta, en cuanto a los mecanismos de protección de los administrados, en dos garantías mínimas, que son: la obligación de las autoridades de informar al interesado acerca de cualquier medida que o pueda afectar y que en la adopción de dichas decisiones se someta, siempre, por lo menos a un procedimiento sumario que asegure la vigencia de los derechos constitucionales de contradicción e impugnación.<sup>2</sup>

#### **LA PRESUNCIÓN DE CULPA Y DOLO:**

La Sentencia C-595/10 de la Corte Constitucional, se resolvieron temas como la presunción de inocencia (elemento de la culpabilidad) y La responsabilidad subjetiva y la objetiva.

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-.

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, por lo tanto, no se está en el escenario de

<sup>1</sup> NEGRETE MONTES. "Régimen sancionatorio en materia ambiental", cit., p. 295.

<sup>2</sup> Corte constitucionales. Sentencia T-048 de 2008 (MP: CLARA INES VARGAS HERNANDEZ)

presunción de responsabilidad" sino de "culpa" o "dolo" del infractor ambiental y 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).

La Sentencia C-225 de 2017, señala: Las presunciones de dolo o de culpa, son afectaciones directas de la presunción de inocencia que, a pesar de no ser de la entidad de la responsabilidad objetiva, sí exigen que la medida adoptada por el legislador resulte razonable y proporcionada, para ser constitucional. Se trata de formas de responsabilidad subjetiva, es decir, en las que el establecimiento del componente subjetivo del hecho causante de la responsabilidad, dolo o culpa, es dogmáticamente imprescindible para declarar la responsabilidad, pero la carga de la prueba se encuentra legalmente invertida.

Así, aunque esta Corte ha excluido la posibilidad de establecer presunciones de dolo y culpa en materia penal, sí las ha encontrado ajustadas a la Constitución en el contexto de otras formas de responsabilidad, tanto de derecho público, como de derecho privado, entre particulares o frente a autoridades públicas: en procedimientos administrativos, como los tributarios, de sanciones administrativas en materia ambiental y de responsabilidad fiscal y en procesos judiciales, como el de la acción de repetición. Incluso, por fuera del contexto de responsabilidades de tipo sancionatorio o personal, ha aceptado que dichas presunciones sean de Derecho, cuando el interés superior lo justifica de manera proporcionada.

## CONDUCENCIA DE LA PRUEBA

Según en el artículo 178 del Código de Procedimiento Civil, aplicable a los procesos contencioso-administrativos por expresa remisión del artículo 168 CCA, las pruebas deben ceñirse al asunto materia del proceso y se rechazarán las que versen sobre hechos notoriamente impertinentes y las manifiestamente superfluas. Lo anterior significa que las pruebas deben ser conducentes, pertinentes y eficaces y el medio probatorio apto jurídicamente para demostrar los hechos alegados.

La conducencia es la idoneidad legal que tiene una prueba, para demostrar determinado hecho. Es una comparación entre el medio probatorio y la ley, a fin de que, con la comparación que se haga se pueda saber si el hecho se puede demostrar en el proceso, con el empleo de este medio probatorio.

Por otra parte, el artículo 26 de la Ley 1333 de 2009, establece que solo se practican las pruebas que cumplan con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad; ha de entenderse entonces que la conducencia consiste en que el medio probatorio propuesto tenga idoneidad legal 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. Finalmente, las pruebas, además de tener estas características, deben estar permitidas por la ley.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones jurídicas, La Corporación entrará a analizar las peticiones presentadas, en el recurso de reposición interpuesto:

**RESPECTO AL ARTÍCULO PRIMERO DEL AUTO N° AU-01934- 2023 DEL 02 DE JUNIO DE 2023:**

Solicita el recurrente:

*"...PRIMERA: REPONER en todas sus partes el artículo primero del Auto AU-01934- 2023 del 02 de junio de 2023, y consecuentemente ordenar la cesación del procedimiento sancionatorio dando aplicación a las causales extemporáneas de cesación o su defecto resolver de fondo la solicitud de cesación impetrada a la luz de lo contenido en el artículo 22 de la Ley 1333 de 2009..."*

En atención a los argumentos presentados sobre la procedencia del recurso de reposición sobre lo decidido en el artículo primero de Auto N° AU-01934 del 02 de junio de 2023; en primera instancia, es preciso señalar que el procedimiento sancionatorio de carácter ambiental, es un procedimiento reglamentado por la Ley 1333 del 2009, de ahí que en aplicación a los principios de legalidad y el debido proceso, se cumpla en forma taxativa con cada una de las etapas procesales que allí se establecen.

Obsérvese que el artículo 18 de la Ley 1333 del 2009, señala en forma específica que el procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales.

Es del conocimiento general que la providencia, - Auto de Iniciación de Trámite - mediante la cual se da inicio al procedimiento sancionatorio no tiene recursos por tratarse de una providencia de trámite, tal como lo establece el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011, armónica con el artículo 19 de la Ley 1333 de 2009..

Ahora, el artículo 23 de la Ley 1333 del 2009 dispone:

*"...Cuando aparezca plenamente demostrada alguna de las causales señaladas en el artículo 9° del proyecto de ley, así será declarado mediante acto administrativo motivado y se ordenará cesar todo procedimiento contra el presunto infractor, el cual deberá ser notificado de dicha decisión. La cesación de procedimiento solo puede declararse antes del auto de formulación de cargos, excepto en el caso de fallecimiento del infractor. Dicho acto administrativo deberá ser publicado en los términos del artículo 71 de la ley 99 de 1993 y contra él procede el recurso de reposición en las condiciones establecidas en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo..."*

Notese que, el artículo 23 de esta ley, es taxativo en la predica del Recurso de Reposición, **pero tan solo, cuando la Autoridad Ambiental declara la cesación del procedimiento administrativo**, en observancia de: 1) los causales determinados por el artículo 9º y, 2) respeto de las garantías procesales y del debido proceso en armonía con los derechos fundamentales y colectivos inherentes a los presuntos involucrados en los hechos objeto de investigación, así como en forma coetánea de los terceros intervinientes que se constituyen en parte interesada en resultados de la decisión administrativa, tal como lo prescribe el artículo 69 de la Ley 99 de 1993. La Corporación en el Auto N° AU-01934 del 02 de junio de 2023, no declaró la cesación del procedimiento administrativo, al contrario indico que la cesación de procedimiento solo puede declararse antes del auto de formulación de cargos, y para el caso en particular, ya se había formulado pliego de cargos, bajo el Auto N° AU-01393 del 28 de abril del 2023, el cual está debidamente notificado y ejecutoriado, la solicitud presentada de cesación es objeto de rechazo por extemporánea e improcedente; de este modo se tiene que, para los efectos de la cesación del procedimiento en los términos de lo señalado por el artículo 23 de la Ley 1333 de 2009, armónico con las causales establecidas por el artículo 9º, da lugar a inferir que a este respecto no cabe discrecionalidad en este asunto.

En efecto, el artículo 23 de la Ley 1333 de 2009, establece que la resolución particular y concreta que declare la cesación del procedimiento deberá surtirse previo a la expedición del auto de formulación de cargos, según lo señala el citado artículo 23, siguiendo lo pertinente de los artículos 71 de la Ley 99 de 1993, 6 y 74, 76 y 77 de la Ley 1437 de 2011; por lo tanto, la Ley 1333 de 2009 en su artículo 23, **solo establece el recurso de reposición en una sola y única situación jurídica, cuando la Autoridad Ambiental, ante los hechos constitutivos de las causales previstas en el artículo 9º procede a declarar el Cese del Procedimiento Administrativo, por no hallar mérito para continuarlo y para el caso que nos ocupa, La Corporación si halló mérito para continuar con el procedimiento sancionatorio Ambiental estableciendo con certidumbre los elementos de tiempo, modo y lugar, tal y como quedo establecido en el Auto N° AU-01393 del 28 de abril del 2023.**

Lo anterior se fundamenta en lo siguiente:

- No existe exigencia legal de expedir un acto administrativo que resuelva negativamente las solicitudes de cesación de procedimiento independiente a la formulación de cargos.
- El legislador sólo exige expedir una resolución de cesación de procedimiento antes de la formulación de cargos, cuando ésta proceda, claro está.

Ahora, los argumentos presentados por la parte investigada respecto a la Sentencia del Consejo de Estado con radicado 08001-23-31-000-2011-01455-01 del quince (15) de agosto de dos mil diecinueve (2019), no se acogen, dado que dicha sentencia, en su análisis jurídico se enfoca en que no se pueden unificar las etapas de inicio y formulación de cargos, ello por la posibilidad de alegar la cesación de manera intermedia, y para el caso en cuestión, es evidente que La Corporación emitió dos actos administrativos en cada etapa procesal Auto N° AU-00734 del 7 de marzo de 2023, inicio al procedimiento administrativo sancionatorio de carácter ambiental y Auto N° AU-01393 del 28 de abril del 2023, el cual formuló pliego de cargos.

En relación con los recursos de Ley, la Sentencia del Consejo de Estado a la que se refiere la investigada, **solo referencia la reposición para aquellos casos en que declara la cesación**, y ello es lógico en la medida que se pondría fin a la investigación sancionatoria, máxime que el mismo artículo 23 de la Ley 1333 del 2009 lo contempla, y como se analizó anteriormente, el Auto N° AU-01934 del 02 de junio de 2023, no declaró la cesación del procedimiento administrativo, al contrario indico que la cesación de procedimiento solo puede declararse antes del auto de formulación de cargos.

La recurrente, no puede tratar de inducir en error al Despacho, utilizando fragmentos de la alusiva sentencia, so pretexto de que se han realizado una indebida aplicación de esto, por el contrario, este despacho, apegado al procedimiento establecido en la Ley 1333 de 2019, ha procurado adelantar todas las etapas procesales, garantizando el debido proceso a la implicada.

Ahora bien, el hecho de no haberse declarado la cesación del procedimiento solicitado, no implica que, de lograr demostrar la implicada a lo largo del proceso sancionatorio, la ausencia de dolo o culpa en su actuar, no pueda, tomar este despacho, la decisión de exonerarlo de los hechos materia de investigación, pues es obligación de esta Corporación, realizar un análisis de todo el material probatorio recopilado, tanto lo favorable como lo desfavorable a la implicada y hacer su análisis de culpabilidad, que lleven finalmente a tomar la decisión que en derecho corresponda.

Del escrito presentado por el tercero interviniente a la sociedad **AGROPECUARIA LOS AGAPANTOS S.A.S.**, se toma el siguiente extracto, como argumento complementario a las consideraciones expuestas por la Corporación:

*"...En atención a que la solicitud presentada por el municipio de Rionegro con respecto a la Cesación de Procedimiento Administrativo Sancionatorio se realizó de manera extemporánea, Cornare **no tenía, ni tiene la obligación legal de realizar pronunciamiento con respecto a los argumentos aludidos por el municipio de Rionegro para elevar dicha solicitud, ya que, la misma debió ser formulada antes de la expedición y notificación del auto de formulación de cargos...**". (Negrilla fuera del texto original).*

Finalmente, la Corporación observa que respecto al escrito de descargos radicado N° CE-07995 del 19 de mayo del 2023, la actora utiliza en forma errada la oportunidad procesal que concede el Auto N° AU-01393 del 28 de abril del 2023, para presentar la solicitud cesación y a las vez que estos argumentos se valoren en el escrito descargos y pruebas solicitadas.

#### **EN CUANTO A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO QUINTO DEL AUTO N° AU-01934- 2023 DEL 02 DE JUNIO DE 2023:**

El recurrente solicita:

*"..SEGUNDA: REPONER en todas sus partes el artículo quinto del Auto AU-01934- 2023 del 02 de junio de 2023 y consecuentemente acceder a la práctica de la prueba consistente en que se requiera a los responsables de las modificaciones topográficas ocurridas en el predio privado con matrícula*

inmobiliaria 020- 47987 con el fin de que reconstituyan los llenos depositados en ese predio y se restituya el alineamiento original del cauce...".

En primera instancia vale la pena expresa que, el primer argumento que presenta la parte investigada, no es claro y a la vez es incongruente respecto al cuestionamiento que realiza sobre la prueba negada; es impreciso jurídicamente afirmar, que con la prueba que solicitó en el numeral 3 del escrito radicado N° CE-07995 del 19 de mayo del 2023, se declararía cesación del procedimiento sancionatorio y se aplicaría una de las caudales del artículo 9 de la Ley 1333 del 2009. Como ya se analizó anteriormente, la solicitud la cesación de procedimiento solo puede declararse antes del auto de formulación de cargos.

Ahora, en relación al siguiente argumento que se presenta la parte investigada:

*"...Vale la pena preguntar ¿es un verdadero análisis de conducencia de la prueba, la determinación de una aparente comisión de una infracción por parte de un tercero y desestimar basados en que el municipio no determinó a quien realizar el requerimiento? Claramente CORNARE desconoce la carga de la prueba que le asiste dentro del régimen de responsabilidad subjetiva en el que se enmarca el procedimiento sancionatorio ambiental, pues como jurisprudencialmente se ha decantado, el componente objetivo de la responsabilidad subjetiva es una carga indelegable, exclusiva y obligatoria de la Autoridad Ambiental, pues en ningún escenario podrá permitirse que dicha carga se traslade al procesado y mucho menos confundirse con la inversión de la carga probatoria que se predica en nuestro régimen sancionatorio ambiental.*

Frente a este punto, es importante hacer referencia al parágrafo del artículo primero de la Ley 1333 de 2009, el cual señala:

**"...PARÁGRAFO. En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales..." (Negrilla fuera del texto original).**

La Corte Constitucional, en la Sentencia C- 595 de 2010, se pronuncia sobre las presunciones legales en el derecho administrativo sancionador y la inversión de la carga de la prueba.

Siguiendo los lineamientos indicados por la Corte Suprema de Justicia, ha manifestado que las presunciones legales -iuris tantum- que admiten prueba en contrario, son "hechos o situaciones que, en virtud de la ley, deben suponerse como ciertas siempre que se demuestren determinadas circunstancias o hechos relevantes". En esa medida, al establecerse una presunción, el legislador "se limita a reconocer la existencia de relaciones lógicamente posibles, comúnmente aceptadas y de usual ocurrencia, entre hechos o situaciones jurídicamente relevantes, con el fin de proteger bienes jurídicos particularmente valiosos".<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Sentencia C-388 de 2000.

Una presunción legal, releva a una de las partes **de la carga de probar el hecho presumido**. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones a quien favorece la presunción debe demostrar la ocurrencia del hecho antecedente a partir del cual se deriva la existencia del hecho presumido, cuya demostración no es comúnmente un asunto complicado. La ley que establece la presunción al beneficiar a una de las partes termina por afectar a la otra parte ya que resulta obligada a demostrar la inexistencia del hecho presumido de manera directa o desvirtuando el hecho antecedente. Luego, las presunciones tienen como efecto procesal el invertir la carga de la prueba.

En palabras de la Corte, el juicio de razonabilidad sobre la presunción establecida se superaría "al verificar que, según las reglas de la experiencia, es altamente probable que, de ocurrir el hecho base o antecedente, se presente el hecho presumido. La *probabilidad* se define, principalmente, a partir de datos empíricos. No obstante, en algunas circunstancias el legislador puede encontrar probable la conducta que, según el ordenamiento jurídico, debe seguir un sujeto razonable. En consecuencia, para consagrar una determinada presunción, la ley puede tener en cuenta expectativas sociales adecuadamente fundadas, siempre que tales expectativas puedan ser razonablemente satisfechas".<sup>4</sup>

Además, la carga procesal impuesta al demandado consistente en desvirtuar la existencia del hecho presumido, sólo puede justificarse "si con ella se persigue un fin constitucionalmente valioso y si no resulta desproporcionada respecto del mencionado fin. En este sentido, la Corte debe definir si, al establecer la presunción legal demandada, el legislador persigue un fin constitucionalmente importante, si la misma es útil y necesaria para alcanzar ese fin y, por último, si el efecto negativo que produce resulta menor que el beneficio constitucional que alcanza".<sup>5</sup>

Al analizarse la prueba N° 3, solicitada en el escrito CE-07995 del 19 de mayo del 2023:

*"(...) 3. Que se requiera a los responsables de las modificaciones topográficas ocurridas en el predio privado con matrícula inmobiliaria 020-47987, con el fin de que reconstituyan los llenos depositados en ese predio y se restituya el alineamiento original del cauce, toda vez que desconocemos si se ha adelantado algún trámite de permiso relacionado con la alteración del alineamiento del mismo, con lo cual se espera garantizar el adecuado flujo de la descarga de la Obra N°5 ubicado en los límites de dicho predio privado. " (...)"*

Es evidente que en la carga probatoria la tiene el implicado conforme a lo señalado en la jurisprudencia y en la Ley 1333 del 2009.

El Consejo de Estado Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B" Radicación número: 25000-23-25-000-2007-00460-02(0071-09) señala que, las pruebas que se soliciten deben reunir los requisitos que exige el artículo 178 del Código de Procedimiento Civil, el cual es aplicable a los procesos contencioso-administrativos por expresa remisión del artículo 168 CCA, las pruebas

---

<sup>4</sup> Sentencia C-388 de 2000. Cft. Sentencia C-669 de 2005.

<sup>5</sup> *Ibídem*.

deben ceñirse al asunto materia del proceso y se rechazarán las que versen sobre hechos notoriamente impertinentes y las manifiestamente superfluas; lo anterior significa que las pruebas deben ser conducentes, pertinentes y eficaces y el medio probatorio apto jurídicamente para demostrar los hechos alegados.

El Legislador puso al alcance de las partes procesales, diferentes medios de prueba los cuales al tenor del artículo 175 del C.P.C., no son supletorios ni alternativos, sino de diferente estrategia procesal y pueden ser escogidos libremente por las partes cuando son útiles para la formación del convencimiento del Juez.

El Código de Procedimiento Civil, en el artículo 175 hacen referencia a la los medio de prueba "...ARTÍCULO 175. MEDIOS DE PRUEBA. Sirven como pruebas, la declaración de parte, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez..."

Para la prueba en cuestión, la implicada le solicita a la Corporación "...Que se requiera a los responsables de las modificaciones topográficas ocurridas en el predio privado con matrícula inmobiliaria 020-47987, con el fin de que reconstituyan los llenos depositados en ese predio y se restituya el alineamiento original del cauce, toda vez que desconocemos si se ha adelantado algún trámite de permiso relacionado con la alteración del alineamiento del mismo, con lo cual se espera garantizar el adecuado flujo de la descarga de la Obra N°5 ubicado en los límites de dicho predio privado...", analizado el texto, **requerir la realización de una acción como fin, no puede solicitarse como prueba, pues dicha acción, es la consecuencia de la valoración probatoria que se hace dentro de la práctica de las pruebas, en la solicitud presentada no se indica y ni define el medio de prueba que pretende utilizar,** solo hace referencia que se referencia "que se requiera", por lo que, no conduce a controvertir el hecho que se está investigado, la acción de requerir no permite formar un convencimiento de que los hechos investigados no son responsabilidad de la implicada, porque con esa solicitud no lograría demostrar el hecho que pretende alegar.

La conducencia es la idoneidad legal que tiene una prueba para demostrar determinado hecho, es una comparación entre el medio probatorio y la ley, a fin de que, con la comparación que se haga se pueda saber si el hecho se puede demostrar en el proceso, con el empleo de este medio probatorio. Es decir, que la conducencia es la aptitud legal del medio probatorio para probar el hecho que se investiga, y que requiere de dos requisitos esenciales, que son: que el medio probatorio respectivo este autorizado y no prohibido expresa o tácitamente por la ley; y que ese medio probatorio solicitado no esté, prohibido en particular para el hecho que con él se pretende probar. En tanto que la pertinencia se refiera a que el medio probatorio guarde relación con los hechos que se pretenden demostrar.

Ahora, si la actora pretende probar que no se realizó el hecho que se investiga y lo que pretende con la prueba, es probar la existencia de una casual eximente de responsabilidad respecto a la conducta tipificada en el cargo segundo del Auto N° AU-01393 del 28 de abril del 2023, es ella quien debe definir cuál medio de prueba y cumplir con los requisitos que se exigen en Código General de Proceso artículo 165<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Ley 1564 del 2012, Artículo 165. Medios de prueba. Son medios de prueba la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez.

**Sobre las conclusiones que presenta la parte investigada, se da respuesta de la siguiente manera, solo lo que corresponde al objeto del recurso interpuesto:**

**CONCLUSIÓN 1** "...• *La procedencia de un recurso de reposición no se predica exclusivamente de que el acto administrativo contra el cual se presenta, admita su interposición frente a determinado artículo, pues al tratarse de una fiel manifestación del derecho de defensa y contradicción, la procedencia del recurso no habilita por la voluntad del operador administrativo...*"

**CONSIDERACIONES DE CORNARE:** La Ley 1333 de 2009 artículo 23º, solo establece el recurso de reposición en una sola y única situación jurídica, cuando la Autoridad Ambiental, ante los hechos constitutivos de las causales previstas en el artículo 9º procede a declarar el Cese del Procedimiento Administrativo, por no hallar mérito para continuarlo; para el caso en particular como ya se había mencionado en forma previa, La Corporación en el Auto N° AU-01934 del 02 de junio de 2023, no declaró la cesación del procedimiento administrativo, al contrario indicó que la cesación de procedimiento solo puede declararse antes del auto de formulación de cargos, y para el caso en particular ya había formulado pliego de cargo el bajo el Auto N° AU-01393 del 28 de abril del 2023, el cual está debidamente notificado y ejecutoriado, la solicitud presentada de cesación es objeto de rechazó, por extemporánea e improcedente.

**CONCLUSIÓN 2** "...• *Tal y como lo ha decantado la jurisprudencia del Consejo de Estado, frente a la resolución de una solicitud de cesación, es plenamente procedente la presentación del recurso de reposición.* "...

**CONSIDERACIONES DE CORNARE:** Se aclara a la parte investigada, que la Sentencia del Consejo de Estado a la que hace referencia, lo que indica es que el recurso de reposición, solo procede cuando se declara la cesión del procedimiento sancionatorio ambiental, y para el caso en particular el Auto N° AU-01934 del 2 de junio del 2023, en su artículo primero dispuso que no accedía a la solicitud de cesación del procedimiento administrativo sancionatorio por extemporánea, porque la misma se realizó después de la formulación del pliego de cargos y la Ley 1333 del 2009 en su artículo 23, exige como requisito de procedibilidad que la cesación de procedimiento solo puede declararse antes del auto de formulación de cargos,

**CONCLUSIÓN 3** "...• *La Constitución Política de Colombia, ha dotado a los operadores administrativos de la facultad de hacer prevalecer los postulados de dicha Constitución, frente a otras disposiciones normativas de inferior jerarquía. ...*".

**CONSIDERACIONES DE CORNARE:** No se entiende el contexto con que presenta la conclusión, sin embargo vale pena recordar que La Constitución Política es la norma de normas y La Corporación en sus análisis jurídico busca la aplicación integral de normas especiales Ley 1333 del 2009 y normas de contenido general Ley 1437 del 2011 con los principios y la jurisprudencia.

Ahora en Sentencia C-034/147, La Corte hace análisis del debido proceso administrativo, en la cual indica la extensión de las garantías del debido proceso al ámbito administrativo no implica, sin embargo, que su alcance sea idéntico en la administración de justicia y en el ejercicio de la función pública.

Señala, que a pesar de la importancia que tiene para el orden constitucional la vigencia del debido proceso en todos los escenarios en los que el ciudadano puede ver afectados sus derechos por actuaciones públicas (sin importar de qué rama provienen), es necesario que la interpretación de las garantías que lo componen tome en consideración los principios que caracterizan cada escenario, así como las diferencias que existen entre ellos. En relación con el debido proceso administrativo, debe recordarse que su función es la de permitir un desarrollo adecuado de la función pública, persiguiendo el interés general y sin desconocer los derechos fundamentales, bajo los principios orientadores del artículo 209 de la Carta Política. Ello explica, como lo ha señalado la Corte, que el debido proceso administrativo deba armonizar los mandatos del artículo 29 Superior con los principios del artículo 209, ibídem. Y, en términos concretos, que las garantías deban aplicarse asegurando también la eficacia, celeridad, economía e imparcialidad en la función pública.

Finalmente, concluye la Corte (i) el debido proceso se desarrolla a partir del conjunto de exigencias y condiciones previstas por la ley para adelantar un procedimiento administrativo y judicial; (ii) está provisto de garantías mínima definidas en la Carta Política y la jurisprudencia constitucional, las cuales deben ser observadas por el Legislador al regular cada procedimiento; (iii) la extensión del debido proceso al ámbito de la administración es una característica de especial relevancia en el diseño constitucional del año 1991, de manera que en todas las actuaciones de las autoridades públicas debe asegurarse la participación del interesado, y sus derechos de defensa y contradicción; pero (iv), a pesar de ello no es posible trasladar irreflexivamente el alcance de las garantías judiciales a las administrativas porque en el segundo ámbito existe una vinculación a dos mandatos constitucionales, que deben ser armónicamente satisfechos. De una parte, las del artículo 29 Constitucional y de otra parte, las del debido proceso administrativo, definidas en el artículo 209 de la Carta Política (y actualmente desarrolladas por el Legislador en el artículo 3° del CPACA). Por ello, el segundo es más ágil rápido y flexible.

**CONCLUSIÓN 4** "... • La conclusión anterior, es de aplicación práctica al momento de hacer prevalecer el derecho al debido proceso al momento de analizar un escrito de cesación dentro de un escenario que se podría dar como causal extemporánea de cesación, máxime que dicha solicitud está basada en elementos sustanciales trascendentales para la resolución anticipada del procedimiento sancionatorio ambiental que hoy nos convoca..."

**CONSIDERACIONES DE CORNARE:** Es en aplicación y garantía del principio del debido proceso, que "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", con el fin de garantizar el debido proceso, en el cual se reconoce como pilar

fundamental el **principio de legalidad**<sup>7</sup>; es este sentido, aducir por parte de la actora de aplicar en forma práctica una "causal extemporánea" de cesación de procedimiento sancionatorio, no tiene fundamento legal, y contrario a las garantías procesales de la Ley 1338 de 2009, a las reglas del derecho y los principios de legalidad y tipicidad, La sentencia C 219-2017, indica, "*las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa*"<sup>8</sup>.

**CONCLUSIÓN 5** "... • No puede desconocer la Autoridad Ambiental, que en el caso que nos ocupa hay elementos de necesaria observación o de trato diferencial respecto a la conformación del litisconsorcio necesario, pues evidentemente en el predio objeto de este procedimiento, se presentan intervenciones antrópicas de tiempos en los cuales, en ninguna medida, se podrían predicar alguna actuación por parte del municipio de Rionegro..."

**CONSIDERACIONES DE CORNARE:** En primer lugar el procedimiento sancionatorio ambiental de la Ley 1333 del 2009, es norma especial, no se puede hacer referencia a la necesidad de un litisconsorcio necesario.

En la verificación de los hechos investigados y en la determinación de las acciones constitutivas de infracción las normas ambientales, la autoridad ambiental encontró mérito para continuar con la investigación, por lo que cumpliendo con los requisitos que exige el artículo 24 de la cita ley, formuló pliego de cargos al municipio.

**CONCLUSIÓN 6** "... • Identificado registralmente el predio, no podrá la autoridad ambiental supeditar la vinculación de un tercero a la existencia o no de una queja por las mismas actividades que hoy se le reprochan al municipio de Rionegro y aún menos podrá negar la práctica de una prueba de tal envergadura, por el simple hecho de que quien la solicita no da los datos del tercero sobre el cual se solicita vinculación. Lo anterior, denota a toda luz el desconocimiento del componente objetivo de la responsabilidad subjetiva que le asiste exclusivamente a CORNARE..."

**CONSIDERACIONES DE CORNARE:** Como se expresó en la respuesta de la conclusión 5, en el auto que formuló pliego de cargos, se determinó las acciones y la individualización de las normas que se consideran violadas por el presunto infractor, en cumplimiento de los estableció en los artículos 5 y 24 de la Ley 1333 de 2009.

En lo que respecta a la prueba negada, como se expresó en forma previa:

---

<sup>7</sup> En sentencia C-980 de 2010 la Corte precisó que: "(...) el derecho al debido proceso se muestra como desarrollo del principio de legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público; y en particular, al ejercicio del ius puniendi del Estado. En virtud del citado derecho, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnimoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos".

<sup>8</sup> Ver, entre otras, las sentencia C-597 de 1996.

La conducencia es la idoneidad legal que tiene una prueba para demostrar determinado hecho, es una comparación entre el medio probatorio y la ley, a fin de que, con la comparación que se haga se pueda saber si el hecho se puede demostrar en el proceso, con el empleo de este medio probatorio; en tal sentido la solicitud de requerir, no es medio probatorio que permita controvertir los hechos objeto de investigación.

**CONCLUSIÓN 7** "...• Desconoce CORNARE la esencia misma del régimen sancionatorio ambiental colombiano, pues no permitir la vinculación de un tercero, cercena tajantemente la posibilidad que le otorga al municipio de Rionegro la inversión de la carga de la prueba, pues claramente este tercero y su vinculación al proceso, darían lugar a desvirtuar la presencia de dolo en la conducta del municipio y en el mismo sentido, desvirtuaría el incumplimiento al deber objetivo de cuidado de este procesado, lo que descartaría la modalidad culposa de la conducta..".

**CONSIDERACIONES DE CORNARE:** Como se expresó en la respuesta de la conclusión 5 y 6.

En el artículo tercero del Auto N° AU-01934 del 2 de junio del 2023, se decretó como pruebas la evaluación técnica escrito de descargos con Radicado N° CE-07995 del 19 de mayo del 2023 y la práctica de la visita ocular donde se encuentra implementada la obra hidráulica # 5 -Box couvert- en la construcción del tramo 23 -EMPANADAS CAUCANAS-ALTO VALLEJO, las cuales una vez se han practicadas permitirán resolver de fondo el procedimiento que nos ocupa para declararse o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental.

**CONCLUSIÓN 8** "...• Negar por inconducente una prueba, requiere un verdadero análisis respecto a que se trata del medio probatorio inadecuado para demostrar un hecho o para proporcionar al caso concreto los motivos suficientes para crear en quien resolverá el asunto, la convicción respecto al hecho investigado, claramente en la no conducencia invocada por CORNARE, respecto a la prueba negada brilla por su ausencia el cumplimiento mínimo de estos requisitos ampliamente desarrollados por la jurisprudencia...".

**CONSIDERACIONES DE CORNARE:** Como se expresó en la respuesta de la conclusión 6.

Por otra parte, en lo que respecta al Escrito Radicado N° CE-11568 del 24 de julio del 2023, presentado por el **MUNICIPIO DE RIONEGRO**, como documentación complementaria al Auto N° AU-01934 del 2 de junio del 2023, no es objeto de análisis porque no fue oportunamente allegadas al procedimiento, ya que en esta instancia de procesal, se está resolviendo el recurso de reposición, en razón a los motivos de inconformidad que se presentaron en contra del Auto N° AU-01934 del 2 de junio del 2023 a través de los escritos radicados CE-09778 del 22 de junio del 2023 y CE-09792 del 23 de junio del 2023, recibidos al correo corporativo los días 20 y 21 de junio del 2022.

## CONSIDERACIONES FINALES

Como se evidencia de lo analizado arriba, los argumentos presentados por las investigadas no son acogidos, por lo tanto, el Despacho procederá a no acceder a las pretensiones de la recurrente mediante los escritos radicados N° CE-09778 del 22 de junio del 2023 y CE-09792 del 23 de junio del 2023, por lo tanto, confirmar lo establecido en el artículo primero y quinto del Auto N° AU-01934 del 2 de junio del 2023

En mérito de lo expuesto,

## RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO: NO DAR TRAMITE AL RECURSO DE REPOSICION INTERPUESTO EN CONTRA DEL ARTICULO PRIMERO DEL AUTO N° AU-01934 DEL 2 DE JUNIO DEL 2023**, de conformidad con la parte motiva del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO SEGUNDO: CONFIRMAR LO DISPUESTO EN EL ARTICULO QUINTO DEL AUTO N° AU-01934 DEL 2 DE JUNIO DEL 2023**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**ARTÍCULO TERCERO: NOTIFICAR** personalmente el presente Acto administrativo a **MUNICIPIO DE RIONEGRO**, representado legalmente por el señor alcalde **RODRIGO HERNÁNDEZ ÁLZATE**, o quien haga sus veces al momento de la notificación.

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

**ARTÍCULO CUARTO: COMUNICAR** personalmente el presente Acto administrativo a la sociedad **AGROPECUARIA LOS AGAPANTOS S.A.S.**, a través de su Apoderado el señor **JOSÉ ALBERTO ARANGO RAMÍREZ** o quien haga sus veces.

**PARÁGRAFO:** La comunicación se hará en los términos de la Ley 1437 de 2011.

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

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

## NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**ISABEL CRISTINA GIRALDO PINEDA**  
**JEFE OFICINA JURÍDICA**

Proyecto Diana Uribe Quintero / Fecha: 25 de agosto del 2023/ Grupo Recurso Hídrico  
Proceso: Procedimiento Sancionatorio  
Expediente: 056153341644 