



**TRASLADO CONTESTACIÓN - EXCEPCIÓN**

FECHA: 16 DE MAYO DE 2018.

HORA: 08: 00 AM.

**MAGISTRADO PONENTE:** DR. LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ.

**RADICACIÓN:** 13-001-23-33-000-2017-00813-00.

**CLASE DE ACCIÓN:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO

**DEMANDANTE:** INVIAS

**DEMANDADO:** CSB

**ESCRITO DE TRASLADO:** EXCEPCIONES, PRESENTADAS POR LA PARTE ACCIONADA CSB

**OBJETO:** TRASLADO EXCEPCIÓN.

**FOLIOS:** 141-173

Las anteriores excepciones presentada por la parte accionada -CSB se le da traslado legal por el término de tres (3) días hábiles, de conformidad a lo establecido en el artículo 175 de la Ley 1437 de 2011; Hoy, Dieciséis (16) de Mayo de Dos Mil Dieciocho (2018) a las 8:00 am.

**EMPIEZA EL TRASLADO:** DIECISIETE (17) DE MAYO DE DOS MIL DIECIOCHO (2018), A LAS 08:00 AM.

JUAN CARLOS GALVIS BARRIOS  
SECRETARIO GENERAL

**VENCE EL TRASLADO:** VEINTIUNO (21) DE MAYO DE DOS MIL DIECIOCHO (2018), A LAS 05:00 PM.

JUAN CARLOS GALVIS BARRIOS  
SECRETARIO GENERAL



**CORPORACIÓN AUTÓNOMA  
REGIONAL DEL SUR DE BOLÍVAR**  
BC  
Nit.:

SECRETARÍA TRIBUNAL ADM

TIPO: ESCRITO DE CONTESTACIÓN, PODER Y ANEXOS. DE LA  
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL SUR DE BOLÍVAR.

REMITENTE: CALIXTO PALMIERI ANAYA

DESTINATARIO: LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVARES

CONSECUTIVO: 20180556037

No. FOLIOS: 390 — No. CUADERNOS: 0

RECIBIDO POR: SECRETARÍA TRIBUNAL ADM

FECHA Y HORA: 7-05-2018 11:51:00 AM

FIRMA:

Magangué, Bolívar, 04 de Mayo de

Honorable:  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
DR. LUIS MIGUEL VILLALOBOS /  
MAGISTRADO**  
E. S. D.

**REF: CONTESTACION DE DEMANDA  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
RADICADO: 13001-23-33-000-2017-00813-00  
DEMANDANTE: INVIAS  
DEMANDADO: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL SUR DE BOLIVAR**

**CALIXTO PALMIERI ANAYA**, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía número 9.021.436 de Magangué, portador de la T.P No 170.951 C.S de J con domicilio en la ciudad de Magangué, actuando en nombre y representación de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar-CSB, de conformidad con el Poder adjunto, por medio del presente escrito y encontrándome dentro del término procesal señalado en la Ley, me permito dar contestación a la demanda de la referencia, en los siguientes términos:

**I. A LOS HECHOS EN RELACIÓN CON LOS CONTRATOS 1590 Y 1591 DE 2013**

1) En cuanto al primer hecho, se constató la ejecución del contrato de obra pública No. 1590-2013 entre el aquí accionante, Instituto Nacional de Vías, y la empresa Parra y Cia S.A. Ingenieros Constructores, con el objeto de construir las obras complementarias y pavimentar los accesos del puente "El Limón" de la carretera La Bodega – Mompox, lo demás deberán probarlo.

2) No me consta, deberá probarlo; y si llegare a ser cierto, no exoneraría de responsabilidad a la entidad aquí accionante, toda vez que en su posición de contratante debió procurar que la empresa contratista ejecutara con total idoneidad el objeto contractual, dado la naturaleza pública de la obra, de forma tal que no se generara afectación ambiental alguna ni mucho menos vulneración a las normas que en materia ambiental se encuentran vigentes, lo anterior de conformidad a la argumentación jurídica que se expondrá en el acápite correspondiente de la presente contestación.

3) Es cierto, no obstante tal cláusula en el contrato de obra pública, es inoponible a terceros, en este caso ante la CSB, además carece de eficacia y no exoneraría de responsabilidad a la entidad aquí accionante, toda vez que en su posición de contratante debió procurar que la empresa contratista ejecutara con total idoneidad el objeto contractual, de forma tal que no se generara afectación ambiental alguna ni mucho menos vulneración a las normas que en materia ambiental se encuentran vigentes, lo anterior de conformidad a la argumentación jurídica que se expondrá en el acápite correspondiente de la presente contestación.

4) No me consta, deberá probarlo; y si llegare a ser cierto, el amparo de dicha póliza de cumplimiento no implica que la responsabilidad solidaria del Instituto accionante por la afectación ambiental y la violación a la normativa ambiental por parte del



142

Contratista se vea menoscabada, siendo el INVIAS como contratante quien debía exigir al Contratista la ejecución idónea del contrato, en aras de evitar consecuencias que se derivaran en sanciones como las del caso, tal y como se fundamentará más adelante.

5) No me consta, deberá probarlo; y si llegare a ser cierto, el contrato de interventoría número 1591 de 2013 supuestamente celebrado con el CONSORCIO C.A.B. NIT. 900650818-0, no exoneraría al INVIAS de ejercer vigilancia sobre la idónea ejecución del contrato de obra pública, deber que la Ley le impone como contratante y cuya omisión genera una responsabilidad solidaria por las consecuencias que se lleguen a causar, tal y como se explicará en el acápite correspondiente.

#### **I.II. A LOS HECHOS EN RELACIÓN CON LA INVESTIGACIÓN AMBIENTAL**

- 1) Es cierto; en cuanto a éste hecho, vale aclarar que la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar – CSB, mediante la expedición del Auto número 384 del 04 de Agosto de 2014, inició investigación de carácter sancionatorio ambiental contra la empresa PARRA Y CIA S.A. INGENIEROS CONSTRUCTORES y el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS, por llevar a cabo la ocupación de cauce del caño “El Violo”, lo que consistió en la instalación de unos bolsacretos para la construcción de obras complementarias y pavimentación de accesos del puente “El Limón” de la carretera La Bodega – Mompóx ruta 7803, en el Departamento de Bolívar, y por no revegetalizar los taludes o áreas conformadas, a fin de establecer su responsabilidad, proceso que se resolvió de conformidad a la Ley 1333 de 2009, declarando solidariamente responsables a los procesados de la afectación ambiental y la normativa ambiental violada, a través de la imposición de una multa de Trescientos Noventa y Ocho Millones Cuatrocientos Treinta y Dos Mil Ochenta y Ocho Pesos (\$398.432.088 M.L.).
- 2) La notificación del Auto número 384 del 04 de Agosto de 2014, por medio del cual se inició investigación de carácter sancionatorio ambiental contra la empresa PARRA Y CIA S.A. INGENIEROS CONSTRUCTORES y el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS, por llevar a cabo la ocupación de cauce del caño “El Violo”, lo que consistió en la instalación de unos bolsacretos para la construcción de obras complementarias y pavimentación de accesos del puente “El Limón” de la carretera La Bodega – Mompóx ruta 7803, en el Departamento de Bolívar, y por no revegetalizar los taludes o áreas conformadas, a fin de establecer su responsabilidad, fue debidamente realizada a través de aviso de fecha cinco (05) de junio de 2015, lo anterior previa citación para notificación personal de la providencia, llamado al que nunca se acudió, de manera que la notificación se surtió en debida forma, de conformidad a lo establecido en la Ley 1333 de 2009 y la Ley 1437 de 2011, notificación que se encuentra soportada a nivel documental en el expediente de la investigación adelantada por la CSB.
- 3) Es cierto, la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar-CSB a través del Auto número 384 del 04 de Agosto de 2014, le formuló a la empresa PARRA Y CIA S.A. INGENIEROS CONSTRUCTORES y al INSTITUTO NACIONAL DE VIAS – INVIAS, los siguientes cargos:



143

**CARGO 1:** la empresa PARRA Y CIA S.A. INGENIEROS CONSTRUCTORES y/o el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS, al llevar a cabo la ocupación de cauce del caño El Violo, consistente en la instalación de unos bolsacretos para construcción de obras complementarias y pavimentación de accesos del puente El Limón de la carretera La Bodega – Mompóx ruta 7803, en el Departamento de Bolívar, ha violado el artículo 104 del Decreto 1541 de 1978 y el artículo 102 del Decreto 2811 de 1974.

**CARGO 2:** la empresa PARRA Y CIA S.A. INGENIEROS CONSTRUCTORES y/o el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS, al no realizar la gestión ambiental de revegetalización de taludes o áreas conformadas, ha violado los siguientes artículos: el 9 en su literal f, 179 y 180 del Decreto 2811 de 1974.

- 4) Es cierto, la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar-CSB a través de la Resolución número 425 del 07 de Octubre de 2016, resolvió entre otras cosas, cerrar la investigación sancionatoria ambiental contra la empresa PARRA Y CIA S.A. INGENIEROS CONSTRUCTORES y el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS – INVIAS, y sancionarlos con multa por llevar a cabo la ocupación de cauce del caño El Violo, localizado en el municipio de Cicuco, lo que consistió en la instalación de unos bolsacretos para la construcción de obras complementarias y la pavimentación de accesos del puente El Limón de la carretera La Bodega-Mompóx ruta 7803, en el departamento de Bolívar, sin el requerido permiso de ocupación de cauce y por no revegetalizar los taludes o áreas conformadas.
- 5) Es cierto, la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar-CSB a través de la Resolución número 425 del 07 de Octubre de 2016 impuso a la empresa PARRA Y CIA S.A. INGENIEROS CONSTRUCTORES y el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS – INVIAS, sanción consistente en multa de Trescientos Noventa y Ocho Millones Cuatrocientos Treinta y Dos Mil Ochenta y Ocho Pesos (\$398.432.088 M.L.), por llevar a cabo la ocupación de cauce del caño El Violo, localizado en el municipio de Cicuco, lo que consistió en la instalación de unos bolsacretos para la construcción de obras complementarias y la pavimentación de accesos del puente El Limón de la carretera La Bodega-Mompóx ruta 7803, en el departamento de Bolívar, sin el requerido permiso de ocupación de cauce y por no revegetalizar los taludes o áreas conformadas.
- 6) Es cierto, la Resolución número 425 del 07 de Octubre de 2016 le fue notificada personalmente al INSTITUTO NACIONAL DE VIAS – INVIAS, el 02 de Noviembre de 2016, contra la cual interpuso recurso de reposición, siendo el mismo resuelto a través de la Resolución número 085 del 22 de febrero de 2017, confirmando la providencia objeto del recurso.
- 7) Sobre este hecho es menester aclarar que los argumentos expuestos en su recurso por el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS – INVIAS no prosperaron, toda vez que los mismos a la luz de la normativa relacionada y el material probatorio habiente, no tenían vocación para ello, de manera que se debió confirmar la Resolución 425 del 07 de Octubre de 2016 en todas sus partes. Las



144

consideraciones para cada uno de los argumentos expuestos por el INVIAS en su recurso fueron las siguientes:

- En cuanto al argumento de la supuesta nulidad por violación al debido proceso y el derecho a la defensa, la CSB consideró lo siguiente:

*Observó esta Corporación, que incurrió en errores meramente formales en varios apartes contenidos en el auto No. 384 del 04 de Agosto de 2014 por medio del cual se inició investigación administrativa de carácter ambiental contra a empresa PARRA Y CIA S.A. INGENIEROS CONSTRUCTORES y/o el Instituto Nacional de Vías INVIAS.*

*Los apartes son los siguientes:*

*Al relacionar el año del Decreto 1541, quedó consignado el año 1994, cuando lo que correspondía era en efecto el año 1978. Por lo que el aparte fue corregido así: "artículo 104 del Decreto 1541 de 1978".*

*Al relacionar el número del concepto técnico 292 del 11 de Diciembre de 2013, quedó consignado con el número 293. Cuando lo que correspondía era el número 292. Por lo que el aparte quedó corregido así: "de lo que emitió el concepto técnico No. 292 del 11 de Diciembre de 2013,"*

*En el Artículo Primero, se omitieron palabras, el aparte expresa así:*

**ARTÍCULO PRIMERO:** *Iniciar investigación administrativa de carácter ambiental, contra la empresa PARRA Y CIA S.A. INGENIEROS CONSTRUCTORES y/o el Instituto Nacional de Vías INVIAS, la primera con NIT No. 890.942.928-2 por llevar a cabo la ocupación de cauce del caño El Violo, lo que consistió en la instalación de unos bolsacretos para la construcción de obras complementarias y pavimentación de accesos del puente El Limón de la carretera La Bodega Mompox ruta 7803, en el Departamento de Bolívar, y por no revegetalizar los taludes o áreas conformadas, a fin de establecer su responsabilidad.*

*Por lo que el aparte del Artículo Primero, quedó corregido así: "ARTÍCULO PRIMERO: Iniciar investigación administrativa de carácter ambiental, contra las empresas PARRA Y CIA S.A. INGENIEROS CONSTRUCTORES y/o el Instituto Nacional de Vías INVIAS, la primera con NIT No. 890.942.928-0 por llevar a cabo la ocupación de cauce del caño El Violo, lo que consistió en la instalación de unos bolsacretos para la construcción de obras complementarias y pavimentación de accesos del puente El Limón de la carretera La Bodega Mompox ruta 7803, en el Departamento de Bolívar, sin el requerido permiso de ocupación de cauce y por no revegetalizar los taludes o áreas conformadas, a fin de establecer su responsabilidad.*

*En cuanto al NIT de la empresa PARRA Y CIA S.A. INGENIEROS CONSTRUCTORES, el aparte consignado tanto en la parte considerativa como dispositiva del auto se anotó así: "con NIT No. 890.942.928-2", Cuando lo que correspondía era el número el NIT No. 890.942.928-0. Por lo que el aparte del Artículo Primero, quedó corregido así: "con NIT No.890.942.928-0"*

*En el cargo No. 1, se omitieron palabras, el aparte expresa así:*



146

**CARGO 1:** La empresa PARRA Y CIA S.A. INGENIEROS CONSTRUCTORES y/o el Instituto Nacional de Vías INVIAS, al llevar a cabo la ocupación de cauce del caño El violo, consistente en la instalación de unos bolsacretos para la construcción de obras complementarias y pavimentación de accesos del puente El Limón de la carretera La Bodega Mompox ruta 7803, en el Departamento de Bolívar, ha violado el artículo 104 del Decreto 1541 de 1994 y el artículo 102 del Decreto 2811 de 1974.

Por lo que el aparte del cargo 1, quedó corregido así: **CARGO 1:** La empresa PARRA Y CIA S.A. INGENIEROS CONSTRUCTORES y/o el Instituto Nacional de Vías INVIAS, al llevar a cabo la ocupación de cauce del caño El violo, consistente en la instalación de unos bolsacretos para construcción de obras complementarias y pavimentación de accesos del puente El Limón de la carretera La Bodega Mompox ruta 7803, en el Departamento de Bolívar, sin el requerido permiso de ocupación de cauce, ha violado el artículo 104 del Decreto 1541 de 1978 y el artículo 102 del Decreto 2811 de 1974.

En este orden de ideas, se hizo necesario llevar a cabo la corrección del acto administrativo anteriormente mencionado, con fundamento en el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011, el cual establece: "Artículo 45. Corrección de errores formales. En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda.

La corrección prevista en la Resolución 425 del 07 de Octubre de 2016, cumple con los presupuestos del artículo en cita, por cuanto fueron palpables los errores aritméticos y de omisión de palabras y no genera modificaciones en el fondo de la decisión adoptada por la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar CSB.

De conformidad con el artículo 3 numeral 11 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la administración debe actuar bajo el principio de eficacia y para ello "las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa".

En ese orden de ideas, el argumento expuesto por el recurrente, según el cual resulta necesario retrotraer el proceso hasta el momento en que se incurrió en los errores de forma y retomar el curso del mismo desde esa instancia, pierde toda base jurídica, por cuanto proceder a ello implicaría ir en contravía de las normas que regulan el proceso sancionatorio ambiental, máxime cuando no se ofrecen motivos válidos para decretar la nulidad solicitada, de manera que no se encuentra justificación para acceder a lo pretendido. Así pues, para la Corporación este argumento en específico no puede llegar a prosperar.



146

- **EN CUANTO AL ARGUMENTO CONSISTENTE EN QUE EL CONTRATO ES LEY PARA LAS PARTES, LA CSB CONSIDERÓ LO SIGUIENTE:**

Es importante precisar que el Instituto Nacional de Vías INVIAS, Establecimiento Público de Orden Nacional, adscrito al Ministerio de Transporte y la sociedad PARRA Y CIA S.A. INGENIEROS CONSTRUCTORES celebraron el contrato de obra, el cual fue adjudicado por la resolución No. 03938 del 29 de Agosto de 2013 previa Licitación Pública No. LP-SGT-SRN-020-2013 cuyo objeto es que el contratista se obliga a ejecutar para el INVIAS, CONSTRUCCIÓN DE OBRAS COMPLEMENTARIAS Y PAVIMENTACIÓN DE ACCESOS DEL PUENTE EL LIMÓN DE LA CARRETERA LA BODEGA MOMPOX, RUTA 7803 DEPARTAMENMTO DE BOLÍVAR. A este contrato fue asignado el número 1590 del año 2013.

La CLÁUSULA DÉCIMO CUARTA: GESTIÓN AMBIENTAL del citado contrato 1590 de 2013 establece lo siguiente: "Con el fin de dar cumplimiento al contenido del artículo 3 de la ley 99 de 1993 el contratista se obliga a ejecutar las obras en forma compatible con los ecosistemas a intervenir, es decir dentro del marco de los requerimientos técnicos y jurídicos establecidos en el código nacional de los recursos naturales renovables y de protección al medio ambiente- Decreto ley 2811 de 1974 y sus normas reglamentarias las normas que las remplacen adicionen y/o complementen como base técnico jurídica para la gestión y obtención previa de las autorizaciones y permisos específicos requeridos para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales cualquier contravención a estos preceptos será responsabilidad del CONTRATISTA y por esta causa el Interventor podrá ordenar la modificación de procedimientos y/o la suspensión de los trabajos y/o solicitar la iniciación del proceso sancionatorio ante la autoridad ambiental competente sin perjuicio de las acciones por incumplimiento contractual que se puedan generar por estas actividades y omisiones a la luz de la resolución No. 3662 de 2007 proferida por EL INSTITUTO. PARAGRAFO PRIMERO: En el evento de que el alcance de las obras contratadas no exija la gestión de la licencia ambiental establecida en el Decreto 2820 de 2010 debe utilizarse el instrumento denominado Guía de Manejo Ambiental de Infraestructura Subsector Vial, el contratista está obligado a la elaboración y ejecución del Programa de Adaptación de la Guía Ambiental PAGA- dentro del plazo establecido en el presente contrato de conformidad con los lineamientos establecidos en la mencionada guía y en el pliego de condiciones según aplique para el adecuado desarrollo de las obras contratadas y como allí se establece debe contener los permisos, autorizaciones, licencias y/o concesiones para la intervención, aprovechamiento y o uso de recursos naturales, los cuales serán gestionados y obtenidos ante la autoridad competente por cuenta y riesgo del contratista previamente a la iniciación de las actividades que los requieran. EL CONTRATISTA, así como los costos que se requieran para la elaboración y puesta en marcha del programa de adaptación de la guía ambiental PAGA, los cuales deben estar vinculados en los precios unitarios como obra básica de acuerdo a lo pactado en el objeto del presente contrato. PARAGRAFO SEGUNDO: INDEMNIDAD AMBIENTAL EL CONTRATISTA garantiza que cumplirá a cabalidad con los requerimientos ambientales legales reglamentarios y contractuales y no



147

generará daño o perjuicio al INSTITUTO o a terceros por esta causa, por lo tanto las sanciones que por este concepto impongan las autoridades ambientales competentes se pagarán directamente por el CONTRATISTA como titular beneficiario de los derechos y obligaciones vinculantes de los permisos licencias y/o autorizaciones gestionadas y obtenidos por su cuenta y riesgo y a su nombre de conformidad con lo establecido en la Ley 1333 de 2009 "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dicta otras disposiciones, quien mediante el presente contrato autoriza que le sea descontado del saldo insoluto del valor del mismo o de las Actas de Obra, sin perjuicio de las sanciones por incumplimiento contractual que se puedan generar por estas acciones y omisiones a la luz de la resolución 3662 de 2007".

Sabido es que la sociedad PARRA Y CIA S.A. INGENIEROS CONSTRUCTORES procedió al desarrollo de las obras contratadas, sin el requerido permiso de Ocupación de Cauce, llevando a cabo una ocupación de cauce del Caño El Violo localizado en el Municipio de Cicuco Departamento de Bolívar. Ésta ocupación consistió en la instalación de unos bolsacretos para la construcción de obras complementarias y pavimentación de accesos del puente El Limón de la carretera Bodega Mompox ruta 7803.

En este punto es bueno recordar lo establecido en el Artículo 102 del Código Nacional de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente Decreto –Ley 2811 de 1974 el cual expresa: "Quien pretenda construir obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua, deberá solicitar autorización".

Por su parte el Artículo 104 del Decreto 2811 de 1978 establece: "la construcción de obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua requieren autorización (...).

Como antes se indicó el Instituto Nacional de Vías INVIAS celebró un contrato de obra con la sociedad PARRA Y CIA S.A. INGENIEROS CONSTRUCTORES, la Ley 80 de 1993 correspondiente al Estatuto de la Contratación General de la Administración Pública, en su artículo 32 define los Contratos Estatales, e indica que estos son todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, entre estos contratos estatales enuncia y define EL CONTRATO DE OBRA, así:

Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.

**La Cláusula de indemnidad en contratación de obras públicas no exonera responsabilidad estatal:**

Resulta pertinente recordar que El Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 73001233100020000101201 (27530), mayo 2/13, C. P. Carlos Alberto Zambrano Barrera) determinó lo siguiente:



La Sección Tercera del Consejo de Estado declaró administrativa y solidariamente responsables al Invías y al consorcio titular de un contrato de concesión para construcción y mantenimiento vial, por la muerte de una persona en un accidente de tránsito.

Según la sentencia, la falla del servicio imputada a la administración se debe a la defectuosa e ineficiente señalización en el lugar del accidente, que fue la causa eficiente y adecuada del daño. Aunque el Invías alegó que no debía responder por ningún daño generado con la ejecución del contrato, debido a la cláusula de indemnidad pactada, el Consejo aclaró que dicho pacto **solo surte efectos entre las partes del convenio y, por lo tanto, es inoponible a terceros.**

La corporación recordó que cuando la administración contrata la ejecución de una obra pública **es como si la ejecutara directamente, porque es dueña de la obra, su pago afecta el patrimonio estatal y su realización obedece a razones de servicio e interés general.**

El carácter de público de la actividad no se pierde porque la administración deba acudir a la colaboración de los particulares para su ejecución.

Además, el contratista no se vuelve agente de la administración ni funcionario suyo; es el Estado mismo el que actúa, precisó.

De acuerdo con el fallo, el hecho de que se pacte que el contratista responderá por los daños a terceros no quiere decir que la administración no responda.

La cláusula de indemnidad no puede interpretarse como causal de exoneración de responsabilidad administrativa, pues, si así lo fuera, sería absolutamente nula, advirtió el alto tribunal.

Por otra parte, se deben tener en cuenta las obligaciones de las entidades estatales en el contexto del Estatuto de Contratación Estatal (Ley 80 de 1993) consagradas en su artículo cuarto, de las cuales se resaltan las siguientes:

**"Artículo 4º.- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:**

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante...

...6o. Adelantarán las acciones conducentes a obtener la indemnización de los daños que sufran en desarrollo o con ocasión del contrato celebrado...

...7o. Sin perjuicio del llamamiento en garantía, repetirán contra los servidores públicos, contra el contratista o los terceros responsables, según el caso, por las indemnizaciones que deban pagar como consecuencia de la actividad contractual."

En vista de las obligaciones previamente relacionadas que estarían en cabeza del Invías como entidad del estado, es posible determinar que el premencionado instituto no podía hacer caso omiso a tomar las medidas tendientes a que la contratista ejecutara las obras con el idóneo cumplimiento de los requisitos formales necesarios para ello, más aun cuando se sabe que el incumplimiento de este tipo de formalidades por parte del contratista, implica la imposición de sanciones por



149

parte de las autoridades ambientales, razón por la cual resulta en igual grado responsable por las inconsistencias que se presenten, siendo además su obligación repetir en contra de los contratistas o terceros por las eventuales sanciones que le sean impuestas y que se deriven del objeto contractual.

Así las cosas, este argumento tampoco estaría llamado a prosperar, toda vez que la cláusula alegada por el recurrente no implica un blindaje que le permita al Invias dejar de lado el actuar del contratista y la forma en que ejecuta la obra, lo que sin duda alguna significaría desligar la responsabilidad estatal de un asunto que por su naturaleza se encuentra directamente relacionado con la misma.

- **EN CUANTO AL ARGUMENTO DE UNA SUPUESTA EXCESIVA DOSIFICACIÓN DE LA SANCIÓN, LA CSB CONSIDERÓ LO SIGUIENTE:**

La sanción impuesta se encuentra justificada por el hecho de que la entidad que actuaba en calidad de ejecutor de la obra, incumplió y violó la norma al no tramitar el respectivo permiso de ocupación de cauce, el cual está sustentado en el concepto técnico No. 07/2016 y en el artículo 5 de la ley 1333 de 2009, referente a infracciones, en el cual se establece "que se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales 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, así como en los actos administrativos emanados por la autoridad ambiental competente. En este caso específico podemos mencionar el artículo 104 del Decreto 1541/1978 y el artículo 102 del Decreto 2811 de 1974.

El concepto técnico 07/2016 emitido por la subdirección de gestión ambiental, menciona y estipula un daño leve refiriéndose al impacto generado al talud mas no a la obra realizada en un área de 9 m2 con bolsacreto; entendiéndose además que la vegetación existente en el talud no era prenda de garantía para el sostenimiento del mismo, y en este sentido la autoridad ambiental ordena al ejecutor de la obra realizar una revegetalización.

## II. FUNDAMENTOS DE FONDO QUE SUSTENTAN LA DEFENSA

**1) LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: La expedición de las Resoluciones con número 425 del 07 de octubre de 2016 y 085 del 22 de febrero de 2017 por parte de la CSB, se realizó respetando siempre las normas Constitucionales, y todas aquellas en las que debían fundarse.**

La Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar-CSB con la expedición de las Resoluciones número 425 del 07 de octubre de 2016 y 085 del 22 de febrero de 2017, y a lo largo del proceso sancionatorio ambiental que se adelantó contra la empresa PARRA Y CIA INGENIEROS CONSTRUCTORES, y el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS, procedió de conformidad a las normas superiores con base en las cuales debieron fundarse los actos administrativos objeto de la presente demanda.



(15)

150

No puede entenderse, tal y como lo hace el accionante en el primer punto de su concepto de la violación erróneamente alegada, que implica una vulneración a la normativa bajo la cual debieron fundarse los actos administrativos demandados, el hecho de que se procediera a llevar a cabo correcciones o aclaraciones del Auto 384 del 04 de agosto de 2014 en el acto administrativo que resolvió el proceso, a saber la Resolución 425 del 07 de octubre de 2016, pretendiéndose que se retrotrajera el proceso hasta la etapa inicial, lo anterior toda vez que las modificaciones o aclaraciones realizadas fueron meramente formales o de digitación, que en ningún momento modificaron el fondo de lo decidido. Las correcciones formales realizadas fueron las siguientes:

Al relacionar el año del Decreto 1541, quedó consignado el año 1994, cuando lo que correspondía era en efecto el año 1978. Por lo que el aparte fue corregido así: "artículo 104 del Decreto 1541 de 1978".

Al relacionar el número del concepto técnico 292 del 11 de Diciembre de 2013, quedó consignado con el número 293. Cuando lo que correspondía era el número 292. Por lo que el aparte quedó corregido así: "de lo que emitió el concepto técnico No. 292 del 11 de Diciembre de 2013,"

En el Artículo Primero, se omitieron palabras, el aparte expresa así:

**ARTÍCULO PRIMERO:** Iniciar investigación administrativa de carácter ambiental, contra la empresa PARRA Y CIA S.A. INGENIEROS CONSTRUCTORES y/o el Instituto Nacional de Vías INVIAS, la primera con NIT No. 890.942.928-2 por llevar a cabo la ocupación de cauce del caño El Violo, lo que consistió en la instalación de unos bolsacretos para la construcción de obras complementarias y pavimentación de accesos del puente El Limón de la carretera La Bodega Mompox ruta 7803, en el Departamento de Bolívar, y por no revegetalizar los taludes o áreas conformadas, a fin de establecer su responsabilidad.

Por lo que el aparte del Artículo Primero, quedó corregido así: "**ARTÍCULO PRIMERO:** Iniciar investigación administrativa de carácter ambiental, contra las empresas PARRA Y CIA S.A. INGENIEROS CONSTRUCTORES y/o el Instituto Nacional de Vías INVIAS, la primera con NIT No. 890.942.928-0 por llevar a cabo la ocupación de cauce del caño El Violo, lo que consistió en la instalación de unos bolsacretos para la construcción de obras complementarias y pavimentación de accesos del puente El Limón de la carretera La Bodega Mompox ruta 7803, en el Departamento de Bolívar, sin el requerido permiso de ocupación de cauce y por no revegetalizar los taludes o áreas conformadas, a fin de establecer su responsabilidad.

En cuanto al NIT de la empresa PARRA Y CIA S.A. INGENIEROS CONSTRUCTORES, el aparte consignado tanto en la parte considerativa como dispositiva del auto se anotó así: "con NIT No. 890.942.928-2", Cuando lo que correspondía era el número el NIT No. 890.942.928-0. Por lo que el aparte del Artículo Primero, quedó corregido así: "con NIT No.890.942.928-0"

En el cargo No. 1, se omitieron palabras, el aparte expresa así:

**CARGO 1:** La empresa PARRA Y CIA S.A. INGENIEROS CONSTRUCTORES y/o el Instituto Nacional de Vías INVIAS, al llevar a cabo la ocupación de cauce del caño



151

El violo, consistente en la instalación de unos bolsacretos para la construcción de obras complementarias y pavimentación de accesos del puente El Limón de la carretera La Bodega Mompox ruta 7803, en el Departamento de Bolívar, ha violado el artículo 104 del Decreto 1541 de 1994 y el artículo 102 del Decreto 2811 de 1974.

Por lo que el aparte del cargo 1, quedó corregido así: CARGO 1: La empresa PARRA Y CIA S.A. INGENIEROS CONSTRUCTORES y/o el Instituto Nacional de Vías INVIAS, al llevar a cabo la ocupación de cauce del caño El violo, consistente en la instalación de unos bolsacretos para construcción de obras complementarias y pavimentación de accesos del puente El Limón de la carretera La Bodega Mompox ruta 7803, en el Departamento de Bolívar, sin el requerido permiso de ocupación de cauce, ha violado el artículo 104 del Decreto 1541 de 1978 y el artículo 102 del Decreto 2811 de 1974.

Así las cosas, se llevaron a cabo dichas correcciones formales con fundamento en el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011, el cual establece: "**Artículo 45. Corrección de errores formales.** *En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda.*"

De igual forma las correcciones por error de digitación mencionadas se realizaron con base en el Artículo 11 del Decreto 019 del 10 de enero de 2012, por medio del cual se establece que:

*"(...) Cualquier funcionario podrá corregir el error sin detener la actuación administrativa, procediendo en todo caso a comunicar por el medio más idóneo al interesado sobre la respectiva corrección".*

La corrección prevista en la Resolución 425 del 07 de octubre de 2016, cumple con los presupuestos de los artículos en cita, por cuanto fueron palpables los errores de digitación y de omisión de palabras, los que no generan modificaciones en el fondo de la decisión adoptada por la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar - CSB.

Por otra parte y de conformidad con el artículo 3 numeral 11 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la administración debe actuar bajo el principio de eficacia y para ello "*las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa*".

De acuerdo con lo anterior, no es posible afirmar que con las correcciones formales realizadas y notificadas, se está vulnerando el derecho a la defensa y el debido proceso consagrado en el artículo 29 Constitucional, toda vez que como ya se advirtió, en ningún momento se modificó el fondo de lo decidido, siendo totalmente aplicable lo consignado en el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011 al caso.



152

En la misma medida resulta equivocado el análisis del accionante en este mismo punto, al aducir que resulta obligatorio notificar el Auto que formula los cargos y su modificatorio de manera personal, ello con base en que debe aplicarse exclusivamente lo establecido en la Ley 1333 de 2009 que establece el Procedimiento Sancionatorio Ambiental, en aras del principio de especialidad, dicho razonamiento es a toda luz erróneo, siempre que la misma Ley 1333 de 2009 en su artículo 19, establece lo siguiente:

**"ARTÍCULO 19. NOTIFICACIONES.** *En las actuaciones sancionatorias ambientales las notificaciones se surtirán en los términos del Código Contencioso Administrativo."*

Queda claro que la misma Ley 1333 de 2009, en cuanto a las notificaciones, nos remite al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y no impone que la notificación del acto administrativo que formula el pliego de cargos deba hacerse única, exclusivamente y en todas las circunstancias de forma personal, de modo que las mismas tal y como fueron llevadas a cabo por la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar - CSB, no generaron vulneración alguna a los derechos de los procesados, máxime cuando estas se efectuaron de conformidad a los establecido en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tal y como se evidencia en el expediente número 2014-014 del proceso sancionatorio ambiental adelantado por la CSB contra la empresa PARRA Y CIA S.A. INGENIEROS CONSTRUCTORES y el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS.

Así pues, resulta falsa la afirmación del accionante respecto de la violación de normas superiores y en las cuales debieron fundarse los actos acusados, siempre que como ya se advirtió, en ningún momento se transgredieron normas de rango Constitucional o legal, ni de ningún tipo con la expedición de los actos administrativos demandados.

**2. ACTOS ADMINISTRATIVOS DEBIDAMENTE MOTIVADOS: Las Resoluciones número 425 del 07 de octubre de 2016 y 085 del 22 de febrero de 2017 expedidas por parte de la CSB, se encuentran debidamente motivadas con base en sólidos fundamentos técnicos, fácticos y de derecho, soportados dentro del Proceso Sancionatorio Ambiental que se surtió.**

La Constitución Política consagra en sus artículos 8, 63, 79 y 80, la obligación del Estado de proteger las riquezas naturales de la Nación, prevenir y controlar los factores que puedan generar deterioro ambiental, emprender acciones legales y exigir la reparación de daños causados, de garantizar a toda la colectividad el gozar de un medio ambiente sano, de proteger la biodiversidad e integridad del ambiente y relacionado con el carácter de inalienables, imprescriptibles que caracterizan a los bienes de uso público, de la siguiente forma:

**ARTICULO 8.** *Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

**ARTICULO 63.** *Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.*



153

**ARTICULO 79.** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

**ARTICULO 80.** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

En ese mismo sentido, el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, consagra como funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, entre otras las de:

2. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;

9. Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;

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

12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;



**17. Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados;**

De igual modo el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, define la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales como:

**Artículo 23º.- Naturaleza Jurídica. Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.**

Con base en la normativa previamente relacionada, resulta claro que la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar- CSB, de acuerdo a normas Constitucionales, a su naturaleza jurídica, y sus atribuciones, tiene la obligación legal de velar por la protección del medio ambiente y los recursos naturales, lo que trae consigo la necesidad de ejercer sus funciones como máxima autoridad ambiental en la jurisdicción, de modo que deberá adelantar los procesos sancionatorios correspondientes cuando existan méritos para ello, lo que se traduce en la imposición de obligaciones, compensaciones y sanciones que además de traducirse en un reproche para los eventuales infractores de la normatividad ambiental, busca prevenir y resarcir eventuales afectaciones al medio ambiente y los recursos naturales.

En ese sentido, la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar- CSB, se encontraba totalmente facultada para imponer la sanción del caso, teniendo en cuenta sus competencias, y condición de Autoridad Ambiental en la jurisdicción a la que pertenece el lugar de los hechos, previo desarrollo y culminación del respectivo Proceso Sancionatorio Ambiental de acuerdo a la normativa que lo regula.

De acuerdo a lo anterior, es menester reiterar lo dispuesto por la Corte Constitucional en su Sentencia C-595 del 27 de julio de 2010 dentro del expediente D-7977 con Magistrado Ponente Dr. Jorge Iván Palacio Palacio, respecto de la finalidad de las sanciones administrativas en materia ambiental:

**"La función de las sanciones administrativas en materia ambiental es preventiva, correctiva y compensatoria para garantizar la efectividad de los principios y objetivos de la Constitución, los tratados internacionales, la ley y el reglamento. Las medidas preventivas tienen como función "prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que**



155

*atenta con el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana (artículo 4º, Ley 1333).*

**Se considera infracción en materia ambiental i) toda acción u omisión que viole las normas previstas en el Código de Recursos Naturales Renovables, el Decreto ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y demás normas ambientales, ii) la comisión de un daño al medio ambiente bajo las mismas condiciones de responsabilidad civil extracontractual, a saber: el daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo entre los dos (artículo 5º, Ley 1333)."**

En lo que respecta al señalamiento del accionante, sobre la supuesta violación del artículo 2 Constitucional, concerniente a los fines esenciales del Estado, basándose en que dicha transgresión se habría generado con la imposición de la sanción pecuniaria, cuando desde su parecer el INVIAS no era responsable de solicitar y tramitar los permisos, obligación que según adujo está en cabeza del contratista con base en lo pactado en el contrato de obra pública celebrado con la empresa PARRA Y CIA S.A. INGENIEROS CONSTRUCTORES, y el pliego de condiciones de la licitación pública, se advierte que el accionante está dejando de lado u omitiendo su condición de Entidad Estatal Contratante lo que por sí mismo, y dado la naturaleza estatal tanto del INVIAS como de la obra que contrató, implican unas exigencias y responsabilidades especiales, no obstante lo pactado en el contrato de obra pública.

Yerra el accionante al interpretar que la CSB desconoció el contrato de obra pública No. 1590 de 2013 celebrado y el pliego de condiciones al momento de valorar el acervo probatorio, por el simple hecho de la vinculación del INVIAS al proceso, sin tener en cuenta que dicha vinculación responde a la condición de Entidad Estatal Contratante, de forma tal que las afectaciones ambientales y vulneraciones a la normativa ambiental que se generen en el marco de la ejecución del contrato son de la incumbencia y responsabilidad de ésta entidad, toda vez que la obra no deja de ser de su propiedad por haberla contratado con un tercero, siendo el INVIAS como entidad del estado responsable solidario por los perjuicios o sanciones que se pudieran generar con la falta de idoneidad en la ejecución de lo pactado, más allá de la indemnidad y demás cláusulas que busquen exonerarlo de responsabilidad ante terceros, estipulaciones que surten efecto entre las partes del contrato exclusivamente.

Del mismo modo se equivoca el accionante al aducir que la CSB violó los artículos 8 y 9 de la Ley 1333 de 2009 y el artículo 3 del Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con base en que según el contrato de obra pública y el pliego de condiciones, la obligación de tramitar los permisos se encontraba en cabeza del contratista, ello por cuanto como ya se advirtió, las afectaciones ambientales y vulneraciones a la normativa ambiental que se generen en la ejecución del contrato estatal, implican la responsabilidad de ésta entidad, toda vez que, como ya se advirtió, la obra no deja de ser de su propiedad por haberla contratado con un tercero, siendo el INVIAS como entidad del estado responsable solidario por las afectaciones o sanciones que pudieran generarse con la falta de idoneidad en la ejecución de lo pactado, omitiendo su deber de vigilancia y garantizar el cumplimiento de los fines de la contratación estatal, más allá de la indemnidad y demás cláusulas que busquen exonerarlo de responsabilidad ante terceros, estipulaciones que surten efecto entre las partes del contrato exclusivamente.



156

Tampoco tiene razón el accionante al argumentar que la responsabilidad de vigilancia de la obra le fue totalmente trasladada a la interventoría del contrato ejercida por el CONSORCIO CAB, toda vez que dicha responsabilidad por mandato legal se encuentra en cabeza de la entidad contratante, tal y como lo establece el numeral 1 del artículo 14 de la Ley 80 de 1993:

**Artículo 14º.- De los Medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el Cumplimiento del Objeto Contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:**

**1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán en los casos previstos en el numeral 2 de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.**

*En los actos en que se ejerciten algunas de estas potestades excepcionales deberá procederse al reconocimiento y orden de pago de las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y se aplicarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial.*

*Contra los actos administrativos que ordenen la interpretación, modificación y terminación unilaterales, procederá el recurso de reposición, sin perjuicio de la acción contractual que puede intentar el contratista, según lo previsto en el artículo 77 de esta Ley.*

De modo que, si bien el INVIAS contrató la interventoría del contrato de obra pública con el CONSORCIO CAB, no es menos cierto que la entidad contratante debe responder ante terceros como consecuencia de una inadecuada interventoría de la obra, toda vez que tal y como lo dispone la norma precitada, dicha función le corresponde por mandato legal a la entidad estatal contratante y la obra pública sigue siendo propiedad de la misma no obstante haber sido ejecutada por un contratista, y sin perjuicio de la obligación de vigilar la idónea ejecución del contrato de interventoría en cabeza del contratante.

Como fundamento a lo anterior, es menester traer a colación el Principio de Responsabilidad como principio de la contratación estatal, el cual se encuentra consagrado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, a saber:

**Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:**

**1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.**



157

**20. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.**

30. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.

40. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.

**50. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma.**

60. Los contratistas responderán cuando formulen propuestas en las que se fijen condiciones económicas y de contratación artificialmente bajas con el propósito de obtener la adjudicación del contrato.

70. Los contratistas responderán por haber ocultado al contratar, inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones, o por haber suministrado información falsa.

**80. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.**

La Jurisprudencia del Consejo de Estado en igual medida ha hecho referencia a éste principio de la contratación estatal, a través de fallo con fecha 29 de Agosto de 2007, Proceso Número: 850012331000030901, Radicación Número: 15324, Actor: Rubén Pérez Romero, Demandado: Departamento de Casanare, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, explicándolo en los siguientes términos:

*"El artículo 26 de la Ley 80 de 1993, consagra otro vital principio de la actividad contractual, en virtud del cual, se prevé buena parte de la responsabilidad, tanto de los servidores públicos como de los contratistas, por las actuaciones u omisiones antijurídicas que despliegan o dejen de hacer, según el caso, en asuntos de índole contractual, al tiempo que les impone el deber de indemnizar los daños que ocasionen con ellas.*

**Entre las reglas previstas por esta norma se subraya el deber en que se encuentran los servidores públicos de cumplir a cabalidad con los fines de la contratación y vigilar la correcta ejecución del contrato para proteger los derechos de la entidad, los del contratista colaborador de aquella y los de terceros que pueden verse afectados con su ejecución.**

*Igualmente, establece responsabilidad de las entidades estatales y de los servidores públicos durante la etapa precontractual por abrir licitaciones o concursos sin haber realizado los estudios técnicos y evaluaciones*



150

*necesarias o sin haber elaborado previamente los pliegos de condiciones o términos de referencia o, cuando éstos, a pesar de haber sido elaborados, resultan incompletos ambiguos o confusos y dan lugar a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo.*

**La misma norma determina como único responsable de la dirección y el manejo de la actividad contractual, al jefe o representante de la entidad estatal y prohíbe que ésta se traslade a los cuerpos colegiados directivos, a los comités asesores o a los organismos que ejercen el control y de esta manera evitar la atomización de la responsabilidad con lo cual podría ocurrir que, al final, ningún funcionario responda por las conductas antijurídicas respectivas.**

*Así la ley de contratación determina, en gran medida, el campo de la responsabilidad de las entidades públicas, de los servidores públicos y de los contratistas del Estado, por razón de sus actuaciones y omisiones, cuando quiera que con ellas se causen perjuicios a una o varias de las partes de una relación contractual."*

Con base en lo anterior, resulta desacertado por parte del accionante aseverar que la CSB violó el Parágrafo del Artículo 1 de la Ley 1333 de 2009, así como los artículos 74, 77, y 79 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, toda vez que nunca desconoció en el análisis probatorio, el Contrato de Obra Pública 1590 de 2013, así como ninguna de las pruebas aportadas al proceso, siendo que las decisiones adoptadas responden al hecho de que la entidad contratante es responsable ante terceros como consecuencia de una inadecuada ejecución e interventoría de la obra, toda vez que como ya se advirtió, dicha función de vigilancia le corresponde legalmente a la entidad estatal contratante y la obra pública sigue siendo propiedad de la misma no obstante haber sido ejecutada por un contratista, de forma tal que entraría a responder solidariamente por los daños y violaciones a las normas que llegaran a causar sus contratistas en el marco de la ejecución del objeto contractual.

Es equivocada en igual medida la postura del accionante al aducir la violación de los artículos 6 y 29 Constitucionales, toda vez que a lo largo de la actuación se respetaron el Debido Proceso y Derecho a la Defensa de los procesados, y es falso que con las decisiones adoptadas por la CSB se vulneraron dichos preceptos así como cualquiera otra norma de orden Legal o Constitucional, toda vez que tanto la Resolución que resolvió de fondo el proceso como la confirmatoria, contaron con la motivación requerida, fundándose en el material probatorio habiente en el proceso, normas aplicables al caso y demás elementos de juicio con que se contaba. En esta misma lógica no es posible afirmar que la CSB violó el artículo 176 del Código General del Proceso y que no dio aplicación a lo consignado en la Sentencia de la Corte Constitucional T-264-09, en lo referente a la apreciación e interpretación del material probatorio, toda vez que no resulta verdadero el desconocimiento a las pruebas aportadas que alega el accionante por el hecho de no haberse accedido a sus pretensiones, máxime cuando existían otros medios de prueba y fundamentos jurídicos que exigían mantenerlo vinculado al proceso y sugerían su responsabilidad en la afectación y vulneración a la normativa ambiental generada.

No existe evidencia tampoco de una violación por parte de la CSB a los artículos 4 y 5 de la Ley 1333 de 2009, respecto de las funciones de la sanción y medidas preventivas en materia ambiental y las infracciones respectivamente, y por el



159

contrario la CSB adelantando el Proceso Sancionatorio Ambiental les está dando aplicación directa a las mismas, toda vez que al identificar la comisión de infracciones ambientales, se busca cumplir con la función preventiva, correctiva y compensatoria, propias de la facultad sancionatoria ambiental, en aras de garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, Tratados Internacionales y la Ley.

En esa línea resulta en mismo grado errónea la afirmación del accionante sobre la supuesta violación del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que la CSB durante el Proceso Sancionatorio Ambiental adelantado, siempre procuró por respetar los principios consagrados en la Constitución Política y la Ley, entre ellos el debido proceso, principio de legalidad de las faltas y las sanciones, presunción de inocencia, *no reformatio in pejus*, y *non bis in idem*, tal y como puede evidenciarse en los documentos que conforman el proceso, los que dan fe de que las decisiones adoptadas se hicieron de acuerdo y respetando siempre las normas en que debían fundarse, de forma tal que este tipo de acusaciones sin base y realizadas en abstracto contra los actos administrativos demandados, resultan a toda luz inadecuadas y no pueden ser tenidas en cuenta por el fallador.

Mantiene su errada posición el accionante aduciendo que la supuesta falta de motivación que alega responde a una inadecuada valoración de las pruebas por parte de la CSB tanto en los descargos (los cuales el INVIAS **NO** presentó dentro de la oportunidad procesal que tuvo para ello, siendo falaz su argumento al respecto) como en el recurso de reposición, habiendo una equivocación al identificar el responsable de solicitar y tramitar los permisos ambientales según el contrato y pliego de cargos, desconociendo de esa manera el actor que en su calidad de entidad contratante debe responder ante terceros como consecuencia de una inadecuada ejecución e interventoría de la obra, toda vez que como ya se advirtió, dicha función de vigilancia le corresponde legalmente a la entidad estatal contratante y la obra pública sigue siendo propiedad de la misma no obstante haber sido ejecutada por un contratista, de forma tal que entraría a responder por los daños y violaciones a las normas que llegaran a causar sus contratistas en el marco de la ejecución del objeto contractual.

Resulta desacertada también su posición de que no era necesario solicitar y tramitar el permiso con base en que supuestamente no se afectó el cauce del río y que las orillas pueden ser intervenidas sin licencia ni permiso por no constituir el cauce, toda vez que desconoce el contenido de los Conceptos Técnicos expedidos por Profesional Especializado de la CSB, Parménides X. Britto Moreu, quien producto de visitas de inspección ocular a las obras, determinó en el Concepto Técnico No. 292 de diciembre 11 de 2013 que *“Existe un desconocimiento por parte de INVIAS y el consorcio PARRA Y CIA S.A., ya que no han tenido en cuenta en presentar a la Máxima Autoridad Ambiental que es la CSB, el tipo de proyecto a ejecutar sobre el puente en concreto que está sobre las aguas del caño El Violo en el municipio de Cicuco. (...) Las obras debían haberse iniciado una vez la Corporación tuviera el total conocimiento de lo que allí se iba a desarrollar, para evitar los traumatismos que se presentan por no presentar a tiempo la documentación del proyecto de adecuación del puente en concreto. (...) Se desarrollaron unas actividades como la ocupación de cauce que deben estar enmarcadas en el PAGA, el cual no ha sido presentado ante la CSB, lo cual implica un proceso investigativo por el desconocimiento de la Ley 99 de 1993, Decreto 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales y el Decreto 1541 de 1978.(...)”*



De igual manera producto de la evaluación del documento denominado Programa de Adaptación de la Guía Ambiental – PAGA, dicho funcionario expidió el Concepto Técnico No. 128 de Julio 10 de 2014, en el cual se consignó entre otras cosas que **“Se instalaron unos bolsacretos en las márgenes del caño El Violo, sin tener en cuenta lo que establece el Decreto 1541 de 1978 en su artículo 104, registra que la construcción de obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua requiere autorización, que se otorgará en las condiciones que establezca el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente – INDERENA-(...)”**

Con base en lo anterior, el accionante desconoce las conceptualizaciones técnicas realizadas por Profesional Especializado adscrito a la Subdirección de Gestión Ambiental-CSB, aun cuando las mismas son parte esencial del Proceso Sancionatorio Ambiental y se constituyen en las herramientas técnicas que le permiten a la Autoridad Ambiental fundamentar sus decisiones, al mismo tiempo haciendo caso omiso a la normativa ambiental relacionada con el hecho y que le exigían en su condición de contratante tomar las medidas pertinentes en aras de evitar un daño ambiental y violación a normas ambientales.

En ese orden de ideas estaría desconociendo el contenido de los siguientes artículos:

**“Decreto 1541 de 1978 - Artículo 104°.- La construcción de obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua requiere autorización, que se otorgará en las condiciones que establezca el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Inderena. Igualmente se requerirá permiso cuando se trate de la ocupación permanente o transitoria de playas.**

*La Dirección General Marítima y Portuaria otorgará estas autorizaciones o permisos en las áreas de su jurisdicción, de acuerdo con lo establecido en el Decreto-ley 2349 de 1971, previo concepto del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Inderena.*

*Cuando el Ministerio de Obra Públicas y Transporte deba realizar operaciones de dragado o construir obras que ocupen los cauces de ríos o lagos con el fin de mantener sus condiciones de navegabilidad, no requerirá la autorización a que se refiere este CAPÍTULO, pero deberá cumplir lo establecido por el artículo 26 del Decreto-ley 2811 de 1974, y los mecanismos de coordinación que establezca el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Inderena, conjuntamente con el citado Ministerio para garantizar la protección de las aguas, cauces y playas.”*

**“Decreto 2811 de 1974 – Artículo 102°.- Quien pretenda construir obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua, deberá solicitar autorización.”**

Por otra parte, deja de lado el accionante la omisión que se llevó a cabo al no revegetalizar los taludes o áreas conformadas, tal y como lo expresa el Concepto Técnico No. 128 del 10 de Julio de 2014 de la Subdirección de Gestión Ambiental – CSB, mediante visita de inspección ocular realizada el 02 de julio de 2014, por medio de la cual se pudo confirmar que las labores de revegetalización no se llevaron a cabo, **de Acuerdo a lo expresado por la señora ZHR LISBETH ACOSTA RODRÍGUEZ, - (quien funge como Directora de Proyecto) - (...) el Instituto Nacional de Vías – INVIAS, le hizo recorte presupuestal al proyecto.**, y que en el Concepto Técnico No. 007 elaborado por funcionario adscrito a la Subdirección



161

de Gestión Ambiental – CSB del 29 de Enero de 2016 dentro del Proceso Sancionatorio Ambiental que se surtió, se dejó por sentado que *“Haciendo un recorrido por la zona perimetral del puente Cicuco, se pudo apreciar que los terraplenes del puente, se encuentran muy degradados y erosionados debido a la falta de empradización en su zona lateral, aunque se denota un nacimiento de pastizales nativos que no garantizan la estabilidad del talud ya que la vegetación es insuficiente en sus lados”*, por lo cual se sugirió *“la siembra de 1000 especies forestales nativas de la región, como también se realice la empradización de los taludes aledaños al puente.”* de manera que, si bien dicho Concepto Técnico evaluó el daño ocasionado hasta ese momento como *“leve”*, con la ausencia de revegetalización a los taludes y áreas conformadas, responsabilidad tanto del INVIAS como dueño de la obra pública y de PARRA Y CIA S.A. INGENIEROS CONSTRUCTORES como empresa contratista del estado, se **INCURRIÓ EN UNA COMISIÓN POR OMISIÓN**, al NO contrarrestar la erosión que se venía presentando, permitiendo que la misma siguiera agravándose, y por consiguiente causándose una afectación ambiental (aunque fuera leve hasta el momento de esa visita), con dicha omisión se violaron los siguientes artículos del Decreto 2811 de 1974:

*“Artículo 9º.- El uso de elementos ambientales y de recursos naturales renovables, debe hacerse de acuerdo con los siguientes principios: (...)*

*f.- La planeación del manejo de los recursos naturales renovables y de los elementos ambientales debe hacerse en forma integral, de tal modo que contribuya al desarrollo equilibrado urbano y rural. Para bienestar de la comunidad, se establecerán y conservarán, en los centros urbanos y sus alrededores, espacios cubiertos de vegetación.*

*Artículo 179º.- El aprovechamiento de los suelos deberá efectuarse en forma de mantener su integridad física y su capacidad productora.*

*En la utilización de los suelos se aplicarán normas técnicas de manejo para evitar su pérdida o degradación, lograr su recuperación y asegurar su conservación.*

*Artículo 180º.- Es deber de todos los habitantes de la República colaborar con las autoridades en la conservación y en el manejo adecuado de los suelos.*

*Las personas que realicen actividades agrícolas, pecuarias, forestales o de infraestructura, que afecten o puedan afectar los suelos, están obligados a llevar a cabo las prácticas de conservación y recuperación que se determinen de acuerdo con las características regionales.”*

La afectación ambiental y normativa en comento se confirma además con lo dispuesto en el Concepto Técnico No. 128 del 10 de Julio de 2014 de la Subdirección de Gestión Ambiental – CSB, en donde el Profesional Especializado de la Corporación que hizo la respectiva visita de inspección ocular, dejó por sentado que *“Existe una canal para el desagüe de las aguas lluvias”* la cual fue elaborada por la contratista de la obra y que dicha canal *“está erosionando toda la franja del lado de punta de Cartagena”*, hallazgos que soportó fotográficamente en el documento de la Conceptualización Técnica, lo que permite vislumbrar la generación de un daño al suelo como recurso natural, agravado por el hecho de no tomar la medida de revegetalización sugerida y que da vía libre al crecimiento de la erosión con las demás consecuencias que eso pudiera tener, motivos que en



162

conjunto dan base a las vulneraciones causadas por el contratista y el INVIAS a título de responsabilidad solidaria.

El artículo 3 de la Ley 80 de 1993 establece respecto de los Fines de la Contratación Estatal que "Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, **las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.**

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones."

De igual manera, el artículo 4 de la Ley 80 de 1993 establece sobre los derechos y deberes de las entidades estatales:

**Artículo 4º.- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:**

**1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.(...)**

**4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.**

Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías.

**5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscrito por Colombia.**

**6o. Adelantarán las acciones conducentes a obtener la indemnización de los daños que sufran en desarrollo o con ocasión del contrato celebrado.**

**7o. Sin perjuicio del llamamiento en garantía, repetirán contra los servidores públicos, contra el contratista o los terceros responsables, según el caso, por las indemnizaciones que deban pagar como consecuencia de la actividad contractual.**

(...)"



163

Así mismo, la Jurisprudencia del Consejo de Estado ha dejado por sentado lo siguiente respecto de las cláusulas de indemnidad en contratos estatales respecto de una eventual responsabilidad solidaria en contratación de obras públicas:

El Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 73001233100020000101201 (27530), mayo 2/13, C. P. Carlos Alberto Zambrano Barrera) determinó lo siguiente:

La Sección Tercera del Consejo de Estado declaró administrativa y solidariamente responsables al INVÍAS y al consorcio titular de un contrato de concesión para construcción y mantenimiento vial.

Según la sentencia, la falla del servicio imputada a la administración se debe a la defectuosa e ineficiente señalización en el lugar del accidente, que fue la causa eficiente y adecuada del daño. Aunque el INVÍAS alegó que no debía responder por ningún daño generado con la ejecución del contrato, debido a la cláusula de indemnidad pactada, el Consejo aclaró que dicho pacto **solo surte efectos entre las partes del convenio y, por lo tanto, es inoponible a terceros.**

La corporación recordó que **cuando la administración contrata la ejecución de una obra pública es como si la ejecutara directamente, porque es dueña de la obra, su pago afecta el patrimonio estatal y su realización obedece a razones de servicio e interés general.**

**El carácter de público de la actividad no se pierde porque la administración deba acudir a la colaboración de los particulares para su ejecución.**

Además, **el contratista no se vuelve agente de la administración ni funcionario suyo; es el Estado mismo el que actúa,** precisó.

De acuerdo con el fallo, **el hecho de que se pacte que el contratista responderá por los daños a terceros no quiere decir que la administración no responda.**

**La cláusula de indemnidad no puede interpretarse como causal de exoneración de responsabilidad administrativa, pues, si así lo fuera, sería absolutamente nula,** advirtió el alto tribunal.

En ese mismo sentido quedó establecido en la Sentencia del Consejo de Estado Sección Tercera del 20 de Septiembre de 2007, Radicación número: 08001-23-31-000-1991-06256-01(21322), Actor: MARTHA JUDITH QUIROZ Y OTROS, Demandado: NACION-MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTE, C. P. RUTH ESTELLA CORREA PALACIO, en la cual se sostuvo:

**“Como de manera uniforme lo ha indicado esta Sala, no son infrecuentes los casos en que un daño antijurídico resulta del proceder -por acción u omisión- de un tercero contratista del Estado. En estos eventos, vale decir, cuando la administración contrata a un tercero para la ejecución de una obra pública, la jurisprudencia tiene determinado -desde 1985- que los eventos relacionados con daños a terceros con ocasión de la ejecución de obras públicas con el concurso de contratistas, comprometen la responsabilidad de la Administración Pública, porque: i) es tanto como si la misma Administración la ejecutara directamente, ii) la Administración es siempre la dueña o titular de la obra pública, iii) la realización de las obras siempre obedece a razones de servicio y de interés general, iv) No son oponibles a terceros los pactos de indemnidad que celebre con**



164

**el contratista, esto es, exonerarse de responsabilidad extracontractual frente a esos terceros**, en tanto la Administración debe responder si el servicio no funcionó, funcionó mal. En estos eventos se configura la responsabilidad del Estado por la actuación de su contratista bajo el título de imputación de falta o falla del servicio y por lo mismo debe asumir la responsabilidad derivada de los perjuicios que puedan llegar a infligirse con ocasión de los referidos trabajos, puesto que se entiende como si la administración hubiese dado lugar al daño antijurídico.”

De tal suerte que el INVIAS, en su condición de Entidad Estatal que adjudicó el contrato de obra pública a la empresa PARRA Y CIA S.A. INGENIEROS CONSTRUCTORES, tenía a su cabeza el deber de exigir al contratista el idóneo cumplimiento de lo pactado, so pena de las acciones que el incumplimiento del contratista diera lugar, lo que incluye la solicitud y trámite de los permisos requeridos ante la autoridad ambiental, en este caso la CSB, y la obligación de no generar daño o riesgo al medio ambiente y recursos naturales.

Por otra parte, asume equivocadamente la parte actora que la multa no se hizo con la norma establecida por el manual de la Autoridad Ambiental ANLA (Decreto 3678 de 2010) y en ese sentido que existe un supuesto desconocimiento de la Ley. La anterior apreciación es a toda vista errada, toda vez que, desconoce el Concepto Técnico No. 139 de Julio 26 de 2016 elaborado por Profesional Especializado CSB, Alfredo Chávez González, por medio del cual se llevó a cabo el cálculo de la multa a imponer y que es parte esencial del Proceso Sancionatorio Ambiental adelantado. En dicha conceptualización técnica se estableció lo siguiente:

#### **“CALCULO DE LA MULTA**

*Con base en la metodología para el cálculo de multas por infracción a la normatividad ambiental, manual conceptual y procedimental del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, se procedió a determinar los cálculos que nos llevarán a un valor final en términos monetarios asumiendo una afectación ambiental de acuerdo al Concepto Técnico emitido.*

*El método matemático propuesto en la Metodología involucra varios factores, los cuales fueron desarrollados de la siguiente manera:*

1. **BENEFICIO ILÍCITO = B** de donde  $B = \frac{Y(1-P)}{P}$

De donde  $Y = \text{Costo Evitado}$

$P = \text{Capacidad de detección de la conducta} = 0.4.$

$Y = \text{Costo evitado: Permisos no tramitados; afectación del cauce: } \$4.000.000.00$   
 $\text{Compensación – empradización – reforestación } \$6.000.000.000.00$

$$B = \frac{10.000.000.00 (1 - 0.4)}{0.4} = 15.000.000.00$$

2. **INGRESO DIRECTO DE LA ACTIVIDAD = Y1**

$Y1 = \text{Ingreso Directo}$



165

$$\text{Beneficios} = Y1 (1 + P)$$

$$\text{Beneficios} = \frac{2.000.000.00 (1.4)}{0.4} = 7.000.000.00$$

### 3. AFECTACIÓN AMBIENTAL

Valoración de la importancia de la afectación

PARÁMETROS	ATRIBUTOS
Intensidad (In)	= 4
Extensión (Ex)	= 4
Persistencia (Pa)	= 5
Reversibilidad (Rv)	= 3
Recuperabilidad (Mc)	= 5

$$I = (3 \times In) + (2 \times Ex) + Pa + Rv + Mc$$

$$I = (3 \times 4) + (2 \times 4) + 5 + 3 + 5 \Rightarrow 12 + 8 + 13 = 33$$

Calificación moderada: 21 – 40

### 4. Valor Monetario de la importancia de la Afectación

$$I = (22.06) \times SMMLV \times I$$

$$I = (22.06) \times (689455) \times 33 = 501.909.451$$

### 5. CAPACIDAD SOCIOECONÓMICA DEL INFRACTOR

Capacidad de pago de la Empresa = Mediana = factor de ponderación = 0.75  
de donde: \$ 501.909.451 x 0.75 = \$ 376.432.088

### 6. COSTO TOTAL CALCULADO

DETALLE	TOTAL
Beneficio Ilícito	= 15.000.000.00
Ingreso Directo de la Actividad	= 7.000.000.00
Valor monetario de la afectación	= <u>376.432.088.00</u>
<b>GRAN TOTAL DE LA MULTA</b>	<b>398.432.088.00</b>

Con base en lo anterior, carece de fundamento lo alegado por el accionante respecto de la tasación realizada, toda vez que, como quedó indicado en el Concepto Técnico relacionado, el Profesional Especializado CSB, realizó el cálculo de la multa con base en la Metodología establecida para ello por infracción a la normatividad ambiental, Manual Conceptual y Procedimental del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible.



166

### 3. EXCEPCIÓN GENÉRICA DEL ARTÍCULO 282 DEL C.G.P:

**“ARTÍCULO 282. RESOLUCIÓN SOBRE EXCEPCIONES.** *En cualquier tipo de proceso, cuando el juez halle probados los hechos que constituyen una excepción deberá reconocerla oficiosamente en la sentencia, salvo las de prescripción, compensación y nulidad relativa, que deberán alegarse en la contestación de la demanda.*

*Cuando no se proponga oportunamente la excepción de prescripción extintiva, se entenderá renunciada.*

*Si el juez encuentra probada una excepción que conduzca a rechazar todas las pretensiones de la demanda, debe abstenerse de examinar las restantes. En este caso si el superior considera infundada aquella excepción resolverá sobre las otras, aunque quien la alegó no haya apelado de la sentencia.*

*Cuando se proponga la excepción de nulidad o la de simulación del acto o contrato del cual se pretende derivar la relación debatida en el proceso, el juez se pronunciará expresamente en la sentencia sobre tales figuras, siempre que en el proceso sean parte quienes lo fueron en dicho acto o contrato; en caso contrario se limitará a declarar si es o no fundada la excepción.”*

En virtud del alcance del principio de búsqueda de la verdad formal en materia de excepciones, frente a los poderes oficiosos de quien administra justicia, es necesario afirmar que lo fundamental no es la relación de los hechos que configuran una determinada excepción, sino la prueba de los mismos, por ende, si el fallador encuentra probados los hechos que lo constituyen deberá reconocerla oficiosamente.

De igual forma en aplicación del principio *iura novit curia*, el cual ha sido descrito en la Sentencia T-851 del 28 de octubre de 2010 de la Corte Constitucional, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, de la siguiente forma:

*"El principio iura novit curia, es aquel por el cual, corresponde al juez la aplicación del derecho con prescindencia del invocado por las partes, constituyendo tal prerrogativa, un deber para el juzgador, a quien incumbe la determinación correcta del derecho, debiendo discernir los conflictos litigiosos y dirimirlos según el derecho vigente, calificando autónomamente, la realidad del hecho y subsumiéndolo en las normas jurídicas que lo rigen.*

*Este principio, sólo alcanza a la aplicación del derecho correspondiente a determinada situación fáctica, lo cual no habilita a los jueces a efectuar interpretaciones más allá de lo probado por las partes, pues debe tenerse en cuenta que también deben respetar el principio de congruencia, es decir, no existe facultad alguna a la que pueda recurrir el juez para variar los términos y el objeto de un proceso constitucional.*

*En consecuencia, el principio iura novit curia evita que el juez quede atrapado en los errores propuestos por las partes fundados en las normas desajustadas con la causa, pues al fallador le corresponde aplicar las normas*



*jurídicas con prescindencia de los fundamentos que las partes enuncien, sin que pueda modificar el encuadre fáctico proveniente de la litis."*

Por lo anterior, le solicito al Honorable Magistrado declarar oficiosamente, las excepciones que aparezcan probadas de conformidad con el ordenamiento jurídico.

### III. A LAS PRETENSIONES

Me opongo a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, solicitándole respetuosamente se hagan las siguientes declaraciones:

**1) DENEGAR** todas y cada una de las pretensiones de la demanda.

**2) DEJAR EN FIRME** las Resoluciones con número 425 del 07 de octubre de 2016 y 085 del 22 de febrero de 2017 expedidas por la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar - CSB por medio de las cuales se resolvió una investigación sancionatoria ambiental a la empresa PARRA Y CIA S.A. INGENIEROS CONSTRUCTORES y/o el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS, declarándolos responsables de llevar a cabo la ocupación de cauce del caño "El Violo", lo que consistió en la instalación de unos bolsacretos para la construcción de obras complementarias y pavimentación de accesos del puente "El Limón" de la carretera La Bodega – Mompóx ruta 7803, en el Departamento de Bolívar, y por no revegetalizar los taludes o áreas conformadas, imponiéndoles sanción de multa, y aquella por medio de la cual se confirmó la precitada providencia que dio fin al proceso, respectivamente.

**3) DECLARAR COMO RESPONSABLE** solidariamente, a la empresa PARRA Y CIA S.A. INGENIEROS CONSTRUCTORES y al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS, de llevar a cabo la ocupación de cauce del caño "El Violo", lo que consistió en la instalación de unos bolsacretos para la construcción de obras complementarias y pavimentación de accesos del puente "El Limón" de la carretera La Bodega – Mompóx ruta 7803, en el Departamento de Bolívar, sin los permisos requeridos para ello y por no revegetalizar los taludes o áreas conformadas, en aras de contrarrestar la erosión que se les estaba causando.

**4) DENEGAR** la solicitud de restablecimiento del derecho realizada por el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVÍAS, toda vez que los actos administrativos demandados no violan disposición normativa de índole alguno ni existen motivos válidos que permitan decretar su nulidad, y que adicionalmente no se han visto afectados los derechos de dicha institución.

**5) CONDENAR EN COSTAS** a la parte accionante INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVÍAS, de conformidad con lo previsto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### IV. PRUEBAS

Solicito se tengan como pruebas las siguientes documentales que se aportan:

- Expediente Proceso Sancionatorio Ambiental CSB 2014-014 (357 Folios).
- Programa de Adaptación de la Guía Ambiental "PAGA".

167



**CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL SUR DE  
BOLÍVAR –CSB**  
Nit.: 806.000.327 – 7

**SINA**

*KB*

#### **V. ANEXOS**

- Traslados de la contestación a las partes e intervinientes en el proceso.
- Poder conferido a mi favor, junto con la Representación Legal.
- Documentos relacionados en el acápite de pruebas.

#### **VI. NOTIFICACIONES**

El suscrito recibe notificaciones en la Avenida Colombia Calle 16 # 10 – 27 de la ciudad de Magangué – Bolívar.

Teléfono: 6888339

Correo Electrónico: [generalcsbsecretari@gmail.com](mailto:generalcsbsecretari@gmail.com)

Del Honorable Magistrado,

**CALIXTO PALMIERI ANAYA**  
C.C. No. 9.021.436 de Magangué  
T.P. No. 170951 del Consejo Superior de la Judicatura



169

Honorable:  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**DR. LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ**  
**MAGISTRADO**  
 E. S. D.

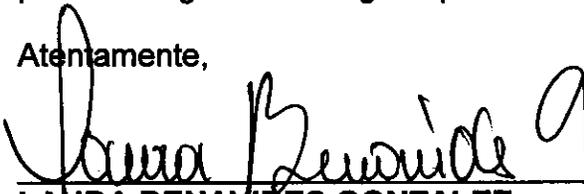
**REF: OTORGAMIENTO DE PODER**  
**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**RADICADO: 13001-23-33-000-2017-00813-00**  
**DEMANDANTE: INVIAS**  
**DEMANDADO: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL SUR DE BOLIVAR**

**LAURA BENAVIDES GONZÁLEZ**, identificada con cedula de ciudadanía No 1.047.401.508 expedida en Cartagena, en calidad de Director (A) General de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar CSB, manifiesto a usted muy respetuosamente, que **CONFIERO PODER ESPECIAL** al doctor **CALIXTO PALMIERI ANAYA**, mayor de edad, identificado con cedula de ciudadanía No 9.021.436 de Magangué, y portador de la Tarjeta Profesional No 170951 del Consejo Superior de la Judicatura para que asuma la defensa técnica y lleve hasta su terminación en representación de esta Corporación **PROCESO - MEDIO DE CONTROL – NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, que cursa en este despacho.

Mi apoderado queda facultado para Contestar la Demanda, conciliar, desistir del trámite, sustituir el presente poder o reasumirlo, presentar todos los documentos necesarios para llevar a cabo tal fin, y todas las demás facultades estipuladas en el artículo 70 del Código de Procedimiento Civil.

Sírvase, reconocérsele personería jurídica al Doctor **CALIXTO PALMIERI ANAYA**, en los términos y para los efectos en el poder conferido, como también manifiesto que toda la información que suministro a través de la documentación aportada es cierta y me responsabilizo de la legalidad de estas, además que no he otorgado poder a ningún otro abogado para este trámite.

Atentamente,

  
**LAURA BENAVIDES GONZALEZ**  
 C.C. No. 1.047.401.508 expedida en Cartagena  
 Director General (A) CSB

**JUZGADO PROMISCUO DE FAMILIA**  
**MAGANGUE- BOLÍVAR**

El Presente Memorial Fue. Presentado Personalmente  
 por: Laura Benavides Gonzalez  
 Quien se Identifico con la CC. No. 1047401508  
 de: CSB y T.P. No. 170951  
 Magangué / 04/05/2018

SECRETARÍA

Acepto

  
**CALIXTO PALMIERI ANAYA**  
 C.C. No. 9.021.436 de Magangué  
 T.P. No. 170951 del Consejo Superior de la Judicatura





**CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL SUR DE  
BOLÍVAR CSB**

Nit. 806. 000 -327 - 7



CSB

Handwritten signature or initials

**RESOLUCIÓN No 182  
(02 de Mayo de 2018)**

**Por medio del cual se Concede una Comisión de Servicios al Director General de la CSB y se Asigna Funciones en la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar. CSB.**

EL DIRECTOR GENERAL DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL SUR DE BOLÍVAR, CSB en uso de sus facultades y en especial las conferidas en la ley 99 de 1993 y demás Decretos reglamentarios y

**CONSIDERANDO:**

Que el acuerdo No. 003 de 2012 por medio del cual se adoptan unas modificaciones parciales a los estatutos de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar CSB, establece:

**“Artículo 61: FUNCIONES:** son funciones del Director General de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar CSB, las señaladas en la ley, en los reglamentos y en particular en estos estatutos, así:

N. Dirigir, coordinar y controlar las actividades de la Corporación y ejercer su representación legal.

(...).

M. Designar las personas que deben representar a la Corporación en cualquier actividad o comisión e que deba estar presente”. (...).

Que el decreto 1950 de 1973 establece en su artículo 75 – “el empleado se encuentra en comisión cuando, por disposición de autoridad competente, ejerce temporalmente las funciones propias de su cargo en lugares diferentes a la sede habitual de su trabajo o atiende transitoriamente actividades oficiales distintas a las inherentes al empleo de que es titular”

Que el decreto 1950 de 1973 establece en su Artículo 76 – las comisiones pueden ser:

F. De servicio, para ejercer las funciones propias del empleo en un lugar diferente al de la sede del cargo, cumplir misiones especiales conferidas por los superiores, asistir a reuniones, conferencias o seminarios, o realizar visitas de observación, que interesen a la administración u que se relacionen con el ramo en que presta sus servicios el empleado .. (...)”

Que el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar – CSB, asistirá a la Convocatoria a sesión extraordinaria y ampliada de la Junta Directiva de ASOCARS, en el marco de congreso nacional de minería y a la invitación de la Asociación Colombiana de Minería – Almuerzo Congreso Nacional de Minería.

Que teniendo en cuenta dichas invitaciones, se requiere que el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar CSB se desplace a la ciudad de Cartagena, durante los días Tres (03) y Cuatro (04) de Mayo de 2018.

Que como producto de la necesidad anotada en el considerando anterior, es menester asignar algunas funciones a un funcionario que cuente con los conocimientos necesarios para velar las funciones del cargo de Director General – Código y Grado No. 0015-20 establecidas en la Resolución No. 004 del 05 de enero de 2016, “Manual Especifico de Funciones”, invistiéndolo correlativamente de la consecuente autoridad para efectos de que pueda garantizar el debido



**RESUELVE:**

**ARTICULO PRIMERO:** Otorgar comisión de servicio al Doctor **ENRIQUE NUÑEZ DIAZ** Director General de la CSB, para asistir a la Convocatoria a sesión extraordinaria y ampliada de la Junta Directiva de ASOCARS, en el marco de congreso nacional de minería y a la invitación de la Asociación Colombiana de Minería – Almuerzo Congreso Nacional de Minería por lo cual deberá desplazarse a la ciudad de Cartagena, los días Tres (03) y Cuatro (04) de Mayo del presente año.

**ARTICULO SEGUNDO:** reconózcase al funcionario comisionado los gastos de viáticos y transportes una vez cumplida la comisión con cargo al presupuesto de gastos de la Corporación, para la vigencia Fiscal de 2017.

**ARTICULO TERCERO:** Asígnese las funciones del cargo Director General – Código y Grado No. 0015-20 establecidas en la Resolución No. 004 del 05 de enero de 2016, "Manual Especifico de Funciones los días Tres (03) y Cuatro (04) de Mayo del presente año, a la Dra. **LAURA BENAVIDES GONZALEZ**, Secretaria General - CSB, mientras dure la comisión prevista en el presente acto administrativo.

**ARTICULO TERCERO:** esta Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ENRIQUE NUÑEZ DIAZ**  
Director General de la CSB

30

M



FECHA DE NACIMIENTO **29-SEP-1968**

**CARTAGENA**  
(BOLIVAR)

LUGAR DE NACIMIENTO

**1.67**  
ESTATURA

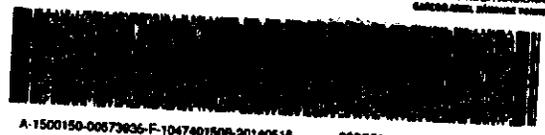
**O+**  
G.S. RH

**F**  
SEXO

**17-OCT-88** CARTAGENA  
FECHA Y LUGAR DE EXPEDICION

*[Signature]*  
REGISTRADOR NACIONAL  
CARTAGENA, BOLIVAR

HOJAS DE DERECHO



A-1500150-00673836-F-1047401508-20140515 0008860623A 1 1232885057

172

**ACTA DE POSESION**

En la Ciudad de Cartagena de Indias D. T. y C, a los 04 días del mes de Enero de 2016 se presentó al DESPACHO DEL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR, el(la) Señor(a): ENRIQUE NUÑEZ DIAZ identificado(a) con la Cédula de Ciudadanía No. 9134114 de Magangué(Bol)., con el objeto de tomar posesión en el cargo de DIRECTOR GENERAL DE LA CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL SUR DE BOLIVAR, Designado para el periodo comprendido entre 1° de Enero de 2016 al 31 de Diciembre de 2019, mediante acuerdo N° 004 18 de Diciembre de 2015.

El posesionado juró en forma legal, prometiendo cumplir fiel y legalmente los deberes propios de su cargo.

El posesionado afirma bajo la gravedad del juramento que no se halla incurso en las causales de incompatibilidad e inhabilidad señaladas por disposiciones constitucionales o legales, ni pesan sobre él, sanciones penales ni disciplinarias que le impidan el ejercicio del cargo.

**DUMEK JOSE TURBAY PAZ**  
Gobernador de Bolívar

**EL POSESIONADO**

Proyectó: Miguel Quezada Amor  
Elaboró: Lilitana Romero Chico  
Revisó: Adriana Trucco



REPUBLICA DE COLOMBIA  
IDENTIFICACION PERSONAL  
CEDULA DE CIUDADANIA

NUMERO 9.134.114  
MUNEZ DIAZ

PELLIDOS  
ENRIQUE

NOMBRES

FIRMA



173



IMPRESION DERECHO

FECHA DE NACIMIENTO 15-SEP-1957

PLATO  
(MAGDALENA)  
LUGAR DE NACIMIENTO

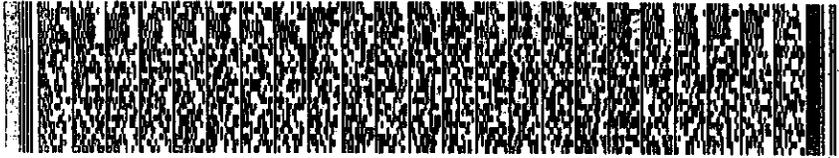
1.80  
ESTATURA

O+  
G.S. RH

M  
SEXO

07-OCT-1977 MAGANGUE  
FECHA Y LUGAR DE EXPEDICION

*Carlos Ariel Sánchez Torres*  
REGISTRADOR NACIONAL  
CARLOS ARIEL SÁNCHEZ TORRES



A-0500100-00207547-M-0009134114-20100105 0019634189A 1 33321567