

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto de Interlocutorio No. 393

Villavicencio, veintiséis (26) de agosto de dos mil veinte (2020)

SALA DE DECISIÓN No. 5

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: IMEC S.A. E.S.P.
DEMANDADO: CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO
SOSTENIBLE DEL ÁREA DE MANEJO ESPECIAL LA
MACARENA-CORMACARENA
EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2019-00257-00
ASUNTO: NIEGA MEDIDA CAUTELAR

Se ocupa la Sala de la solicitud de medida cautelar invocada dentro del asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

- Solicitud de medida cautelar.

Solicita la entidad demandante se decrete la suspensión provisional de los actos administrativos No. 1689 del 07 de noviembre de 2017 y PS-GJ-1.2.6.18.3057 del 22 de noviembre de 2018, mediante las cuales se impuso sanción pecuniaria a la empresa IMEC S.A. E.S.P. por la suma de cuatrocientos ochenta y siete millones, cuatrocientos cincuenta y seis mil seiscientos ochenta y nueve pesos (\$487.456.689).

Afirma que dentro del proceso sancionatorio ambiental seguido por CORMACARENA a la entidad demandante, se violó el debido proceso al haberse

pretermidido etapas procesales que constituían el ejercicio del derecho de defensa dentro de dicho proceso, como lo es el traslado para presentar alegatos de conclusión, consagrado en el artículo 48 inciso final del CPACA, que modificó el proceso administrativo sancionatorio en general, para los procesos de esta naturaleza iniciados con posterioridad al 02 de julio de 2012.

Señala que CORMACARENA no puede de forma a priori y deliberada pretermidir las etapas procesales establecidas por la norma general que modificaron lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009. (fls. 1-2, C. de Medida Cautelar)

- Traslado de la cautela.

Estando dentro del término de traslado, la parte demandada solicitó que no se decrete la medida cautelar presentada, por considerar que la solicitud no cumple con los requisitos establecidos para ello, artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que al invocarse el restablecimiento del derecho no existe prueba siquiera sumaria de la existencia de dicho restablecimiento, además, dentro del escrito contentivo de la medida cautelar no se puede dilucidar que con la falta del decreto se configure un perjuicio irremediable, y finalmente porque con la expedición de los actos administrativos demandados no se vulneran las disposiciones de orden constitucional y legal¹.

Aunado a ello, indicó que luego de una visita técnica a las instalaciones de la demandante logró establecer un inadecuado o mal manejo de una de las diversas categorías de desechos en una bodega situada en el barrio industrial de Villavicencio (fls. 9-14, C. de Medida Cautelar)

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Este despacho es competente para resolver la solicitud de medida cautelar presentada por la parte actora, de conformidad con los artículos 125 y 229 y ss del CPACA.

¹ Ley 1333 de 2009, y en lo no regulado Ley 1437 de 2011.

2. problema jurídico

Le corresponde al despacho determinar, si en esta etapa primigenia del proceso, hay lugar a decretar la medida cautelar solicitada.

3. Análisis Jurídico sobre las Medidas Cautelares

Indica el artículo 231 del CPACA, que la suspensión provisional de los efectos de los actos acusados, se decretará cuando se concluya que ellos vulneran las normas superiores invocadas, por su parte, el artículo 234 ídem señala que desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte el juez o magistrado ponente podrá adoptar una medida cautelar cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto.

El artículo 238 de la Constitución Política atribuye a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la competencia para suspender provisionalmente por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

Los requisitos para decretar las medidas cautelares están contemplados en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, así:

“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:

- a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
- b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios”

El inciso primero del referido artículo, prevé la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, empero, para su decreto, la norma exige el análisis del acto administrativo demandado comparado con las normas invocadas por el demandante como transgredidas.

4. Análisis jurídico y jurisprudencial sobre procedimiento sancionatorio ambiental

La Ley 1333 de 2009, “*por el cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones*”, en su título IV prevé las etapas² que se deben llevar a cabo para su materialización, las cuales se destacan: **i)** indagación preliminar, con el objeto de establecer si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio, **ii)** iniciación del procedimiento sancionatorio, se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva, mediante acto administrativo motivado, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales, sus notificaciones se surtirán de acuerdo con el Código Contencioso Administrativo, hoy CPACA y a efectos de verificar los hechos, la autoridad ambiental competente, podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios.

Así mismo, cuenta con una etapa de **v)** formulación de cargos, la autoridad ambiental competente, cuando existe mérito para continuar con la investigación, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental, **vi)** descargos, dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del pliego de cargos al presunto infractor este, directamente o mediante apoderado debidamente constituido, podrá presentar descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que estime pertinentes y que sean conducentes, **vii)** práctica de pruebas, las pruebas ordenadas se practicarán en un término de treinta (30) días, el cual podrá prorrogarse por una sola vez y hasta por 60 días, y por último la **viii)** determinación de la responsabilidad y sanción, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la

² Artículos 17 al 31, Ley 3333 de 2009.

presentación de los descargos o al vencimiento del período probatorio, según el caso, mediante acto administrativo motivado, donde se declarará o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones a que haya lugar. Decisión contra la cual se podrán interponer los recursos de ley.

Aunado a ello, el Consejo de Estado³ precisó frente a los vacíos encontrados en la normatividad especial, Ley 1333 de 2009, lo siguiente:

“ ...

La Sala resalta que las garantías integrantes del debido proceso administrativo imponen, ante el vacío que existe en la Ley 1333 frente a la etapa de alegatos de conclusión, la aplicación del artículo 47 del CPACA que al tenor indica que «[...] **ARTÍCULO 47. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes [...]**», haciendo a su vez aplicable el artículo 48 del CPACA que contempla la etapa de alegatos de conclusión en la siguiente forma: «[...] **ARTÍCULO 48. PERÍODO PROBATORIO. Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a treinta (30) días. Cuando sean tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior el término probatorio podrá ser hasta de sesenta (60) días [...]** Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos [...]».”

De lo anterior se advierte, que si bien el procedimiento sancionatorio ambiental se encuentra contemplado en la Ley 1333 de 2009, esta no es la única normatividad que lo regula, pues en sus vacíos⁴, debe seguirse lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

5. Caso Concreto

La entidad demandante IMEC S.A. E.S.P., pretende como medida cautelar que se decrete la suspensión provisional de los actos administrativos No. 1689 del 07 de noviembre de 2017 y PS-GJ-1.2.6.18.3057 del 22 de noviembre de 2018, mediante los cuales se impuso sanción pecuniaria, aduciendo que presuntamente se vulneró el debido proceso, por haberse pretermitido etapas procesales que constituían el ejercicio del derecho de defensa, como es el

³ Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, diecisiete (17) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), Nulidad y Restablecimiento del Derecho de Reforestadora del Sinú – Sucursal Colombia contra la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge, Radicado No. 23001-23-31-000-2014-00188-01.

⁴ Artículo 48 del CPACA.

traslado para presentar alegatos de conclusión dispuesto en el artículo 48 del CPACA.

La Ley 1333 de 2009, estableció dentro del procedimiento sancionatorio ambiental las siguientes etapas: i) la indagación preliminar⁵, ii) iniciación del procedimiento sancionatorio⁶, iii) formulación de cargos⁷, iv) descargos⁸, v) práctica de pruebas⁹ y vi) determinación de responsabilidad ambiental y sanción¹⁰.

Con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011¹¹, el artículo 47 de esa normatividad, indicó:

“ARTÍCULO 47. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.
(...)”

Sobre el traslado de los alegatos de conclusión, previo a emitir sanción, el artículo 48 del CPACA, precisa que *“vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos.”*

Disposición que, conforme a la jurisprudencia citada en precedencia, no puede ser excluida por la autoridad ambiental en el trámite administrativo sancionatorio, pues los alegatos de conclusión *“(..) tiene la virtualidad de facilitarle a los interesados o contendientes la oportunidad para esgrimir sus argumentos culminantes en procura de sus propios derechos e intereses; (...)”¹².*

De las documentales allegadas al plenario, se observa que CORMACARENA dio apertura al procedimiento sancionatorio ambiental y formuló cargos en contra de IMEC S.A. ESP, a través de la Resolución No. PS-GJ. 1.2.6.12.2679 del 27 de diciembre de 2012¹³, es decir, bajo la vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011; luego, mediante

⁵ Artículo 17.

⁶ Artículo 18.

⁷ Artículo 24.

⁸ Artículo 25.

⁹ Artículo 26.

¹⁰ Artículo 27

¹¹ Entro a regir el 02 de julio de 2012.

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-107 de 2004, M. P. Jaime Araujo Rentería.

¹³ F. 20, cuaderno de medida cautelar y PDF- RES. 2679.

auto No. PS-GJ 1.2.64.13.1068 del 23 de mayo de 2013¹⁴, dio apertura al periodo probatorio; seguidamente, en Resolución No. PS-GJ 1.2.6.17.1689 del 07 de noviembre de 2017¹⁵, cerró investigación e impuso sanción; posteriormente, mediante Auto PS-GJ 1.2.64.18.2898 del 08 de agosto de 2018, decretó la práctica de pruebas para resolver recurso de reposición y, finalmente, en Resolución PS-GJ 1.2.6.18.3057 del 22 de noviembre de 2018¹⁶, resolvió reposición, confirmando la decisión emitida.

Documentos de los cuales se podría inferir en principio, una falta agotamiento de la etapa alegatos, sin embargo, no se cuenta con la totalidad del expediente administrativo; pues por un lado, el demandante solo allegó copia de los actos demandados y de otra parte, CORMACARENA, con la contestación de la medida cautelar, no arrió la totalidad del expediente sino solamente copia de varios actos emitidos¹⁷, faltando varios folios, verbigracia, el informe técnico emitido en virtud del decreto de pruebas de mayo de 2013. Concepto técnico que dicho sea de paso, según la Resolución N° 1689 de 7 de noviembre de 2017, *“fue preponderante dentro del proceso administrativo sancionatorio ambiental”*¹⁸ y que fue elaborado con ocasión a la inspección ocular realizada en las instalaciones de la empresa IMEC S.A. E.S.P.; así mismo, tampoco se avizora el recurso de reposición interpuesto por el sancionado, mucho menos se observa, que se haya alegado alguna nulidad procesal dentro del trámite sancionatorio por la pretermisión de dicha etapa procesal.

Por lo anterior, no es viable la cautela solicitada, pues se requiere necesariamente contar con todos los elementos probatorios pertinentes para concluir, en esta etapa primigenia, que hay lugar a acceder a la suspensión de los efectos de los actos administrativos demandados.

Aunado a ello, al examinar el expediente, se observa que la solicitud de medida cautelar no cumple con los requisitos exigidos en el numeral 4° del artículo 231 del CPACA literales a y b, toda vez que no se expuso la causación de un perjuicio irremediable o la existencia de serios motivos para considerar que de no otorgarse la cautela los efectos de la sentencia serían nugatorios, pues nada se dice al respecto.

¹⁴ Folio 20, cuaderno de medida cautelar y PDF- Auto 1068.

¹⁵ F. 30 al 48, cuaderno1 y

¹⁶ F. 12 al 27, cuaderno 1.

¹⁷ F. 20, cuaderno de medida cautelar.

¹⁸ Folio 20, cuaderno de medida cautelar y PDF- RES. 1689.

Así las cosas, dada la ausencia de suficientes elementos de juicio que hagan viable el decreto de la medida cautelar solicitada, pues no se cuenta con la totalidad del expediente administrativo, así como el cumplimiento total de los requisitos exigidos para decretar la cautela solicitada y las diferentes situaciones fácticas y jurídicas del asunto, se negará la medida cautelar de suspensión provisional solicitada, dado que hace necesario emprender un estudio de fondo, el cual deberá efectuarse en la sentencia.

Además, de un juicio de ponderación de intereses, puede resultar más gravoso para interés público conceder la medida solicitada, pues en dichos actos administrativos, no solo se impone una sanción pecuniaria, sino también se ordena al sancionado dar cumplimiento a las normas de protección ambiental y manejo de los recursos naturales¹⁹.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la medida cautelar solicitada por la parte demandante en el presente asunto, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: RECONOCER personería al abogado SERGIO ANDRÉS ALDANA SALGADO identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.015.432.496 de Bogotá D.C. y tarjeta profesional No. 278.054 del C.S.J., a fin de que represente los intereses de la entidad demandada, CORMACARENA, conforme al poder conferido visible a folios 15-16 del cuaderno de medidas cautelares.

TERCERO: ACEPTAR renuncia del abogado SERGIO ANDRÉS ALDANA SALGADO, apoderado de la entidad demandada, CORMACARENA, conforme al memorial obrante a folio 23-24 del Cuaderno de medidas cautelares y el inciso 4 del artículo 75 del CGP.

Notifíquese y Cúmplase



NELCY VARGAS TOVAR

Magistrada

¹⁹ F. 47vto, cuaderno 1.