

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE TUNJA

Tunja, veinte (20) de agosto de dos mil veinte (2020).

DEMANDANTE: MUNICIPIO DE SOCHA - BOYACÁ
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE
BOYACÁ -CORPOBOYACÁ
RADICACIÓN: 15001-33-33-007-2018-00181-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

ASUNTO A RESOLVER:

Agotadas las etapas procesales previstas en los artículos 180 y 181, inciso final de la Ley 1437 de 2011, se procede a dictar SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA en el medio de control de la referencia.

ANTECEDENTES:

1.- LA DEMANDA (fls. 135-154)

El MUNICIPIO DE SOCHA a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, presentó demanda en contra de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ, en adelante CORPOBOYACÁ, con el objeto de obtener la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 0838 de 9 de marzo de 2018, por medio del cual se decidió un trámite administrativo ambiental sancionatorio, declarándolo responsable por: (i) omitir los parámetros establecidos en los artículos 24 y 41 del Decreto 3930 de 2010 al haber realizado la operación de la planta de beneficio animal sin contar con el permiso de vertimientos, y (ii) omitir las obligaciones contenidas en el artículo 6º del Decreto 351 de 2014 en lo referente al manejo de residuos de la planta de beneficio animal; imponiéndosele como sanción una multa de setenta y siete millones trescientos un mil seiscientos setenta y cinco pesos (\$77.301.675) y ordenando el reporte en el Registro Único de Infractores Ambientales conforme a lo establecido en los artículos 57 y 59 de la Ley 330 de 2009.

A título de restablecimiento del derecho, solicita la exoneración de la multa impuesta mediante el acto administrativo acusado.

2.- SUPUESTOS FÁCTICOS:

Se indica en la demanda que Corpoboyacá realizó visita de control y seguimiento a la planta de beneficio animal del Municipio de Socha el 18 de septiembre de 2013, arrojando como resultado el concepto técnico MAT-043/13 de ese año, con fundamento en el cual emitió las Resoluciones No. 2207 y 2208 de 10 de septiembre de 2014, por medio de las cuales se impuso una medida preventiva y se inició el

proceso sancionatorio ambiental bajo el expediente OOCQ-509-13, respectivamente, actos administrativos notificados el 24 de septiembre de 2014.

Que Corpoboyacá emitió la Resolución No. 1484 de 4 de junio de 2015, por medio de la cual se formulan cargos dentro del proceso sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones, notificación personal que en su sentir no es clara ya que presenta dos sellos de notificación, cada uno de diferente fecha y sobre el mismo acto administrativo, por lo que no puede afirmarse el día exacto en el que fue notificado el alcalde de la época.

Aduce que el Municipio de Socha presentó descargos en los cuales señaló básicamente **(i)** que no había sido notificado debidamente del concepto técnico con fundamento en el cual se expidieron los actos de inicio del proceso ambiental y de formulación de cargos, por lo que no podía servir de base para tales efectos, **(ii)** que las obligaciones definidas para el municipio en dicho concepto técnico, no le eran exigibles en tanto no se le podía reprochar una presunta omisión por cuenta de un concepto técnico que no conocía, y que **(iii)** el municipio adelantó las acciones necesarias para el cumplimiento de las órdenes impartidas por la demandada, obteniendo el permiso de vertimientos respectivo.

Sostiene que Corpoboyacá emitió auto No. 2408 de 12 de noviembre de 2015, por medio del cual abrió a pruebas el trámite sancionatorio ambiental, el cual fue notificado por aviso el 22 de enero de 2016. Así mismo, manifiesta que en virtud del referido auto, la entidad demandada realizó visita técnica No. SCQ-0017/17 el 4 de octubre de 2016, y que finalmente emitió la Resolución No. 0838 de 9 de marzo de 2018 mediante el cual decidió el trámite administrativo sancionatorio ambiental, surtiéndose su notificación personal sin el lleno de los requisitos legales.

3.- NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN:

Como fundamentos de derecho señala el artículo 29 de la Constitución Nacional, así como los artículos 66, 67 y 68 de la Ley 1437 de 2011.

Como concepto de violación sostiene que mediante concepto técnico MAT 043/13 de fecha 26 de noviembre de 2013¹, Corpoboyacá indicó que la operación de la Planta de Beneficio Animal del Municipio de Socha generaba efectos adversos al medio ambiente por el inadecuado manejo de decomisos, subproductos comestibles y no comestibles, residuos de líquidos y sólidos en general. Según su dicho, sin haberse notificado en debida forma el referido concepto, la entidad tomó como fundamento su contenido para proferir los siguientes actos administrativos: **(i)** Resolución No. 2207 de fecha 10 septiembre de 2014, por medio de la cual se impuso medida preventiva de suspensión de actividades de la planta de beneficio animal, **(ii)** Resolución 2208 de fecha 10 septiembre de 2014, por medio del cual se dio inicio a un proceso sancionatorio ambiental, **(iii)** Resolución No. 1484 de fecha 14 de junio de 2015, por medio del cual se formularon cargos dentro de un proceso sancionatorio ambiental, entre otras determinaciones, y **(iv)** Resolución No. 0838

¹ Se advierte que aun cuando en la demanda se describe dicha fecha, al realizar la verificación con la copia del concepto que reposa a folio 21-25 y en CD obrante a folio 193 del expediente, se constata que la fecha correcta del mencionado concepto técnico es el 28 de septiembre de 2013. Así mismo, es con dicha fecha que se identifica el referido concepto técnico dentro de los diferentes actos administrativos expedidos por la entidad accionada Corpoboyacá a lo largo del trámite administrativo sancionatorio ambiental tramitado en contra del Municipio de Socha.

del 9 de marzo de 2018 por medio del cual se decide un trámite administrativo ambiental sancionatorio.

Señala que la autoridad ambiental desconoció los derechos de defensa y debido proceso al haber adelantado la actuación sancionatoria basada en un concepto técnico que no fue notificado en legal forma y que por lo mismo no resultaba exigible u oponible al Municipio, siendo en su sentir improcedente reprocharle cualquier conducta omisiva frente al referido concepto, así como la multa que finalmente fue impuesta, toda vez que la entidad territorial ha cumplido los deberes que le asisten frente al funcionamiento de la planta de beneficio animal, acatando las órdenes impartidas por la Autoridad Ambiental.

Que sobre el funcionamiento de esta planta también fue emitido por la entidad demandada concepto técnico el 29 de junio de 2014, siendo éste el único que le fue notificado, por lo que a partir de su notificación y de la Resolución 2207 de 10 de septiembre de 2014 procedió a implementar las acciones necesarias para el cumplimiento de las órdenes impartidas en los actos emitidos por la accionada, destacando como actividades adelantadas, las siguientes: **(i)** la suspensión de las actividades de beneficio animal, adelantada a través de la Inspección de Policía de Socha el 03 de octubre de 2014, **(ii)** procedimiento contractual para contratar una consultoría para la adquisición del permiso de vertimientos y elaboración del plan integral de residuos sólidos o similares para la planta, **(iii)** presentación de solicitud de permiso de vertimientos, siendo admitida por auto 850 de 12 de junio de 2015, y siendo concedido mediante Resolución No. 0590 de 16 de febrero de 2017 notificada el 21 de febrero de 2017 dentro del expediente OOPV-0001/15, y **(iv)** escrito con radicado No. 4678 del 14 de abril de 2015 con el que presentó el plan de residuos sólidos, siendo concedido el permiso mediante Resolución No. 0590 de 16 de febrero de 2017, levantándose la medida preventiva.

Indica también que el acto administrativo acusado no fue notificado en debida forma, pues el oficio de citación para notificación personal no fue remitido dentro de los 5 días siguientes a la expedición del acto administrativo como lo ordena el artículo 68 del C.P.A.C.A., y tampoco obra prueba de su envío por correo certificado, correo electrónico o fax, ni reposa soporte alguno de su recibido, de lo cual era necesario dejar constancia dentro del expediente conforme a las previsiones contenidas en la misma norma. Que sin haberse realizado en debida forma la citación para notificación personal, se procedió a tramitar la notificación por aviso, lo cual en su criterio, no era procedente justamente por los vicios que se presentaron en la citación para la notificación personal.

Por otro lado, indica que el acto administrativo acusado fue proferido con una fundamentación irregular, causando efectos nocivos en cuanto al orden económico municipal, pues en su criterio se desconocen las actuaciones adelantadas por la entidad territorial para dar cumplimiento a lo ordenado por la autoridad ambiental. Igualmente, que el acto acusado se encuentra sustentado en la visita técnica realizada el 4 de octubre de 2016² que arrojó como resultado el concepto técnico No. SCQ-0017/17, donde según su dicho, se hizo referencia a las actividades adelantadas por el Municipio para dar cumplimiento a lo ordenado por la autoridad

² Ordenada en el auto 2408 de 12 de noviembre de 2015 proferido por Corpoboyacá dentro de la etapa probatoria del trámite sancionatorio realizado contra la entidad territorial demandante.

ambiental, como es el caso de la obtención del permiso de vertimientos y la existencia del plan integral de residuos sólidos para el momento de la visita, circunstancias que fueron desconocidas por la entidad al emitir la decisión sancionatoria.

Finalmente, sostiene que luego de haber tramitado el proyecto respectivo ante el Departamento Nacional de Planeación, la entidad territorial adelantó el proceso de selección abreviada No. MS-SA-MC-001-2018 ya adjudicado, cuyo objeto se encuentra orientado a la *"Adecuación, mantenimiento, dotación, diseño y cumplimiento del sistema de iluminación sistema B.T. de las instalaciones de la planta de beneficio animal del Municipio de Socha Departamento de Boyacá"*, implicando un esfuerzo económico que asciende a \$1.438.056.610.70, evidenciándose la preocupación del Municipio por dar cumplimiento a lo ordenado por la Autoridad Ambiental en la medida de lo posible.

4.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA:

La **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ (fls. 170-183)**. Se opone a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, al considerar que no se desvirtúa la presunción de legalidad que cobija al acto acusado de nulidad.

Sostiene que el documento denominado concepto técnico MAT-043/13 de 28 de septiembre de 2013 no es un acto administrativo sobre el cual recaiga la obligación de notificación personal establecida en la Ley 1437 de 2011, sino que es un insumo técnico elaborado por un profesional experto en la materia, en este caso una Ingeniera Ambiental especializada en comportamientos y conservación del recurso hídrico. Que los conceptos técnicos elaborados por los profesionales de la Corporación tienen fuerza vinculante una vez son acogidos por medio de acto administrativo y se inicia el proceso administrativo sancionatorio, el cual si se rige por lo establecido en el artículo 66 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

Que para el caso concreto, tanto la Resolución No. 2207 de 10 de septiembre de 2014 por medio de la cual se acogió el concepto técnico MAT-043/13 de 28 de septiembre de 2013 y en consecuencia se impuso medida preventiva en contra del Municipio de Socha, como la Resolución No. 2208 de 10 de septiembre de 2014 por medio de la cual se inicia el proceso administrativo ambiental de carácter sancionatorio No. OOCQ-0509/13, se notificaron personalmente el 24 de septiembre de 2014.

Resalta que no le asiste razón el demandante sobre la supuesta violación del derecho de defensa y debido proceso, pues la Subdirección de Administración de Recursos Naturales de la Corporación en desarrollo del proceso administrativo ambiental de carácter sancionatorio No. OOCQ-0509/13, notificó al Municipio todos los actos administrativos proferidos dentro de dicho trámite, concediendo la oportunidad para efectos de que se rindieran descargos tal como lo hizo la parte actora, pero de forma extemporánea, al haberse recibido el escrito con radicado No. 08658 el 01 de julio de 2015, por fuera del término legal respectivo. Así mismo, que el procedimiento seguido en contra del Municipio respetó todas y cada una de las etapas establecidas por la Ley 1333 de 2009, dándole a conocer al investigado

todas las actuaciones que se surtieron y permitiéndole radicar los escritos que a bien tuvo para ejercer su derecho de defensa, desde los descargos hasta escritos de recursos, respecto de los cuales algunos no prosperaron por ser extemporáneos.

En relación con la supuesta notificación personal sin el lleno de los requisitos legales, señala que el acto administrativo acusado de nulidad³ fue notificado por aviso tal como lo establece el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto no pudo hacerse la notificación personal al cabo de los 5 días del envío del oficio No. 110-3500 de 20 de marzo de 2018, contentivo de la citación al Alcalde Municipal; razón por la que el día 21 de mayo de 2018 por medio del oficio 110-006069, el Secretario General y Jurídico de la Corporación procedió a realizar la notificación por aviso remitiendo copia íntegra y legible del mencionado acto, documentación que se envió y recibió en la Alcaldía Municipal de Socha tal y como consta en la guía de envío No. RN953867993CO, dejándose constancia de esa situación en el expediente administrativo; por lo que la notificación por aviso en este caso se realizó válidamente.

Sobre la presunta fundamentación irregular del acto administrativo, sostiene que al surtirse las etapas procesales e incluirse las pruebas necesarias, pertinentes y conducentes, la Subdirección de Administración de Recursos Naturales de la Corporación en aplicación de la normatividad ambiental profirió decisión de fondo dentro del proceso administrativo sancionatorio ambiental OOCQ-0509/13, teniendo en cuenta los cargos que fueron formulados al Municipio en la Resolución No. 1484 de 4 de junio de 2015. Trae a colación la fundamentación y estudio técnico y jurídico realizado a lo largo del acto acusado, para señalar que lejos de poseer una fundamentación irregular, es jurídica y probatoriamente sólido por cuanto se demostró, más allá de toda duda razonable, que el Municipio hoy demandante infringió la normatividad ambiental vigente y puso en peligro los derechos colectivos y del medio ambiente que constitucionalmente están llamados a ser protegidos, por lo que Corpoboyacá actuó en el marco de lo que la Ley 1333 de 2009 ordena y procedió a imponer la sanción al quedar probada la responsabilidad del Municipio por infracción de normas ambientales.

Resalta que en la demanda el ente territorial jamás desvirtúa el hecho de que haya cometido una infracción ambiental al desconocer el cumplimiento de las normas referidas en el trámite administrativo, sino que simplemente se limita a decir que no se notificó en debida forma el acto acusado. Trae a colación la sentencia C-495 de 1995, en relación con los postulados de planificación ambiental, constitución ecológica y financiamiento de política ambiental, así como disposiciones contenidas en el Decreto 2811 de 1974 por el cual se expide el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, para señalar que de acuerdo al principio de planificación ambiental, el Municipio para el año 2014 debió haber contado con permiso de vertimientos a fin de no generar impactos negativos por vertimientos sin tratamiento, además debió dar un manejo adecuado a los residuos generados en su planta de beneficio animal, lo cual al no haber ocurrido, generó una infracción ambiental.

³ Esto es, la Resolución No. 0838 de 09 de marzo de 2018.

Indica que debe analizarse la temporalidad de la infracción ambiental, pues la Subdirección de Administración de Recursos Naturales de la Corporación en el año 2013 al realizar visita técnica pudo establecer que el Municipio de Socha no estaba cumpliendo con lo establecido en los artículos 24 y 41 del Decreto 3930 de 2010 y el artículo 6 del Decreto 351 de 2014; infracción ambiental que en su criterio no se subsana por solicitar y obtener en años posteriores el permiso de vertimientos. Que no se puede desvirtuar la responsabilidad ambiental que le asiste al ente territorial por las conductas omisivas endilgadas, por el hecho de celebrar contratos en el año 2018 tendientes a la *“Adecuación, mantenimiento, dotación y diseño y cumplimiento del sistema de iluminación de las instalaciones de la planta de beneficio animal”*, así como que el cumplimiento actual de la norma no exime al Municipio de las sanciones por haber generado afectaciones ambientales con anterioridad a la solicitud y expedición de los permisos ambientales, los cuales justamente fueron tramitados con ocasión de la situación advertida por Corpoboyacá.

Finalmente, la apoderada de la entidad demandada propuso como excepciones las que denominó: **i)** Carencia de firmeza del acto acusado; **ii)** Legalidad del acto cuya nulidad se demanda; **iii)** Suficiencia de motivación fáctica y jurídica del acto demandado en nulidad; **iv)** Inexistencia de causales de nulidad⁴.

En relación con los medios exceptivos propuestos, en la audiencia inicial celebrada el 25 de octubre de 2019⁵, el Despacho negó la excepción denominada **“Carencia de firmeza del acto demandado”**; frente a las demás excepciones, precisó que constituían argumentos de defensa encaminados a atacar directamente las pretensiones de la demanda, por lo que su resolución debía abordarse con el fondo del asunto.

En este punto, cabe recordar que frente a la excepción de carencia de firmeza del acto acusado, en la audiencia inicial el Despacho, luego de aludir al artículo 87, 161 numeral 2° y 163 del CPACA, indicó que el acto acusado -Resolución No. 0838 de 9 de marzo de 2018- señaló que sólo procedía el recurso de reposición dentro de los 10 días siguientes a su notificación, medio que conforme al C.P.A.C.A. no es obligatorio, por lo que la parte accionante podía acudir directamente ante la jurisdicción, como en efecto ocurrió.

No obstante, conforme lo indicado por la demandada, se encontró que la parte actora decidió ejercer el referido recurso, el cual fue radicado el 17 de septiembre de 2018, siendo rechazado por extemporáneo a través de Resolución No. 565 de 5 de marzo de 2019, es decir, con posterioridad a la presentación de la demanda que tuvo lugar el 24 de septiembre de 2018. Por lo anterior, indicó el Despacho que era claro que al momento de presentar la demanda aún se estaba surtiendo el recurso interpuesto, por lo que en principio no era procedente acudir a esta jurisdicción para debatir la legalidad de la actuación, pues podría pensarse que el acto acusado no había cobrado firmeza.

Sin embargo, como para el momento de la audiencia inicial el recurso había sido decidido, el Despacho determinó que en aras de garantizar el acceso a la administración de justicia y atendiendo al efecto útil de la norma, daría aplicación

⁴ Folios 182 - 182 reverso.
⁵ Folios 198-201.

a lo establecido en el artículo 163 del CPACA, que establece que si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron; razón por la cual, se negó la excepción propuesta en ese sentido.

5.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN: Corrido el traslado para alegar de conclusión, las partes presentaron sus alegatos en los siguientes términos:

5.1.- CORPOBOYACÁ (fls. 223-225): Reiteró todos y cada uno de los argumentos expuestos en el escrito de contestación de la demanda, indicando que las pruebas allegadas al presente proceso dan cuenta que la presunción de legalidad de la Resolución No. 0838 de 9 de marzo de 2018 no fue desvirtuada, en la medida en que se acreditó que en el trámite administrativo sancionatorio ambiental seguido en contra del Municipio de Socha se demostró su responsabilidad al infringir la normatividad ambiental, y que el cumplimiento posterior de la norma no lo exime de las sanciones por afectaciones y no observaciones anteriores a la solicitud y expedición de los respectivos permisos ambientales. Así mismo, señala que no se probó causal alguna de nulidad sobre el acto acusado, por lo que solicita se nieguen las pretensiones de la demanda.

5.2.- PARTE DEMANDANTE (fls. 226-230): Manifestó que en este caso se encuentra probado que la Resolución No. 0838 de 9 de marzo de 2018, mediante la cual se resolvió un trámite administrativo sancionatorio ambiental en su contra, vulneró el derecho de defensa y debido proceso, transgrediendo el principio de publicidad de los actos de la administración y encontrando soporte en una indebida e injustificada motivación.

Hace referencia al interrogatorio practicado a la ingeniera Yudy Zamira Ávila Peña, profesional especializada grado 14 de la Corporación, para indicar que el acto acusado reviste una grave, indebida e injustificada motivación, pues se señala que no se estableció el grado de contaminación de los vertimientos, no se hicieron pruebas técnicas respecto de los vertimientos, que la contaminación se determinó por órganos de los sentidos, que a pesar de tener laboratorios para llevar a cabo análisis a las aguas en este caso no se llevó, y que la entidad demandada fundamentó el concepto técnico que tomó como base el acto administrativo demandado de acuerdo al principio de precaución.

Manifiesta que las anteriores aseveraciones se encuentran en contraposición de lo establecido en la Ley 1333 de 2009, ya que en su sentir las facultades de prevención y precaución son demasiado anteriores al resultado de un procedimiento sancionatorio ambiental, trayendo a colación lo referente a la facultad a prevención contenida en el artículo 2° de la mencionada ley, y las funciones y finalidades de las sanciones y medidas establecidas en el artículo 4° ibídem. Así mismo, cita apartes de la sentencia C-703 de 2010 en lo referente al principio de precaución y prevención, medidas preventivas y sanciones ambientales, para luego sostener que por principio de precaución y prevención es procedente la imposición de una medida preventiva por parte de la entidad demandada de acuerdo a la prevalencia del medio ambiente sano, pero de acuerdo a la Ley 1333 de 2009, en aplicación de esos principios es necesario agotar el debido proceso y sancionar de acuerdo a los medios probatorios idóneos, pertinentes y conducentes.

Menciona el artículo 22 de la Ley 1333 de 2009 referente a la verificación de los hechos, para señalar que esta circunstancia previa a la formulación de los cargos endilgados al Municipio ha debido estar acompañada de las pruebas necesarias para establecer la caracterización de las aguas, con el objeto de tener certeza del grado de afectación de los ecosistemas, lo cual no es verificable simplemente por la percepción de los órganos de los sentidos, tal como lo señaló la servidora en la prueba testimonial.

Reitera que dichas pruebas no fueron realizadas por la accionada, a pesar de tener un laboratorio en el que de manera directa ha debido practicar todas las pruebas técnicas, y a pesar de ello no las realizó, teniendo como mérito una visita, pero sin que tenga ese respaldo probatorio, mediante el que se haya podido probar efectivamente con certeza técnica los cargos endilgados al Municipio de Socha, y que posteriormente dieron paso a la sanción impuesta mediante el acto acusado, concluyendo que dicha sanción no encuentra justificación. Por lo anterior, solicita se acceda a las pretensiones de la demanda.

CONSIDERACIONES:

Surtido el trámite legal del proceso ordinario y sin que se observe vicio de nulidad que invalide lo actuado, procede el Despacho a adoptar la decisión que en derecho corresponda, previo el análisis de los siguientes aspectos:

1.- PROBLEMA JURÍDICO:

Corresponde al Despacho realizar el estudio de legalidad del acto administrativo contenido en la **Resolución No. 0838 de 9 de marzo de 2018**, proferido por CORPOBOYACÁ en el marco del expediente administrativo sancionatorio ambiental No. OOCQ-0509-13, por medio del cual se dispuso declarar responsable al Municipio de Socha por: **(i)** omitir parámetros establecidos en los artículos 24 y 41 del Decreto 3930 de 2010 al haber realizado la operación de la planta de beneficio animal sin contar con el correspondiente permiso de vertimientos, y **(ii)** omitir las obligaciones contenidas en el artículo 6º del Decreto 351 de 2014 en lo referente al manejo de residuos de la planta de beneficio animal; imponiéndosele como consecuencia una multa de setenta y siete millones trescientos un mil seiscientos setenta y cinco pesos (\$77.301.675), y ordenando el reporte en el Registro Único de Infractores Ambientales conforme a lo establecido en los artículos 57 y 59 de la Ley 330 de 2009.

Consecuentemente, procederá el Despacho a determinar si es procedente el restablecimiento del derecho invocado en la demanda, a saber, la exoneración del pago de la multa impuesta.

Para tal efecto, se analizarán los cargos de nulidad planteados en la demanda⁶, relacionados con: **(i)** la violación del derecho de defensa y debido proceso, debido a la ausencia de notificación del concepto técnico MAT-043/13 de 28 de septiembre de 2013, con fundamento en el cual se impuso la medida preventiva de suspensión de la planta de beneficio animal y se inició el trámite administrativo sancionatorio

⁶ Folios 139-151.

ambiental en contra del Municipio de Socha; **(ii)** la notificación personal del acto administrativo sancionatorio acusado⁷ sin el lleno de los requisitos legales y contraria a la ley y, **(iii)** la fundamentación irregular del contenido del acto administrativo acusado, causando efectos nocivos en cuanto al orden económico municipal, así como la improcedencia de la sanción por cumplimiento de las obligaciones ambientales a cargo del Municipio de Socha.

2.- MARCO NORMATIVO APLICABLE:

2.1.- Fundamento legal y jurisprudencial del debido proceso sancionatorio.

El derecho fundamental al debido proceso, se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de 1991, en donde se señala que el mismo debe aplicarse en todas las actuaciones judiciales o administrativas. En tal sentido, la Corte Constitucional ha manifestado que el debido proceso administrativo es: *“(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”*⁸, agregando que con dicha garantía se busca *“(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”*⁹.

Es así que la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio hace parte del núcleo esencial del derecho en mención, al punto que, cuando las autoridades públicas no siguen los actos y procedimientos establecidos en la ley y los reglamentos, se entiende configurada una violación que compromete la validez de la actuación¹⁰. De esta forma, según la jurisprudencia¹¹ se ha establecido que las garantías del debido proceso se encuentran relacionadas entre sí, de allí que el principio de publicidad y la notificación de las actuaciones constituyen condición para el ejercicio del derecho de defensa, y la posibilidad de aportar y controvertir las pruebas, una herramienta indispensable para que las decisiones administrativas y judiciales se adopten sobre premisas fácticas plausibles, garantizando de esta forma principio de legalidad.

Ahora bien, en lo que respecta a la extensión de las garantías del debido proceso a las actuaciones administrativas¹², la Corte Constitucional señaló:

*“Así entendido, en el ámbito de las actuaciones administrativas, el derecho al debido proceso hace referencia al comportamiento que deben observar las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, en cuanto éstas se encuentran obligadas a “actuar conforme a los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho o imponen una obligación o una sanción”*5.5. *En el propósito de asegurar la defensa de los administrados, la jurisprudencia ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a:(i)ser oído durante toda la*

⁷ Esto es, la Resolución No. 0838 de 9 de marzo de 2018.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-980 del 1 de diciembre de 2010, Magistrado Ponente Dr. Gabriel Eduardo Mendoza.

⁹ *ibidem*.

¹⁰ *ibidem*.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-034 de 29 de enero de 2014, M.P. Dra. María Victoria Calle Correa.

¹² Artículo 29 de la Constitución Política

actuación,(ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley,(iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas,(iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación,(v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso”.

Armonizando lo anterior, tenemos que en sentencia C-089 de 2011¹³, la Corte ahondó en algunas características del derecho fundamental al debido proceso administrativo, en lo que respecta a su alcance en los momentos previos y posteriores de toda actuación, señaló:

“Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las garantías previas y posteriores que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa...”

Igualmente vale precisar, que la extensión de las garantías del debido proceso al ámbito administrativo no implica que su alcance sea idéntico en la administración de justicia y en el ejercicio de la función pública. Pues pese a la relevancia constitucional que posee el debido proceso en todos los escenarios en los que el ciudadano puede ver afectados sus derechos por actuaciones públicas, es necesario que la interpretación de las garantías que lo integran, se aprecien en consideración de los principios que caracterizan cada escenario, y de las diferencias que existen entre ellos.¹⁴

En cuanto a la función del debido proceso administrativo, debemos decir que en términos de la Corte, es permitir un desarrollo adecuado de la función pública, persiguiendo el interés general y sin desconocer los derechos fundamentales, bajo los principios orientadores del artículo 209 de la Carta Política. De ahí que el debido proceso administrativo debe propender por armonizar los contenidos del artículo 29 superior con los principios del artículo 209¹⁵, y, en términos concretos, que las garantías deban aplicarse asegurando también la eficacia, celeridad, economía e imparcialidad en la función pública¹⁶.

De lo expuesto, es posible concluir que el debido proceso se desarrolla a partir del conjunto de exigencias y condiciones previstas por la ley para adelantar un procedimiento administrativo y judicial, en el que se debe tener en cuenta que: **(i)** está provisto de garantías mínima definidas en la Carta Política y la jurisprudencia

¹³ Sentencia de 16 de febrero de 2011, M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-034 de 29 de enero de 2014, M.P. Dra. María Victoria Calle Correa.

¹⁵ Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-034 de 29 de enero de 2014, M.P. Dra. María Victoria Calle Correa.

constitucional, las cuales deben ser observadas por el Legislador al regular cada procedimiento; **(ii)** la extensión del debido proceso al ámbito de la administración es una característica de especial relevancia en el diseño constitucional del año 1991, de manera que en todas las actuaciones de las autoridades públicas debe asegurarse la participación del interesado, y sus derechos de defensa y contradicción; pero **(iii)**, a pesar de ello no es posible trasladar irreflexivamente el alcance de las garantías judiciales a las administrativas porque en el segundo ámbito existe una vinculación a dos mandatos constitucionales, que deben ser armónicamente satisfechos.¹⁷

Corolario de lo anterior, la aplicación del debido proceso durante el trámite administrativo sancionatorio, regulado en el procedimiento especial o general, se encuentra fundado en la garantía de ejercer el derecho de defensa y contradicción, pudiendo de esta forma la parte afectada solicitar y controvertir las pruebas, recurrir los actos administrativos y gozar de todas las garantías constitucionales para su defensa.¹⁸

2.2.- Del poder sancionatorio, función y elementos.

El poder sancionatorio se ha definido jurisprudencialmente como *"un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el orden jurídico institucional mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye a la realización de sus cometidos."*¹⁹

En lo que respecta a la función sancionatoria de la administración tenemos que según la doctrina *"tiene significativo carácter preventivo, constituyéndose ésta en una de sus más sobresalientes notas"*²⁰, por ende posee finalidad normativa, circunstancia que cimienta la competencia de la autoridad facultada para su imposición, evitando de esta forma infracciones que amenacen la integridad de los bienes jurídicos que por ley se le han atribuido a la autoridad administrativa.

En cuanto a los elementos que conforman la potestad sancionatoria, tenemos que la jurisprudencia los ha integrado así: **i)** una ley previa que determine los supuestos que dan lugar a la sanción, así como la definición de los destinatarios de la misma; **ii)** que exista proporcionalidad entre la conducta o hecho y la sanción prevista, de tal forma que se asegure tanto al administrado como al funcionario competente, un marco de referencia que permita la determinación de la sanción en el caso concreto, y **iii)** que el procedimiento administrativo se desarrolle conforme a la normatividad existente, en procura de garantizar el debido proceso.²¹

2.3. De las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales en materia ambiental, funciones y potestad sancionadora.

¹⁷ Ibidem

¹⁸ Ibidem

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-875 de 22 de noviembre de 2011, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁰ Jaime Ossa Arbeláez, "Derecho Administrativo Sancionador". Pág.583. Legis, 1era. Edic. 2000. Y Gustavo H. Rodríguez, Derecho Administrativo Disciplinario Ed. Librería del profesional. 1.985, pág. 20.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-412 de 01 de julio de 2015, Magistrado Ponente: Dr. Alberto rojas Ríos.

La ley 99 de 1993²² dispuso la creación de las Corporaciones Autónomas Regionales -CAR y en título VI, se establece su naturaleza jurídica, los órganos de dirección y administración, su objeto y sus funciones, entre otras cuestiones.

Así pues, de conformidad con el artículo 23 de la norma aludida, se encuentra que la naturaleza jurídica de éstas corporaciones se traduce en que son entes corporativos de carácter público, encargados por la ley de administrar dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables, así como propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente; a su vez, el artículo 30 ibídem nos indica que las corporaciones tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables.

En cuanto a sus funciones, el artículo 31 dispone que las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán, entre otras, las siguientes:

*“ (...)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

²² Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

pertinentes, la reparación de los daños causados; (...) ". (Subrayado y resaltado por el Despacho).

Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo primero de la Ley 1333 de 2009²³, la titularidad de la **potestad sancionatoria** en materia ambiental recae en el Estado, quien la ejerce a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, **las Corporaciones Autónomas Regionales**, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos, los establecimientos públicos ambientales, y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

2.4.- Del procedimiento sancionatorio ambiental en Colombia - Ley 1333 de 2009.

En consonancia con lo anterior, fue expedida la Ley 1333 de 2009, mediante la cual se estableció el procedimiento sancionatorio ambiental, su desarrollo y sus etapas. Ahora bien, es pertinente mencionar que si bien dicha norma consagra un procedimiento especial sancionatorio en materia ambiental, debe tenerse en cuenta que con ocasión de la expedición de la Ley 1437 de 2011²⁴, cuya vigencia tuvo lugar a partir del 02 de julio de 2012, las disposiciones respecto del procedimiento administrativo sancionador en general consagradas en esta última normativa son aplicables en gran medida al procedimiento sancionatorio ambiental, atendiendo a los criterios lógico y sistemático de interpretación jurídica, y sobre todo, en lo no previsto en dicho procedimiento especial consagrado en la Ley 1333 de 2009.

Ahora bien, para efectos de mencionar las disposiciones relevantes que introdujo esta ley, así como las etapas establecidas para el procedimiento sancionatorio ambiental, es pertinente traer a colación lo expuesto por la Corte Constitucional, en sentencia C-219 de 2017²⁵, en la cual reitera lo expuesto en la sentencia C-595 de 2010²⁶, en torno al procedimiento sancionatorio ambiental, de la siguiente manera:

"El procedimiento sancionatorio ambiental establecido en dicha norma, fue referido en la sentencia C-595 de 2010, en los siguientes términos: "Específicamente, instituye unas disposiciones generales (Título I), las infracciones en materia ambiental (Título II), el procedimiento para la imposición de medidas preventivas (Título III), el procedimiento sancionatorio (Título IV), las medidas preventivas y sanciones (Título V), la disposición final de especímenes de fauna y flora silvestres restituidos (Título VI), el Ministerio Público Ambiental (Título VII), los portales de información para el control de la normatividad ambiental (Título VIII) y las disposiciones finales (Título XIX).

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

²³ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

²⁴ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

²⁵ Sentencia de 19 de abril de 2017, M.P. Dr. Iván Humberto Escrucera Mayolo.

²⁶ Sentencia de 27 de julio de 2019, M.P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

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). De igual modo, establece causales de atenuación y agravación de la responsabilidad en materia ambiental (artículos 6º y 7º, Ley 1333). También, el procedimiento para la imposición de medidas preventivas (artículos 12-16, Ley 1333). "

Respecto del procedimiento sancionatorio ambiental y sus etapas, en la misma sentencia, la Corte señaló:

"A continuación, se instituye el procedimiento sancionatorio ambiental que está compuesto por las siguientes etapas, que pretenden determinar si se ha incurrido en una infracción y en caso afirmativo imponer la sanción correspondiente:

- 1) Indagación preliminar (art. 17).²⁷*
- 2) Iniciación del procedimiento sancionatorio (art. 18).²⁸*
- 3) Notificaciones (art. 19).²⁹*
- 4) Intervenciones (art. 20).³⁰*
- 5) Remisión a otras autoridades (art. 21).³¹*
- 6) Verificación de los hechos (art. 22).³²*
- 7) Cesación de procedimiento (art. 23).³³*
- 8) Formulación de cargos (art. 24).³⁴*
- 9) Descargos (art. 25).³⁵*
- 10) Práctica de pruebas (art. 26).³⁶*
- 11) Determinación de la responsabilidad y sanción (art. 27).³⁷*
- 12) Notificación (art. 28).³⁸*

²⁷ Con el objeto de establecer si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio se ordenará una indagación preliminar, cuando hubiere lugar a ello. La indagación preliminar tiene como finalidad verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximentes de responsabilidad. El término de la indagación preliminar será máximo de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de la investigación. La indagación preliminar no podrá extenderse a hechos distintos del que fue objeto de denuncia, queja o iniciación oficiosa y los que le sean conexos.

²⁸ El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos.

²⁹ En las actuaciones sancionatorias ambientales las notificaciones se surtirán en los términos del Código Contencioso Administrativo.

³⁰ Iniciado el procedimiento sancionatorio, cualquier persona podrá intervenir para aportar pruebas o auxiliar al funcionario competente cuando sea procedente en los términos de los artículos 69 y 70 de la Ley 99 de 1993. Se contará con el apoyo de las autoridades de policía y de las entidades que ejerzan funciones de control y vigilancia ambiental.

³¹ Si los hechos materia del procedimiento sancionatorio fueren constitutivos de delito, falta disciplinaria o de otro tipo de infracción administrativa, la autoridad ambiental pondrá en conocimiento a las autoridades correspondientes de los hechos y acompañará copia de los documentos pertinentes. PARÁGRAFO. La existencia de un proceso penal, disciplinario o administrativo, no dará lugar a la suspensión del procedimiento sancionatorio ambiental.

³² La autoridad ambiental competente podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios.

³³ Cuando aparezca plenamente demostrada alguna de las causales señaladas en el artículo 90 del proyecto de ley, así será declarado mediante acto administrativo motivado y se ordenará cesar todo procedimiento contra el presunto infractor, el cual deberá ser notificado de dicha decisión. La cesación de procedimiento solo puede declararse antes del auto de formulación de cargos, excepto en el caso de fallecimiento del infractor. Dicho acto administrativo deberá ser publicado en los términos del artículo 21 de la ley 99 de 1993 y contra él procede el recurso de reposición en las condiciones establecidas en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo.

³⁴ Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental. En el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado. El acto administrativo que contenga el pliego de cargos deberá ser notificado al presunto infractor en forma personal o mediante edicto. Si la autoridad ambiental no cuenta con un medio eficaz para efectuar la notificación personal dentro de los cinco (5) días siguientes a la formulación del pliego de cargos, procederá de acuerdo con el procedimiento consagrado en el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo. El edicto permanecerá fijado en la Secretaría Legal o la dependencia que haga sus veces en la respectiva entidad por el término de cinco (5) días calendario. Si el presunto infractor se presentare a notificarse personalmente dentro del término de fijación del edicto, se le entregará copia simple del acto administrativo, se dejará constancia de dicha situación en el expediente y el edicto se mantendrá fijado hasta el vencimiento del término anterior. Este último aspecto deberá ser cumplido para todos los efectos en que se efectúe notificación por edicto dentro del proceso sancionatorio ambiental. Para todos los efectos, el recurso de reposición dentro del procedimiento sancionatorio ambiental se concederá en el efecto devolutivo.

³⁵ 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. PARÁGRAFO. Los gastos que ocasione la práctica de una prueba serán a cargo de quien la solicite.

³⁶ Vencido el término indicado en el artículo anterior, la autoridad ambiental ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad. Además, ordenará de oficio las que considere necesarias. Las pruebas ordenadas se practicarán en un término de treinta (30) días, el cual podrá prorrogarse por una sola vez y hasta por 60 días, soportado en un concepto técnico que establezca la necesidad de un plazo mayor para la ejecución de las pruebas. PARÁGRAFO. Contra el acto administrativo que niegue la práctica de pruebas solicitadas, procede el recurso de reposición. La autoridad ambiental competente podrá comisionar en otras autoridades la práctica de las pruebas decretadas.

³⁷ Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento del periodo probatorio, según el caso, mediante acto administrativo motivado, se declarará o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones a que haya lugar. PARÁGRAFO. En el evento de hallarse probado alguno de los supuestos previstos en los artículos 80 y 22 de la presente ley con respecto a alguno o algunos de los presuntos infractores, mediante acto administrativo debidamente motivado se declarará a los presuntos infractores, según el caso, exonerados de toda responsabilidad y, de ser procedente, se ordenará el archivo del expediente.

³⁸ El acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental deberá ser notificado al interesado y a los terceros intervinientes debidamente reconocidos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo.

13) Publicidad (art. 29).³⁹

14) Recursos (art. 30).⁴⁰

15) Medidas compensatorias (art. 31).⁴¹

Como tipos de medidas preventivas se consagran las siguientes: i) amonestación escrita; ii) decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción; iii) aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres; y iv) suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos (artículo 36).

Las sanciones que pueden imponerse son: i) multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes; ii) cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio; iii) revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro; iv) demolición de obra a costa del infractor; v) decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción; vi) restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres; y vii) trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar (artículo 40)".

Así pues, la Ley 1333 de 2009 ha establecido la titularidad de la potestad sancionatoria ambiental en cabeza del Estado, quien la ejerce por intermedio del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, de acuerdo con sus competencias (art. 1°, Ley 99 de 1993).

Por otra parte, dicha disposición prevé un procedimiento único, claro y expedito, el cual tiene un carácter administrativo, por lo que se rige por los principios constitucionales y legales establecidos para este tipo de actuaciones, y de igual forma, por los principios de política ambiental consagrados en la Ley 99 de 1993. También prevé la norma una serie de medidas de tipo coercitivo, preventivo y sancionatorio, aplicables a las personas que usan, aprovechan o atentan contra el medio ambiente y los recursos naturales renovables.

En cuanto a infracciones ambientales, en su artículo 5° las define como toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes que las sustituyan o modifiquen, y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. De igual forma, estipula que también configura infracción ambiental la comisión de un daño a medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la

³⁹ El acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental será publicado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

⁴⁰ Contra el acto administrativo que ponga fin a una investigación sancionatoria ambiental procede el recurso de reposición y siempre que exista superior jerárquico, el de apelación, los cuales deberán ser interpuestos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo. PARÁGRAFO. Los actos administrativos proferidos en desarrollo del procedimiento sancionatorio ambiental, quedarán en firme de conformidad con el artículo 62 del Código Contencioso Administrativo.

⁴¹ La imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción. La sanción y las medidas compensatorias o de reparación deberán guardar una estricta proporcionalidad.

responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y las demás normas sobre el tema, esto es, el daño, el hecho generador con culpa o con dolo y el vínculo o nexo causal entre las dos.

En conclusión, con la entrada en vigencia de la Ley 1333 de 2009, se avanzó de manera significativa en el establecimiento de un régimen sancionatorio ambiental que era necesario, debido a la dispersión normativa que existía frente al tema, así como para estar a tono con las nuevas disposiciones y exigencias sobre el medio ambiente, contempladas a partir de la Constitución Ecológica de 1991. De igual forma, su establecimiento en el ordenamiento jurídico representa para las distintas autoridades ambientales una hoja de ruta al momento de llevar a cabo sus funciones de control, seguimiento y vigilancia, y al investigar las presuntas infracciones ambientales que se generen en el marco de sus jurisdicciones, pues ya cuentan con una herramienta procedimental que les permite llevar a cabo dicho cometido de la mejor manera posible.

Por último, es necesario mencionar que si bien la Ley 1333 de 2009 se constituye en un procedimiento especial en materia de sanciones ambientales, no obstante, la misma en distintos artículos hace remisiones al Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), normativa derogada con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, por lo que en la actualidad debe entenderse que dicha remisión es al CPACA, así como las actuaciones o procedimientos que se hayan iniciado con posterioridad a esa fecha; lo anterior, de conformidad con lo regulado en el artículo 308 del C.P.A.C.A.⁴²

Para el presente asunto, es dable mencionar que la entidad accionada, esto es, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, se constituye en la máxima autoridad ambiental en la región, y tiene a su cargo una jurisdicción de 87 municipios del Departamento de Boyacá, dispuestos en 10 regiones⁴³, dentro de los cuales para efectos del presente asunto, se encuentra el Municipio de Socha, que hace parte de la Región Valderrama, y que interesa mencionar pues es en dicho Municipio en donde se encuentra ubicada la planta de beneficio animal que fue objeto -en su momento- de visita y de imposición de medida preventiva de suspensión por parte de la Corporación accionada, así como del inicio del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental OOCQ-0509/13 que culminó con la expedición del acto administrativo contenido en la Resolución No. 0838 de 9 de marzo de 2018, cuya legalidad hoy ocupa la atención del despacho.

Así mismo, debe precisarse que Corpoboyacá realizó la visita técnica a la planta de beneficio animal del Municipio de Socha el 19 de septiembre de 2013, con ocasión de un derecho de petición elevado ante la entidad el 05 de agosto de dicho año por parte de una veeduría⁴⁴; visita de la que se desprende la emisión del concepto técnico MAT-043/13 de 28 de septiembre de esa anualidad, en el que se recomendó la imposición de la medida preventiva de suspensión de la planta, situación que se efectuó por parte de la Corporación mediante la Resolución No. 2207 de 10 de

⁴² "Artículo 308. Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012. Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instaren con posterioridad a la entrada en vigencia. Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior."

⁴³ Para saber en concreto los municipios que hacen parte de las distintas regiones en las que la entidad tiene competencia, puede verse el siguiente link: <http://www.corpoboyaca.gov.co/la-corporacion/nuestra-region/>

⁴⁴ Conforme al expediente administrativo sancionatorio ambiental obrante en el CD. Fl. 193 de las diligencias.

septiembre de 2014, dando inicio al procedimiento administrativo sancionatorio ambiental mediante la Resolución No. 2208 de la misma fecha, trámite que culminó con la expedición del acto administrativo que hoy se demanda a través del medio de control de la referencia.

Por ello, al momento de analizar el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, así como las actuaciones desplegadas dentro del mismo por parte de la corporación demandada, se tendrá en cuenta que las remisiones normativas establecidas en distintos artículos de la Ley 1333 de 2009 se hacen a la Ley 1437 de 2011 y bajo tales normativas se procederá al estudio del caso concreto, como pasa a explicarse.

3.- CASO CONCRETO:

El Despacho procede entonces al estudio de legalidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 0838 de 9 de marzo de 2018, proferido por CORPOBOYACÁ dentro del expediente administrativo sancionatorio ambiental No. OOCO-0509-13, por medio del cual se dispuso declarar responsable al Municipio de Socha por: **(i)** omitir parámetros establecidos en los artículos 24 y 41 del Decreto 3930 de 2010 al haber realizado la operación de la planta de beneficio animal sin contar con el correspondiente permiso de vertimientos, y **(ii)** omitir las obligaciones contenidas en el artículo 6º del Decreto 351 de 2014 en lo referente al manejo de residuos de la planta de beneficio animal.

En primer lugar, el Despacho procederá al análisis de los cargos de nulidad contra el acto acusado, así:⁴⁵

- **Violación del derecho de defensa y debido proceso por ausencia de notificación del concepto técnico MAT-043/13, con fundamento en el cual se impuso la medida preventiva de suspensión de la planta de beneficio animal y se inició el trámite administrativo sancionatorio ambiental en contra del Municipio de Socha.**

Sostiene el demandante que mediante concepto técnico MAT 043/13 de fecha 28 de septiembre de 2013, Corpoboyacá indicó que la operación de la Planta de Beneficio Animal del Municipio de Socha generaba efectos adversos al medio ambiente por el inadecuado manejo de decomisos, subproductos comestibles y no comestibles, residual de líquidos y sólidos en general; y que sin haberse notificado en debida forma el referido concepto, la entidad lo adoptó como fundamento para proferir los actos administrativos contenidos en la Resolución No. 2207 de fecha 10 septiembre de 2014⁴⁶, la Resolución 2208 de fecha 10 septiembre de 2014⁴⁷, la Resolución No. 1484 de fecha 14 de junio de 2015⁴⁸, y la Resolución No. 0838 del 09 de marzo de 2018⁴⁹.

Argumenta que se desconocieron los derechos de defensa y debido proceso al haber adelantado la actuación sancionatoria con fundamento en un concepto técnico que

⁴⁵ Folios 139-151.

⁴⁶ Por la cual se impuso medida preventiva de suspensión de actividades de la planta de beneficio animal.

⁴⁷ Por la cual se dio inicio a un proceso sancionatorio ambiental, y se incorporó el concepto técnico MAT-043/13 de 28 de septiembre de 2013 como parte integral del acto.

⁴⁸ Por la cual se formularon cargos dentro del proceso sancionatorio ambiental.

⁴⁹ Por la cual se decide un trámite administrativo ambiental sancionatorio.

no fue notificado en legal forma y que por lo mismo no resultaba exigible u oponible al Municipio, siendo improcedente reprocharle cualquier conducta omisiva frente al referido concepto, así como la multa finalmente impuesta. Así mismo, que frente al funcionamiento de la planta de beneficio animal también fue emitido por la entidad demandada concepto técnico el 29 de junio de 2014, siendo éste el único que le fue debidamente notificado, por lo que a partir de su notificación y de la Resolución 2207 de 10 de septiembre de 2014 procedió a implementar las acciones necesarias para el cumplimiento de las órdenes impartidas en los actos emitidos por la accionada.

Por su parte, Corpoboyacá manifiesta que los conceptos técnicos elaborados por los profesionales de la Corporación tienen fuerza vinculante una vez son acogidos por medio de acto administrativo y se inicia el proceso administrativo sancionatorio, el cual se rige por lo establecido en el artículo 66 y siguientes del C.P.A.C.A. Así mismo, que tanto la Resolución No. 2207 de 10 de septiembre de 2014, por medio de la cual se acogió el concepto técnico MAT-043/13 de 28 de septiembre de 2013 y en consecuencia se impuso medida preventiva, como la Resolución No. 2208 de 10 de septiembre de 2014, por medio de la cual se inicia el proceso administrativo ambiental de carácter sancionatorio No. OOCQ-0509/13; se notificaron personalmente el día 24 de septiembre de 2014, así como los demás actos administrativos proferidos en el desarrollo de dicho trámite sancionatorio.

Sobre el particular, dentro del plenario se encuentra acreditado que el día 18 de septiembre de 2013 (fls. 21 - 25 y CD fl. 193), Corpoboyacá llevó a cabo una visita de control y seguimiento a la planta de beneficio animal del Municipio de Socha, en atención a derecho de petición radicado con número 150-9823 de 05 de agosto de 2013, instaurado por el señor Omar Morales Barrera, en calidad de Coordinador de la Veeduría Ambiental Red de Veeduría Distrito Capital y Aragón España.

En aquella oportunidad, luego de verificar y analizar las instalaciones de la planta, se evidenciaron las condiciones de la misma, y producto de dicha visita se emitió el **concepto técnico No. MAT -043/13 de fecha 28 de septiembre de 2013** (fls. 21 - 25 y CD fl. 193), donde se señaló lo siguiente:

“ (...) CONCEPTO

1. Desde el punto de vista técnico y ambiental se considera que la operación del matadero municipal de SOCHA está generando efectos adversos al medio ambiente, por el mal manejo de decomisos, subproductos comestibles y no comestibles, residuos líquidos y residuos sólidos en general, descritas en la parte motiva del presente concepto.

*Por lo referido anteriormente se considera pertinente como **medida preventiva ordenar de manera inmediata la SUSPENSIÓN de las actividades del proceso de sacrificio de ganado en el matadero municipal por la afectación ambiental que está causando e incumpléndose la normatividad ambiental vigente y la guía ambiental para plantas de beneficio animal expedida por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial.***

2. Para poder realizar la apertura de la planta de beneficio animal del municipio de Socha, deberán desaparecer todas las causas que lo motivaron, si la

administración municipal desea volver a operar este establecimiento, deberá presentar ante esta entidad:

2.1. Solicitar, tramitar y obtener el permiso de vertimientos, ya que el vertimiento se realiza al suelo para riego de potreros sin ningún tratamiento, en cumplimiento del Decreto 3930 de 2010 (Vertimiento al suelo)

2.2. Diseño técnico del estercolero.

2.3. Presentar el Plan de Gestión Integral de Residuos Hospitalarios y Similares de conformidad con lo establecido en los Decretos 2876 de 2000, 2763 de 2001, 1669 de 2002 y 4126 de 2005, así como la Resolución No. 1164 de 2002. (...) El grupo de asesores jurídicos de Corpoboyacá realizará el trámite que considere pertinente. " (Resaltado por el Despacho).

En virtud de este concepto, la Subdirección de Administración de Recursos Naturales de Corpoboyacá, expidió la **Resolución No. 2207 de fecha 10 de septiembre de 2014** (fl. 26-29 y CD- fl. 193), que fue notificada debidamente el 24 de septiembre de dicha anualidad, según se observa en sello de notificación personal (fl. 29), y por medio de la cual decidió imponer como medida preventiva la suspensión de actividades de beneficio animal en el matadero del Municipio de Socha, señalando que se mantendría hasta tanto desaparecieran las causas que dieron lugar a ella, comisionándose a la inspección de policía de la entidad territorial para lograr su efectividad.

Para sustentar la decisión, la autoridad ambiental luego de referirse a las normas que rigen la materia, hizo énfasis en las siguientes circunstancias advertidas en el concepto técnico atrás referido, a saber:

(i) Resaltó que los pisos se encuentran en regular estado de conservación, evidenciando grietas y porosidad, así como una gran cantidad de estiércol, sin que existan canales perimetrales para la recolección de agua, por lo que los líquidos finalmente llegan al suelo adyacente que se encuentra en tierra, perdiendo de vista que estos corrales deben estar dotados de canales de captación de aguas y esos desagües deben estar conectados a un sistema de tratamiento de las aguas residuales.

(ii) En lo que respecta a la sala de sacrificio, destacó que en algunos sectores los pisos presentan grietas y porosidad, lo cual proporciona condiciones favorables para la acumulación de materia orgánica con posterior descomposición, ambiente propicio para la generación de olores desagradables y vectores propios de contaminación.

(iii) De otro lado, indicó que la planta de beneficio animal no cuenta con plan integral de residuos sólidos, por lo que los subproductos comestibles y no comestibles no cuentan con un efectivo manejo. En tal sentido, señaló que la sangre es recogida en recipientes plásticos o canecas de 50 litros, mientras que el rumen es evacuado de la sala de vísceras blancas por una ventanilla y depositado en una estructura denominada estercolero, a pesar de lo cual el estiércol y rumen son evacuados y depositados en un predio dentro del mismo matadero al aire libre sin ninguna consideración de carácter técnico ni ambiental, pues este se encuentra a la intemperie y directamente en el suelo lo que aumenta la fracción líquida debido a la acción de las lluvias.

(iv) En cuanto a los residuos líquidos, se consignó que los mismos eran vertidos a potreros para riego, por lo que se requería la obtención del respectivo permiso de vertimiento según las previsiones contenidas en el Decreto 3930 de 2010.

(v) Precisó que las plantas de beneficio animal debían cumplir con los procesos, actividades y estándares contemplados en el Manual de Procedimiento para la Gestión de Residuos Hospitalarios y Similares, adoptado mediante la Resolución 01164 de 2002.

(vi) Concluyó que la medida preventiva de suspensión resultaba plenamente aplicable, no solo porque la actividad se estaba desarrollando sin cumplir las condiciones higiénicas y sanitarias que garantizaran la inocuidad del producto final, sino porque además se estaba generando peligro y daño para el ambiente, los recursos naturales y la salud humana.

En este punto, es de aclarar que en la página 6 de este acto administrativo, esto es, la Resolución No. 2207 de fecha 10 de septiembre de 2014, al hacerse referencia al concepto técnico, se indicó que había sido emitido el 29 de julio de 2014; sin embargo, ello obedece a un error de transcripción, pues al inicio de la decisión se dejó claro que el fundamento técnico del acto se encontraba en el Concepto No. MAT -043/13 de fecha 28 de septiembre de 2013, hasta el punto de que se transcribieron los apartes pertinentes, por lo que no es cierto que haya existido otro concepto técnico, como lo pretende hacer ver a entidad territorial demandante.

Incluso, ha de indicarse que en ninguna parte del expediente administrativo sancionatorio contenido en el CD obrante a folio 193 de las diligencias, se encuentra concepto técnico alguno referente a dicha fecha -29 de julio de 2014-, desvirtuándose así la afirmación consistente en que ese concepto si le fue notificado al Municipio de Socha, pues no existe prueba de ello en el expediente sancionatorio.

Ahora bien, como se desprende de lo reseñado, en virtud del concepto técnico No. MAT -043/13 de fecha 28 de septiembre de 2013, la autoridad ambiental advirtió problemas de vertimientos y manejo de residuos sólidos en la planta de beneficio animal del Municipio de Socha, los cuales afectaban el medio ambiente, por lo que decidió adoptar la medida preventiva de suspensión de actividades, conforme a lo establecido en los artículos 12, 13, 15 y 32 de la Ley 1333 de 2009; así, debe recordarse que bajo estas disposiciones especiales, no era necesario un procedimiento previo para controvertir las pruebas que sirvieron de sustento a dicha decisión preventiva, pues en efecto, el carácter de las medidas preventivas implica que sean de ejecución inmediata, precisamente porque su objeto se contrae a prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.

Ello resulta así, pues ante un hecho que pueda considerarse como infracción ambiental, el Estado, a través de la autoridad competente, de manera preventiva e inmediata puede adoptar la respectiva medida preventiva mediante acto administrativo motivado, a fin de contrarrestar o evitar los riesgos y/o afectaciones que puedan presentarse contra el medio ambiente, sin que pueda considerarse necesario o imperioso un procedimiento previo para controvertir la actuación administrativa, justamente debido al carácter preventivo e instantáneo de este tipo

de instituciones jurídicas que resultan propias del principio de precaución, respecto del cual la Corte Constitucional en Sentencia C-703 de 2010 consideró que dada la importancia del medio ambiente, es apenas lógico que el legislador adopte herramientas de esta naturaleza (medidas preventivas) para contrarrestar de forma instantánea los riesgos y afectaciones que puedan presentarse, sin que se requiera un trámite de controversia previo para tal situación.

Ahora bien, continuando con el análisis de la actuación, se encuentra que la Subdirección de Administración de Recursos Naturales de Corpoboyacá expidió de manera concomitante la **Resolución No. 2208 de fecha 10 de septiembre de 2014** (fls. 30 - 33 y CD fl. 193), notificada personalmente el 24 de septiembre del mismo año según sello de notificación personal (fl. 33), por medio de la cual dio inicio al procedimiento sancionatorio de carácter ambiental contra el Municipio hoy demandante, señalando que una vez verificado el Concepto Técnico No. MAT - 043/13 de 28 de septiembre de 2013, se pudo establecer el indebido manejo que se estaba llevando en la planta de beneficio animal de la entidad territorial en cuanto a los residuos hospitalarios y sólidos, así como los vertimientos que se venían realizando directamente en el suelo sin contar con algún tipo de tratamiento, incumpliendo la normatividad vigente que regula dicha actividad.

Aquí debe destacarse que el mencionado concepto técnico, conforme a lo señalado por la Corporación Ambiental, se constituyó en parte integral del precitado acto administrativo mediante el cual se dio inicio al proceso administrativo ambiental de carácter sancionatorio, teniéndose como prueba dentro del mismo. En efecto, el artículo segundo de la Resolución No. 2208 de fecha 10 de septiembre de 2014 dispuso lo siguiente: *“Artículo Segundo.- Téngase como prueba documental para el presente trámite administrativo ambiental, el concepto técnico MAT-043/13 y que hace parte integral del presente acto administrativo”*.

Así las cosas, debe señalarse que en efecto, el concepto técnico en cuanto tal, constituye un insumo técnico y especializado por medio del cual se sustenta o soporta la decisión final que toma la autoridad ambiental -en este caso Corpoboyacá- cuya voluntad finalmente se vio expresada a través del acto administrativo motivado -Resolución No. 2207 de 14 de septiembre de 2014- mediante el cual se legalizó la imposición de la medida preventiva de suspensión de las actividades en la planta de beneficio animal del Municipio de Socha.

Esta actuación, al constituirse en una de las formas de inicio del procedimiento sancionatorio (art. 18 de la Ley 1333 de 2009) sirvió precisamente para que se procediera de manera formal y mediante acto administrativo igualmente motivado -Resolución No. 2208 de 14 de septiembre de 2013-, a dar inicio al trámite sancionatorio ambiental respectivo en contra de la entidad territorial; actos administrativos que al ser de carácter particular y concreto, su notificación o puesta en conocimiento sí resulta de obligatorio cumplimiento, conforme al artículo 66 de la Ley 1437 de 2011, siendo de esta manera reflejada la garantía propia del derecho de defensa y el debido proceso de quien se presume como infractor.

En consecuencia, se encuentra que previamente a la adopción de la medida preventiva adoptada por Corpoboyacá, relacionada con la suspensión de las

actividades de la planta de beneficio animal del Municipio de Socha; no era necesaria la notificación personal del concepto técnico No. MAT -043/13 de 28 de septiembre de 2013, como afirma la parte accionante, pues el referido insumo técnico precisamente fue incorporado y tenido como prueba dentro del acto administrativo mediante el cual se dio inicio formal al procedimiento sancionatorio, contenido en la Resolución No. 2208 de fecha 10 de septiembre de 2014, siendo ésta última debidamente **notificada a la entidad territorial el 24 de septiembre de 2014, según consta a folio 33 del proceso.**

En ese sentido, no se encuentra acreditada la vulneración del derecho de defensa y debido proceso que se invoca en la demanda bajo la hipótesis de la omisión de notificación del concepto técnico emitido el 28 de septiembre de 2013, que sirvió de sustento a la entidad demandada para la imposición de la medida preventiva de suspensión y el inicio del trámite sancionatorio, pues como se pudo ver, el mismo no resultaba por sí solo de obligatoria notificación al presunto infractor, sino que su conocimiento se materializó a través de su incorporación integral al acto administrativo mediante el cual la entidad ambiental en ejercicio de sus competencias y de la función administrativa, expresó su voluntad, reflejado en este caso en las **Resoluciones Nos. 2207 y 2208 de 14 de septiembre de 2014, cuya notificación a la entidad territorial accionante se materializó el 24 de septiembre de 2014, como se acredita a folios 29 y 33 del proceso.**

Así, no tiene sustento el argumento de la parte accionante tendiente a señalar que se desconoció el derecho de defensa y debido proceso en este asunto, pues aunado a lo señalado con anterioridad, ha de indicarse que en todo caso, el concepto técnico No. MAT -043/13 de 28 de septiembre de 2013 fue conocido por la entidad territorial afectada, al notificársele personalmente tanto el acto administrativo por medio del cual se adoptó la suspensión de las actividades de la planta de beneficio animal, como el acto administrativo mediante el cual se dio inicio el procedimiento sancionatorio ambiental.

No obstante, al revisar las actuaciones posteriores al inicio del trámite sancionatorio, se encuentra que la parte actora no se opuso al contenido del referido concepto técnico, pese a tener conocimiento del mismo plenamente, sin que ello implique o refleje el desconocimiento del derecho de defensa y debido proceso, pues dentro de toda la actuación administrativa sancionatoria tuvo la oportunidad de plantear oposición a dicho insumo y acreditar ante la autoridad ambiental el no haber cometido las infracciones ambientales endilgadas y relacionadas con el manejo de la planta de beneficio animal.

En efecto, lo que se encuentra es un escrito radicado el 07 de octubre de 2014 (fls. 34-35), por medio del cual el Alcalde del Municipio de Socha, acudió a la entidad accionada solicitando se reconsiderara la medida preventiva de suspensión de las actividades de la planta de beneficio animal, para que en su lugar se concediera un plazo considerable, en orden a sanear las falencias encontradas por la Corporación.

En respuesta, la Subdirección de Administración de Recursos Naturales de Corpoboyacá expidió la **Resolución No. 1484 de fecha 4 de junio de 2015** (fls. 36 - 37 y CD fl. 193), por medio de la cual se denegó la solicitud de levantamiento de

la medida preventiva, por subsistir las causas que la motivaron y que se integraron al concepto técnico No. MAT -043/13 de fecha 28 de septiembre de 2013. De igual forma, con base en tal prueba técnica, se dispuso formular cargos dentro del proceso sancionatorio de carácter ambiental, concediendo el término de 10 días siguientes a la notificación de dicho acto, para que la entidad territorial rindiera sus descargos.

En este punto, debe resaltarse que en ésta última resolución aparecen dos constancias de notificación personal suscritas por el Alcalde Municipal de Socha (fl. 38), una que data del 05 de junio de 2015 y otra de fecha 19 de junio de 2015, de tal suerte que para efectos del conteo respectivo habrá de tomarse la primera de ellas, pues se entiende que fue allí donde el representante legal de la entidad territorial tuvo conocimiento de su contenido; razón por la cual el término para presentar los descargos vencía el 23 de junio de 2015. No obstante, fue tan sólo hasta el 1º de julio de 2015, esto es, de manera extemporánea, que la entidad territorial a través de su apoderada presentó escrito de descargos.

En este sentido, no encuentra el Despacho que se haya presentado una vulneración del derecho de defensa y debido proceso por parte de Corpoboyacá, como lo alega la entidad accionante en la demanda, razón por la que el presente cargo no se encuentra llamado a prosperar.

- **Notificación personal del acto administrativo sancionatorio acusado - Resolución No. 0838 de 9 de marzo de 2018- sin el lleno de los requisitos legales.**

En el libelo demandatorio se indica que el acto administrativo acusado no fue notificado en debida forma pues el oficio de citación para notificación personal no fue remitido dentro de los 5 días siguientes a la expedición del acto administrativo, como lo ordena el artículo 68 del C.P.A.C.A. y tampoco obra prueba de su envío por correo certificado, correo electrónico o fax, ni reposa soporte alguno de su recibido, de lo cual era necesario dejar constancia dentro del expediente conforme a las previsiones contenidas en la misma norma. Así mismo, se aduce que sin haberse realizado en debida forma la citación para notificación personal, se procedió a tramitar la notificación por aviso, lo cual no era procedente justamente por los vicios que se presentaron en la citación para la notificación personal.

Por su parte, Corpoboyacá manifiesta que el acto administrativo acusado de nulidad fue notificado por aviso, tal como lo establece el artículo 69 de la ley 1437 de 2011, por cuanto no pudo hacerse la notificación personal al cabo de los 5 días del envío del oficio No. 110-3500 de 20 de marzo de 2018, contentivo de la citación al Alcalde Municipal, razón por la que el día 21 de mayo de 2018 por medio del oficio No.110-006069 el Secretario General y Jurídico de la Corporación procedió a realizar la notificación por aviso, remitiendo copia íntegra y legible del acto, documentación que se envió y recibió en la Alcaldía Municipal de Socha tal y como consta en la guía de envío No. RN953867993CO, dejándose constancia de esa situación en el expediente administrativo, por lo que en su sentir la notificación por aviso en este caso se realizó válidamente.

Al respecto, se debe indicar que el artículo 19 de la Ley 1333 de 2009 señala que en las actuaciones sancionatorias ambientales, las notificaciones se surtirán en los términos del Código Contencioso Administrativo, hoy contenido en la ley 1437 de 2011. Ésta normativa, por su parte, establece en su artículo 68 lo siguiente:

*“**CITACIONES PARA NOTIFICACIÓN PERSONAL.** Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente. (...)”* (Subrayado por el Despacho).

De la lectura atenta de la norma, se encuentra que la misma no contempla que el término de 5 días a la expedición del acto, otorgado para efectos del envío de la citación para su notificación personal, sea de carácter preclusivo, así como tampoco dispone consecuencia o efecto alguno frente al procedimiento administrativo que se esté siguiendo, que en este caso es de sancionatorio.

Al no contemplar la norma una consecuencia preclusiva en caso de que dentro de los 5 días siguientes a la expedición del acto administrativo no se remita el oficio de citación para su notificación personal, no implica que se presente alguna nulidad en las actuaciones posteriores, o concretamente, en el efecto del acto administrativo que se pretende notificar. Mucho menos puede significar que las actuaciones previas a la consecución de la decisión contenida en el acto administrativo pierdan efecto o valor alguno, pues ha de tenerse en cuenta que la finalidad de la norma no es otra que lograr por medio de los distintos instrumentos legales, que el destinatario de la decisión sea puesto en conocimiento de ella, o en otras palabras, que conozca plenamente el contenido del acto administrativo, se entere del mismo, a efectos de poder ejercer los mecanismos que considere en relación con la decisión.

En todo caso, si se llegara a pensar en una posible violación al debido proceso con ocasión de que no se cumpliera dicho término, o que las actuaciones surtidas fuera del mismo no tendrían algún tipo de validez, resulta útil que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido que no todo desacato de las formalidades previstas en el ordenamiento jurídico al expedir un acto administrativo conlleva a establecer una afectación al debido proceso. Al respecto, mediante sentencia de 14 de abril de 2016⁵⁰, el Máximo Tribunal Contencioso Administrativo, dispuso lo siguiente:

*“**FORMALIDADES PARA LA EXPEDICION DEL ACTO ADMINISTRATIVO** - No siempre el desacato de formalidades implica la violación del debido proceso ni conduce a la anulación del acto (...)*

*La Sala también ha dicho, en varias oportunidades, que la vulneración al debido proceso no acarrea necesariamente la nulidad de los actos administrativos. Así, en la sentencia del 16 de octubre de 2014, la Sala precisó lo siguiente: “4.7.- **No todo desacato de las formalidades previstas en el ordenamiento jurídico para la***

⁵⁰ CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN CUARTA. Sentencia de 14 de abril de 2016, bajo el radicado No. 25000-23-27-000-2010-00163-01 (19138). Siendo Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

*expedición de los actos administrativos puede catalogarse como una afectación al debido proceso, de la misma manera que se ha sostenido, que no cualquier irregularidad apareja la nulidad de la decisión. Debe tratarse del desconocimiento de formalidades de índole sustancial que afecten el núcleo esencial del debido proceso y, en especial, el del derecho de defensa. Cuando las formalidades son consagradas por el ordenamiento en interés de la organización administrativa, su quebranto, en principio, no vulnera el debido proceso y tampoco conduce a la anulación del acto, pero, si las formalidades se prevén en beneficio del administrado o para la salvaguardia de claros principios constitucionales o legales (llámense también sustanciales), su pretermisión implica violación al debido proceso e ilegalidad de la decisión. (...) De acuerdo con lo anterior, se tiene que **sólo las formalidades o trámites de carácter sustancial, cuya inobservancia genere consecuencias gravosas en la formación del acto final, e incluso en los intereses y derechos del administrado, dan lugar a la vulneración del derecho al debido proceso.** Ahora bien, la violación del derecho de audiencia y defensa viene a ser una violación de una etapa del procedimiento, esto es, justamente la etapa de descargos o de audiencia previa. Por eso, para que esta causal se configure debe explicarse qué etapas del procedimiento administrativo fueron pretermitidas o qué irregularidades se cometieron en el procedimiento, al punto de afectar el derecho de defensa. ”*
(Resaltado del Despacho).

Pues bien, analizado lo anterior en relación con las pruebas que obran en el plenario, encuentra el Despacho que el acto administrativo acusado, esto es, la **Resolución No. 0838**, mediante la cual se decide el trámite administrativo ambiental sancionatorio OOCQ 0509-13, fue expedida por Corpoboyacá el **8 de marzo de 2018** (fl. 98-110 y CD fl. 193).

Para efectos de su notificación personal y conforme al artículo 68 del C.P.A.C.A., el Secretario General y Jurídico de la entidad demandada libró el **oficio de citación No. 003500 de fecha 20 de marzo de 2018** (fl. 111 y CD fl. 193), donde se solicitó al Alcalde del Municipio de Socha que se acercara a las instalaciones de Corpoboyacá, a fin de surtir la notificación personal, agregando que si deseaba ser notificado vía fax o vía correo electrónico debía enviar la autorización al fax 7407518 o al correo institucional notificaciones@corpoboyaca.gov.co. De igual forma, se advirtió que de no comparecer dentro de los 5 días siguientes al recibo de la comunicación se procedería a la notificación por aviso.

El referido oficio fue remitido a través de la empresa de mensajería 4-72, mediante la **guía de envío No. RN922131339CO** (fl. 191-192 y CD fl. 193), siendo efectivamente entregado en la Alcaldía Municipal de Socha el **28 de marzo de 2018**⁵¹.

Además de lo anterior, el conocimiento del referido oficio por parte del ente territorial puede inferirse de la manifestación realizada por el alcalde municipal mediante el **oficio de 27 de mayo de 2018** (fl. 115), pues en el mismo se hizo referencia al oficio citatorio identificándolo con su número y fecha (003500 del 20 de marzo de 2018), para señalar que de acuerdo a lo informado autorizaba la notificación por correo electrónico. **Luego es claro que la aludida citación para la notificación personal finalmente sí fue recibida por el representante legal de la**

⁵¹Lo anterior se corrobora igualmente al hacer la consulta en la página oficial de la empresa de mensajería <http://www.4-72.com.co/>

entidad territorial implicada, cuya recepción como se indicó anteriormente, se materializó el **28 de marzo de 2018**.

Ahora bien, transcurrido el término de ley sin que el interesado se acercara a las instalaciones de la entidad a efectos de notificarse personalmente de la decisión, se encuentra que Corpoboyacá procedió de conformidad con el artículo 69 del C.P.A.C.A. a emitir el **oficio No. 006069 de 21 de mayo de 2018**, contenido del **aviso de notificación No. 0446** de dicha fecha (fl. 113 y CD fl. 193), a efectos de proceder a surtir la notificación por aviso a la entidad territorial, remitiendo el oficio por intermedio de la empresa de mensajería 4-72 mediante la **guía de envío No. RN953867993CO** (fl. 114 y CD fl. 193), siendo efectivamente entregado en la Alcaldía Municipal de Socha el **25 de mayo de 2018**, según consta en sello de radicación 222 visto a folio 116 del plenario y según se corrobora igualmente con la consulta en la página web de la empresa de mensajería⁵²; entendiéndose entonces surtida la notificación al finalizar el día siguiente a la entrega, esto es, el 28 de mayo de 2018, al ser el día siguiente hábil.

Es así como del examen de las diligencias allegadas al plenario, logra corroborarse que la notificación del acto administrativo acusado siguió el trámite correspondiente para el efecto, intentándose en primer lugar la notificación personal, y posteriormente la notificación por aviso, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1437 de 2011, como normatividad a la que remite la Ley 1333 de 2009 que regula el procedimiento sancionatorio de carácter ambiental.

Ahora, el Despacho reitera que si bien el citatorio para notificación personal no fue realizado dentro de los 5 días siguientes a la expedición del acto administrativo demandado, esa circunstancia por sí sola no tiene la virtualidad de afectar sustancialmente el debido proceso y la finalidad propia del instrumento de la notificación para dar a conocer al interesado las decisiones de la administración, pues en efecto, en este caso se acredita plenamente que el Municipio de Socha fue notificado de la decisión, sin que sustancialmente se observe afectación o irregularidad alguna que afecte el debido proceso de la parte accionante.

En ese sentido, no encuentra soporte el argumento expuesto por el extremo demandante, siendo imperioso concluir que el cargo bajo examen no tiene vocación de prosperar.

- **Fundamentación irregular del acto administrativo acusado, causando efectos nocivos en cuanto al orden económico municipal; improcedencia de la sanción por cumplimiento de las obligaciones ambientales a cargo del Municipio de Socha.**

Al respecto, señala la entidad territorial demandante que se desconocen las actuaciones adelantadas para dar cumplimiento a lo ordenado por la autoridad ambiental. Igualmente, que el acto acusado se encuentra sustentado en la visita técnica realizada el 4 de octubre de 2016⁵³ que arrojó como resultado el concepto técnico No. SCQ-0017/17, donde -según su dicho- se hizo referencia a las actividades adelantadas por el Municipio para dar cumplimiento a lo ordenado por

⁵² <http://www.4-72.com.co/>

⁵³ Que fue ordenada en el auto 2408 de 12 de noviembre de 2015 dentro de la etapa probatoria del trámite sancionatorio de carácter ambiental.

la autoridad ambiental, como es el caso de la obtención del permiso de vertimientos y la existencia del plan integral de residuos sólidos para el momento de la visita, circunstancias que en criterio del demandante, fueron desconocidas por la entidad al emitir la decisión sancionatoria.

Finalmente, sostiene que luego de haber tramitado el proyecto respectivo ante el Departamento Nacional de Planeación, la entidad territorial adelantó el proceso de selección abreviada No. MS-SA-MC-001-2018 ya adjudicado, cuyo objeto se encuentra orientado a la *"Adecuación, mantenimiento, dotación, diseño y cumplimiento del sistema de iluminación sistema B.T. de las instalaciones de la planta de beneficio animal del Municipio de Socha Departamento de Boyacá"*, implicando un esfuerzo económico que evidencia la preocupación por dar cumplimiento a lo ordenado por la Autoridad Ambiental, en la medida de lo posible.

Por su parte, Corpoboyacá sostiene que lejos de poseer una fundamentación irregular, la Resolución No. 0838 de 9 de marzo de 2018 demandada es jurídica y probatoriamente sólida, por cuanto se demostró más allá de toda duda razonable que la entidad demandante infringió la normatividad ambiental, y que en el año 2013 al realizar visita técnica se pudo establecer que no estaba cumpliendo con lo establecido en los artículos 24 y 41 del Decreto 3930 de 2010 y el artículo 6 del Decreto 351 de 2014, infracción ambiental que no se subsana por solicitar y obtener en años posteriores el permiso de vertimientos.

Aunado a ello, sostiene que no se puede desvirtuar la responsabilidad ambiental que le asiste al ente territorial por las conductas omisivas endilgadas, por el hecho de celebrar contratos en el año 2018 tendientes a la *"adecuación, mantenimiento, dotación y diseño y cumplimiento del sistema de iluminación de las instalaciones de la planta de beneficio animal"*; además de que el ente territorial no desvirtuó el hecho de que haya cometido una infracción ambiental al desconocer el cumplimiento de las normas referidas en el trámite administrativo, cuyo cumplimiento actual no lo exime de las sanciones por las afectaciones generadas e incumplimientos probados en anterioridad a la solicitud y expedición de los respectivos permisos ambientales.

Sobre el particular, en el expediente se encuentra acreditado que dentro del trámite del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, la Subdirección de Administración de Recursos Naturales de Corpoboyacá expidió el **Auto No. 2408 de fecha 12 de noviembre de 2015** (fls. 85-86 y CD. fl. 193), notificado por aviso entregado el 26 de enero de 2016⁵⁴, donde luego de evidenciar la extemporaneidad de los descargos y pruebas presentados por el Municipio de Socha, la autoridad ambiental, atendiendo a la facultad oficiosa prevista en el artículo 26 de la Ley 1333 de 2009, **abrió a pruebas el proceso**, decretando la práctica de una nueva visita técnica a la Planta de Beneficio Animal, en aras de verificar los siguientes puntos: **(i)** el cumplimiento de la medida preventiva impuesta por medio de la Resolución No. 2207 del 10 de septiembre de 2014, **(ii)** el estado actual de la Planta de Beneficio Animal, conceptuándose sobre los aspectos técnicos y pronunciándose respecto de cada uno de los cargos formulados por medio de la Resolución No. 1484 del 4 de

⁵⁴ En las consideraciones de la Resolución No. 0838 del 9 de marzo de 2018 (fl. 98), por medio de la cual se decidió el procedimiento sancionatorio se indica que el auto de pruebas No. 2408 del 12 de noviembre de 2015, fue notificado por aviso 0097 entregado el 26 de enero de 2016. Este aspecto igualmente se corrobora a página 156 y 157 del CD visto a folio 193 del proceso, en donde precisamente puede observarse la guía de envío de dicho oficio y el sello de constancia de su entrega en fecha 26 de enero de 2016.

junio de 2015, **(iii)** conceptuar sobre la pertinencia o no de levantar la medida preventiva impuesta, y **(iv)** las demás circunstancias o aspectos técnicos y ambientales que los funcionarios comisionados consideren relevantes y pertinentes para tomar la decisión que en derecho corresponda.

Esta diligencia se llevó a efecto por parte de los funcionarios de la entidad ambiental el **4 de octubre de 2016** (fl. 87 y CD fl. 193), a la que igualmente asistió una representante del ente territorial, y en donde se resaltaron los siguientes aspectos: **(i)** Para el momento de la visita se encontraba suspendida la actividad de sacrificio, por lo que no se estaban generando vertimientos ni residuos, **(ii)** Se corroboró la suspensión de las actividades de sacrificio, **(iii)** Se corroboró el inicio de trámite de permiso de vertimientos, admitido mediante auto 0850 de fecha 12S de junio de 2015, y **(iv)** Se evidenciaron circunstancias agravantes de responsabilidad, a saber: **a)** con la infracción existió daño al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o a la salud humana, **b)** se infringieron varias disposiciones legales con la misma conducta, **c)** la infracción involucró residuos peligrosos.

Con fundamento en lo observado se emitió el **concepto técnico No. SCQ-0017/17** de fecha **23 de mayo de 2017** (fls. 88- 90 y CD fl. 193), donde luego de reseñar los antecedentes de lo actuado, se absolvieron los puntos indicados en el auto de pruebas, así:

- **Cumplimiento de la medida preventiva impuesta por medio de la Resolución No. 2207 del 10 de septiembre de 2014:** Se reiteró que para el momento de visita no se estaban realizando actividades de sacrificio, por lo que se estaba dando cumplimiento a la medida preventiva de suspensión de la Planta de Beneficio Animal.
- **Estado actual de la Planta de Beneficio Animal, conceptuándose sobre los aspectos técnicos y pronunciándose respecto de cada uno de los cargos formulados por medio de la Resolución No. 1484 del 4 de junio de 2015:** En primer lugar, se hizo referencia al estado de la Planta de Beneficio Animal, indicando que ante la ausencia de actividad no se estaban generando vertimientos ni residuos. En segundo lugar, se emitió concepto frente a los cargos formulados dentro del trámite sancionatorio, en los siguientes términos: **(i)** Frente al cargo relacionado con los vertimientos indicó que según el concepto MAT-043/13 de fecha 26 de noviembre de 2013, se evidenció que existía un vertimiento en el suelo sin contar con el permiso de la autoridad ambiental; empero, en esta nueva oportunidad se aclaró que dicho permiso fue obtenido por medio de la Resolución No. 0590 del 16 de febrero de 2017, dentro del expediente OOPV-00010/15, notificada el 21 de febrero de 2017. **(ii)** De otro lado, con respecto al cargo del indebido manejo de los residuos, señaló que también fue evidenciado en el concepto MAT-043/13 de fecha 26 de septiembre de 2013; sin embargo, resaltó que dentro de la documentación contenida en el expediente OOPV-00010/15, se observó la existencia del Plan Integral de Residuos Sólidos, cuyo cumplimiento estaría a cargo de la entidad territorial.⁵⁵
- **Concepto sobre la pertinencia o no de levantar la medida preventiva:** Se concluyó que al haberse otorgado el permiso de vertimientos y al haberse presentado el plan

⁵⁵El expediente OOPV-00010/15, relacionado con el trámite y solicitud del permiso de vertimientos, así como del Plan Integral de Residuos Sólidos por parte del Municipio de Socha, se encuentra en el CD obrante a folio 193 del proceso, dentro del cual se pueden apreciar todos y cada uno de los documentos presentados por el ente territorial, así como el trámite y actuaciones surtidas por Corpoboyacá a efectos de la verificación de los mismos y su posterior aprobación.

integral de Residuos Sólidos, desaparecieron las causas que dieron origen a la medida preventiva de suspensión, por lo que se recomendó ordenar su levantamiento a través de acto administrativo.

- **Las demás circunstancias o aspectos técnicos, ambientales que los funcionarios comisionados consideren relevantes y pertinentes para tomar la decisión que en derecho corresponda:** En este punto se señaló que para el momento de la visita no se observó ninguna otra circunstancia.

Precisado lo anterior, se conceptuó que lo procedente era levantar la medida preventiva, atendiendo a la desaparición de las circunstancias que la motivaron; sin embargo, se indicó que debía imponerse sanción por los cargos formulados, pues los mismos se encontraban probados dentro del trámite sancionatorio.

Mediante **memorando 110-50 de 4 de agosto de 2017** (CD fl. 193, pág. 167), se solicitó por parte de la territorial de Corpoboyacá en Socha al grupo sancionatorio, la realización del correspondiente informe de criterios, el cual fue rendido el **21 de noviembre bajo el No. MV-009/17** (fl. 91-97 y CD. fl. 193), en el que se establece de manera técnica lo concerniente al análisis y determinación de la sanción por los cargos formulados al ente territorial, teniendo en cuenta variables de temporalidad, agravantes, atenuantes, ocurrencia y magnitud del daño causado, evaluación del riesgo y costos asociados y demás aspectos técnicos y de competencia propia de la entidad ambiental; arrojando como resultado la procedencia de imponer multa por valor de setenta y siete millones trescientos un mil seiscientos setenta y cinco pesos (\$77.301.675).

Como puede verse, las pruebas practicadas dentro del trámite sancionatorio no desvirtuaron la existencia de las infracciones ambientales advertidas en la primera visita del año 2013, sino que por el contrario demostraron que fueron superadas con posterioridad; adicionalmente, frente a las infracciones ambientales iniciales observadas desde la visita realizada en el año 2013 por la funcionaria Yudy Zamira Ávila Neira, se tiene que al rendir testimonio y en relación con las afectaciones ecológicas que dieron lugar a la actuación sancionatoria en cuestión, indicó:

(i) Que dentro de la función de control y seguimiento que realiza la Subdirección de Recursos Naturales se le realizó visita de seguimiento a la planta de beneficio animal del Municipio de Socha en el año 2013, evidenciándose que las aguas residuales domésticas, las aguas residuales industriales y las aguas lluvias no tenían tratamiento alguno, **(ii)** que las aguas residuales las estaban recogiendo por canaletas en canal abierto que llegaban a una serie de cajas que son cajas solamente de recolección o de inspección, y de ahí estaba el vertimiento al suelo sin ningún tratamiento, **(iii)** que de acuerdo al Decreto 3930 de 2010 la planta de beneficio animal del Municipio de Socha, así como toda persona natural o jurídica que emita vertimientos de cualquier clase, industrial, doméstico, de lluvias cuando están contaminadas, etc, deberán tener permiso de vertimientos ante la autoridad ambiental competente, **(iv)** que los subproductos comestibles y no comestibles no tenían el manejo adecuado. Que de los subproductos no comestibles encontrábamos el Rumen, el cual era transportado a una estructura estercolero que no tenía las condiciones técnicas ni ambientales para su manejo. Que era depositado allá por un período de tres o cuatro días pero no le adicionaban cal, no

le hacían volteo, no tenía el desagüe, y de ahí pasaba a un predio contiguo pegadito a la planta donde a cielo abierto estaban depositando el rumen y el estiércol que genera la planta de beneficio, (v) que la sangre la recogían en canecas plásticas y baldes y era llevada para alimento de humanos y para alimento de cerdos, lo que ambientalmente la norma ya no me permite porque es un subproducto que ya se considera peligroso, (vi) que a los decomisos también estaban realizándole el mismo proceso, por lo que no tenían ningún control en ese momento de la planta, de ningún subproducto, la estaban operando de manera precaria, porque no tenían un plan y en ese momento no tenían ningún permiso.

Incluso, respecto de la importancia de que una planta de beneficio animal cuente con un permiso de vertimientos para su funcionamiento, la funcionaria indicó que dicha situación es indispensable, en razón a que: (i) toda persona natural o jurídica que genere un vertimiento y que esté contaminando las aguas debe tener un permiso de vertimientos, porque primero tiene que tratarlas, antes de verterlas bien sea al suelo, bien sea a una fuente hídrica, en la medida en que al no hacerse así, (ii) el mal manejo de las aguas y el mal manejo de los subproductos genera moscos, zancudos, roedores y olores.

En consecuencia, puede concluirse que los incumplimientos endilgados por Corpoboyacá al Municipio de Socha, sí se presentaron y tuvieron efectos ambientales; cuestión distinta es que hayan sido saneados y superados con posterioridad a la medida preventiva de suspensión de actividades, para efectos de poder reabrir la planta de beneficio animal y retomar su operación.

Desde esta perspectiva, considera el Despacho que no le asiste razón a la parte actora en señalar que era improcedente la sanción que fue impuesta, y bajo dicho argumento, afirmar que se presenta una fundamentación irregular del acto demandado, pues en todo caso las infracciones ambientales endilgadas, conforme a lo probado en el proceso, sí se presentaron, siendo superadas posteriormente para lograr el levantamiento de la medida preventiva de suspensión de actividades.

Justamente en este sentido se definió la actuación, pues previo concepto jurídico (fls. 91 - 97 y CD Fl. 193) la Subdirección de Administración de Recursos Naturales de Corpoboyacá expidió la **Resolución No. 0838 del 9 de marzo de 2018**, por medio de la cual, además de levantar la medida preventiva, se declaró la responsabilidad del Municipio de Socha, en primer lugar, por omitir parámetros establecidos en los artículos 24 y 41 del Decreto 3930 de 2010, al haber realizado la operación de la planta de beneficio animal sin contar con el correspondiente permiso de vertimientos, y en segundo lugar, por omitir las obligaciones contenidas en el artículo 6° del Decreto 351 de 2014, en lo referente al manejo de residuos de la planta de beneficio animal; por lo que finalmente se impuso una multa de setenta y siete millones trescientos un mil seiscientos setenta y cinco pesos (\$77.301.675) y se ordenó el respectivo reporte en el Registro Único de Infractores Ambientales, conforme a lo establecido en los artículos 57 y 59 de la Ley 330 de 2009.

Ahora, valga mencionar que para sustentar su decisión, la Autoridad Ambiental realizó las siguientes consideraciones relevantes:

- En primer lugar, se refirió al **cargo relacionado con omisión de los parámetros establecidos en los artículos 24 y 41 del Decreto 3930 de 2010, al haber realizado la operación de la planta de beneficio animal sin contar con el correspondiente permiso de vertimientos**, señalando que de conformidad con los conceptos técnicos recaudados durante el decurso procesal, se pudo establecer que en efecto, el Municipio de Socha operó la Planta de Beneficio Animal, desconociendo dichas normas, toda vez que los vertimientos líquidos generados eran recogidos en una caja con dimensiones de 1.20 de ancho por 1.70 de largo y 1.30 metros de profundidad, luego de lo cual eran vertidos al suelo a través de tubería PVC de 4 pulgadas en una distancia de 70 metros. De otro lado, se indicó que en la planta existe un sistema de tratamiento que se encontraba sellado, por lo que no fue posible determinar las estructuras que lo componen, razón por la cual, según el concepto MT-043/13 del 26 de noviembre de 2013, se trata de un sistema que no estaba en funcionamiento conllevando a que los vertimientos se realizaran directamente en el suelo, sin contar con el permiso expedido por la autoridad competente, lo que en sentir de la Corporación implicaba la prosperidad del cargo formulado en este sentido.
- En segundo lugar, se ocupó de resolver el **cargo relacionado con la omisión de las obligaciones contenidas en el artículo 6º del Decreto 351 de 2014, en lo referente al manejo de residuos de la planta de beneficio animal**, indicando que, de conformidad con los conceptos técnicos recaudados durante el decurso procesal, se pudo establecer que, en efecto, el Municipio de Socha, incumplió con dichas obligaciones.
- En este orden de ideas, sostuvo que se encontraba constituido el hecho generador de la infracción ambiental, que a su vez permitía establecer el nexo de causalidad para estructurar la responsabilidad del Municipio de Socha a título de culpa, dado que en su momento dicha entidad territorial debió tramitar y obtener el correspondiente permiso de vertimientos y cumplir con las obligaciones requeridas para el desarrollo del proyecto.
- Entre tanto, precisó que no se había configurado ninguna de las causales de atenuación de la responsabilidad previstas en el artículo 6º del Decreto 1333 de 2009, puesto que no existió confesión, ni se verificó el resarcimiento de los daños por parte del infractor.
- Por el contrario, consideró que se encontraba acreditada la causal de agravación contemplada en el numeral 5º del artículo 7º ibídem, teniendo en cuenta que con sus conductas el infractor incumplió varios deberes.
- En consecuencia, luego de realizar las operaciones respectivas se determinó que el Municipio de Socha tendría que pagar una multa por valor de \$77.301.675.
- De igual modo, se informó que se realizaría el respectivo reporte en Registro Único de Infractores Ambientales, conforme a lo establecido en los artículos

57 y 59 de la Ley 330 de 2009, de manera que en caso de reincidencia se constituiría en una causal de agravación.

- Para terminar, se adujo que se dispondría el levantamiento de la medida preventiva de suspensión por ser temporal y por haber desaparecido las circunstancias que la motivaron.

Bajo este panorama, para el Despacho es claro que la Corporación ambiental actuó conforme a las pruebas obrantes dentro del trámite administrativo, que como se dijo anteriormente, demuestran la existencia de las infracciones endilgadas para el momento de la primera visita, siendo superadas posteriormente para lograr el levantamiento de la medida preventiva, como en efecto ocurrió, sin perjuicio de la sanción que debía imponerse como consecuencia de los incumplimientos que en su momento se acreditaron.

Ello, aun cuando con posterioridad al inicio del proceso sancionatorio se acreditó por el ente territorial las actividades relativas al trámite del permiso de vertimientos y del plan de manejo integral de residuos, toda vez que el cumplimiento posterior de las gestiones legalmente exigibles no implica per se, que no se hubiere configurado la infracción ambiental imputada, pues en efecto, las probanzas del expediente administrativo dan cuenta de esa situación, siendo a partir de allí que la autoridad ambiental dentro del marco de sus competencia, estableció la sanción correspondiente.

No se desconoce que el apoderado de la parte actora en el escrito de alegatos de conclusión señala que el sustento inicial del trámite sancionatorio, esto es, la visita del mes de septiembre de 2013 realizada por Corpoboyacá a la planta de beneficio animal del municipio de Socha, no tuvo un soporte técnico para el análisis en laboratorio de las aguas y del vertimiento encontrado, a fin de corroborar su real contaminación y por ende la afectación que se causaba al ambiente. Sin embargo, dentro del testimonio practicado a la funcionaria que realizó en su momento dicha visita, se señaló:

(i) Que no se realizaron análisis físico-químicos, pero en la visita por inspección ocular se evidenció que las aguas residuales industriales generadas en el proceso de sacrificio eran vertidas al suelo sin ningún tratamiento, con el agravante de que esas aguas residuales tienen un alto contenido contaminante de DBO, de DQO, de sólidos suspendidos que es lo que más contamina, y sobre todo la sangre del animal, **(ii)** que ellos no hacen caracterizaciones físico-químicas para saber el grado de contaminación del agua, pero por la experiencia saben que están contaminadas, por lo menos 3000 o 4000 miligramos por litro de DBO, unos 8000 de DQO y sólidos suspendidos sobre 2300, por lo que al verterlas al suelo sin ningún cuidado se está corriendo el riesgo de contaminación de aguas subterráneas, y se está contaminado el ambiente del sector por la generación de moscos, zancudos, roedores, chulos; razón por la cual se aplica el principio de precaución en materia ambiental, al darse cuenta que se está contaminando, así no se tengan los exámenes físico químicos para saber en qué grado, **(iii)** que la experiencia y la literatura dicen que al sacrificar un semoviente de 450 kilogramos en promedio, se está generando una carga contaminante de 4500 de DBO, 8000 de DQO, y unos 2000 de sólidos suspendidos,

y que a sabiendas de que están sacrificando no uno, sino ocho en un turno diario, ya se calcula cuánto se está contaminando, (iv) que al evidenciar el vertimiento se puede evidenciar la afectación, porque las aguas residuales de las plantas de beneficio o antiguos mataderos están asociadas a color por la sangre del animal, así como están asociadas a sólidos suspendidos en gran cantidad por la contaminación que lleva de las sangres, del estiércol, del rumen, porque si alcanza a llegar estos elementos a las aguas, por más de que ellos le hagan pre-tratamientos.

Así las cosas, el Despacho advierte que surtido el análisis integral del expediente administrativo sancionatorio ambiental OOCQ-0509/13, se establece que las actuaciones realizadas por Corpoboyacá, estuvieron ceñidas a las disposiciones consagradas en la Ley 1333 de 2009, norma especial que regula lo concerniente al procedimiento sancionatorio ambiental, por lo que el examen de los cargos de nulidad propuestos por la parte actora no tienen la virtualidad de enervar o desvirtuar la legalidad del acto administrativo enjuiciado contenido en la Resolución No. 0838 de 9 de marzo de 2018, razón por la cual se negarán las pretensiones de la demanda.

4. COSTAS:

Conforme a lo indicado en el artículo 188 del CPACA⁵⁶, salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, remitiendo expresamente al Código General del Proceso para efectos de su liquidación y ejecución.

Al efecto, el artículo 365 del Código General del Proceso⁵⁷, establece que la condena en costas -a la parte vencida- se hará en la sentencia o auto que resuelva la actuación y siempre que en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación. Luego, como quiera que se requiere fundamentar la imposición de costas en aplicación del criterio objetivo-valorativo previsto en el CPACA, definido por el Consejo de Estado en providencia de 7 de abril de 2016, rad.13001-23-33-000-2013-00022-01 y reiterado por la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia de 18 de enero de 2018, dirá el Despacho que al haberse negado las pretensiones de la demanda se condenará en costas a la parte demandante, las cuales están debidamente acreditadas con la designación de un profesional del derecho para que representara los intereses de las entidades demandadas en el trámite procesal, generándose así las respectivas agencias en derecho.

⁵⁶ ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

⁵⁷ ARTÍCULO 365. CONDENA EN COSTAS. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código. Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.
2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.
3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.
4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.
5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.
6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.
7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.
8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.
9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción.

En consecuencia y en aplicación del reciente criterio del Tribunal Administrativo de Boyacá⁵⁸, la liquidación de las costas se realizará por Secretaría siguiendo el trámite previsto en el Art. 366 del CGP una vez quede ejecutoriada la providencia que ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, teniendo en cuenta las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura, a través del Acuerdo 1887 de 2003.

DECISIÓN:

En mérito de lo anteriormente expuesto, el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda instaurada por el MUNICIPIO DE SOCHA, en contra de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ - CORPOBOYACÁ- de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas y agencias en derecho a la parte demandante, conforme el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011. Líquidense por Secretaría y sígase el trámite que corresponda.

TERCERO: Por Secretaría, **NOTIFICAR** el contenido de la presente providencia en la forma y términos previstos en el artículo 203 del C.P.A.C.A. a las partes y al Ministerio Público. En concordancia con lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en el **numeral 6.5 del artículo sexto del Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020**⁴⁷ del Consejo Superior de la Judicatura, la notificación de esta providencia se hará de manera electrónica.

CUARTO: Si existe excedente de gastos procesales, **DEVOLVER** al interesado. Realícense las anotaciones de rigor en el Sistema Siglo XXI. Ejecutoriada esta providencia proceder al **ARCHIVO** del expediente dejando las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ASTRID XIMENA SÁNCHEZ PÁEZ
JUEZ

MR

Firmado Por:

ASTRID XIMENA SANCHEZ PAEZ

⁵⁸ Tribunal Administrativo de Boyacá. Sentencia de fecha 22 de mayo de 2018, proferida por la Sala de Decisión No.1, exp.150013333013201300095-01, M.P. Fabio Iván Afanador García; reiterada en sentencias de 25 de junio de 2018 por la Sala de Decisión No.5, exp.150013333013201400123-01, M.P. Oscar Alfonso Granados Naranjo y de 28 de agosto de 2018 por la Sala de Decisión No.4, exp.150013333013201300095-01, M.P. José Ascensión Fernández Osorio.

JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 007 ADMINISTRATIVO DE TUNJA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:
b5557fb7b929565ea2202e4473f41f9df27dc541f029603efbbefd3ead7d723f
Documento generado en 20/08/2020 04:31:37 p.m.