

RESOLUCIÓN No. 000275 DE 2016

“POR LA CUAL SE RESUELVE UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL INICIADO EN CONTRA DEL MUNICIPIO DE SABANAGRANDE

El Director General de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, en uso de las facultades que le fueron conferidas mediante la Ley 99/93 y teniendo en cuenta lo señalado en la Ley 1333 de 2009, La ley 1437 de 2011, demás normas concordantes, y

CONSIDERANDO

ANTECEDENTES

Que mediante Auto No. 857 de Marzo 23 de 2010 – el MAVDT hace unos requerimientos a esta Autoridad Ambiental y a la Gobernación del Atlántico, con relación al proyecto de Regulación de Ciénagas de los municipios de Sabanagrande, Santo tomas y Palmar de Varela.

Que mediante Auto No. 0000142 del 14 de Marzo de 2011, se hacen unos requerimientos y se dictan otras determinaciones al municipio de Sabanagrande -Atlántico”. (Notificado por edicto N° 00088 del 12 de Julio de 2011)

Resulta importante señalar que el Decreto 141 de 2011, norma que en su momento modificó los artículos 4, 26, 27, 28, 20, 31, 33, 37, 41, 44, 45, 65 y 66 de la Ley 99 de 1993, estipula en su artículo 6, la ejecución por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales, el iniciar dentro de los treinta días siguientes a la expedición del decreto los procesos administrativos de carácter preventivo y sancionatorio tendientes a la recuperación de las zonas de protección, humedales, rondas y playones ocupadas o intervenidos ilegalmente con el propósito de recuperar el normal funcionamiento hídrico de las dinámicas de estas zonas.

Que en cumplimiento de lo anterior y teniendo en cuenta que para el caso en comento no existía claridad de los hechos constitutivos de la infracción ambiental pero si sobre el posible infractor, esta Corporación procedió mediante Auto No. 0000143 del 14 de Marzo de 2011, a dar inicio a una investigación preliminar al municipio de Sabanagrande- Atlántico”.

A la fecha el Decreto 141 de 2011, el cual facultó a las Corporaciones Autónomas para realizar procesos administrativos de carácter preventivo y sancionatorio tendientes a la recuperación de las zonas de protección, humedales, rondas y playones ocupadas o intervenidos ilegalmente; fue declarado inexecutable mediante sentencia de la Corte Constitucional N° 276 del 12 de Abril de 2011.

No obstante lo anterior, es función de esta Autoridad Ambiental llevar a cabo todas las acciones de seguimiento control y vigilancia del uso de los recursos naturales es por ello que con la finalidad de realizar seguimiento al proyecto de regulación hídrica del complejo lagunar en el Municipio de Santo Tomas y así mismo efectuar inspección ocular para verificación de intervención de las rondas hídricas en los humedales del río Magdalena en el municipio de Sabanagrande, según lo requerido en el Auto No. 857 de Marzo 23 de 2010 – MAVDT , de lo cual se originó el concepto técnico N° 0000221 del 17 de Abril de 2013, en el que se determinó lo siguiente:

- “El municipio de Sabanagrande, ha incumplido las obligaciones ambientales impuestas por la CRA mediante Auto No. 0000142 del 14 de Marzo de 2011 “Por medio del cual se hacen unos requerimientos y se dictan otras determinaciones al municipio de Sabanagrande”. (Notificado por edicto No. 00088 de 12 de Julio de 2011)
- Como se evidenció en visita anterior (concepto técnico No. 0000115 del 10 de Marzo de 2011), en el municipio de Sabanagrande, en zonas de humedales, se observó la construcción de una vivienda rural con corral de ganado, en las coordenadas geográficas (N 10°46'14.1" – WO 74°43'57.5"), también se visualizó una vivienda abandonada en las coordenadas (N10°46'06.3" – WO 74°43'52.1"). Igualmente, la situación observada de forma general en los principales cuerpos de agua del municipio de Sabanagrande (ciénagas de Sabanagrande, Convento, La Redonda,

RESOLUCIÓN No: 000275 DE 2016

“POR LA CUAL SE RESUELVE UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL INICIADO EN CONTRA DEL MUNICIPIO DE SABANAGRANDE

Guartinaja, Brazuelo, Caño Pinguillo, arroyo Malagatón, Cañafistula y Quitacalzón) es la misma, lo cual motivó las obligaciones ambientales establecidas en el Auto No. 0000142 del 14 de Marzo de 2011.”

Que mediante Auto N° 00385 del 3 de Mayo de 2013, esta Corporación requirió al Municipio de Sabanagrande, representado legalmente por el Señor Alcalde Gustavo de la Rosa, para que de MANERA INMEDIATA de cumplimiento a las siguientes obligaciones impuestas mediante Auto N° 0000142 del 14 de Marzo de 2011:

- Realizar con el apoyo de la cartografía IGAC, y basados en la carta catastral del municipio, teniendo en cuenta los lineamientos del POMCA y de la CAR bajo Magdalena (hoy CRA), al POT municipal, censo e individualización de los posibles infractores en lo que corresponde a la normatividad ambiental en lo que respecta a rondas hídricas y galerías, zonas de protección y playones ocupados y/o intervenidos de alguna forma; de los principales cuerpos de agua del municipio (ciénagas de Sabanagrande, Convento, La Redonda, Guartinaja, Brazuelo, Caño Pinguillo, arroyo Malagatón, Cañafistula y Quitacalzón), dentro de lo que corresponde a la jurisdicción del municipio, tanto del área urbana como rural.
- El censo debe llevar la siguiente información: a) Nombre de los infractores, b) Cedula, c) Numero de ficha catastral si la hubiese, d) Área intervenida, e) Tipo de construcción, f) Tipo de intervención (cerca, vivienda, gavión, relleno, etc).
- Iniciar las acciones legales pertinentes con el objeto de restituir y recuperar las mencionadas zonas o rodas hídricas, para lo cual deberá adelantar entre otros, los procesos de desalojo, reubicación de estaderos, viviendas, y las demás diligencias legales del caso, a fin de garantizar el cumplimiento de la normatividad ambiental, la planificación y ordenamiento del territorio municipal vigente.

Que posteriormente mediante Auto N°0000245 del 2 de Junio del 2015, esta Corporación Formuló los siguientes cargos al Municipio de SABAANGRANDE.

Que de acuerdo a lo observado en la visita de inspección adelantada, y en aras de evaluar la información aportada al interior del procedimiento sancionatorio ambiental, funcionarios adscritos a la Gerencia de Gestión Ambiental expedieron el concepto técnico N° 0000295 del 2 de mayo de 2016, en los cuales se evaluó la prueba llegada a cabo y se determinaron los siguientes aspectos de interés:

“ESTADO ACTUAL DEL PROYECTO O ACTIVIDAD:

El proyecto de regulación hídrica del complejo lagunar en el municipio de Sabanagrande (Diques) se encuentra operativo.

CUMPLIMIENTO

ACTO ADMINISTRATIVO	OBLIGACIÓN	CUMPLIMIENTO		OBSERVACIONES
		SI	NO	
Auto No. 0000142 del 14 de Marzo de 2011 (Notificado mediante Edicto N°00088 del 12 de julio del 2011)	Realizar con el apoyo de la cartografía IGAC, y basados en la carta catastral del municipio, teniendo en cuenta los lineamientos del POMCA y de la CAR bajo Magdalena (hoy CRA), al POT municipal, censo e individualización de los posibles infractores en lo que corresponde a la normatividad ambiental en lo que respecta a Rondas Hídricas y galerías, zonas de protección y playones ocupados y/o intervenidos de alguna forma; de los principales cuerpos de agua del municipio (ciénagas de Sabanagrande, Convento, La Redonda, Guartinaja, Brazuelo, Caño Pinguillo, arroyo Malagatón, Cañafistula y		X	No se evidencia en el expediente correspondiente, el cumplimiento de estas obligaciones.

RESOLUCIÓN No. - 000275 DE 2016

“POR LA CUAL SE RESUELVE UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL INICIADO EN CONTRA DEL MUNICIPIO DE SABANAGRANDE

ACTO ADMINISTRATIVO	OBLIGACIÓN	CUMPLIMIENTO		OBSERVACIONES
		SI	NO	
	Quitacalzón), dentro de lo que corresponde a la jurisdicción del municipio qtanto del área urbana como rural. El censo debe llevar la siguiente información: a) Nombre de los infractores, b) Cedula, c) Numero de ficha catastral si la hubiese, d) Área intervenida, e) Tipo de construcción, f) Tipo de intervención (cerca, vivienda, gavión, relleno, etc.			
	El municipio de Sabanagrande debe iniciar las acciones legales pertinentes con el objeto de restituir y recuperar las mencionadas zonas o rodas hídricas, para lo cual deberá adelantar entre otros, los procesos de desalojo, reubicación de viviendas y las demás diligencias legales del caso, a fin de garantizar el cumplimiento de la normatividad ambiental, la planificación y ordenamiento del territorio municipal vigente.		X	No se evidencia en el expediente correspondiente, el cumplimiento de estas obligaciones.
Auto No. 000385 del 06 de Mayo de 2013 (Notificado el 16 de Mayo del 2013)	Realizar con el apoyo de la cartografía IGAC, y basados en la carta catastral del municipio, teniendo en cuenta los lineamientos del POMCA y de la CAR bajo Magdalena (hoy CRA), al POT municipal, censo e individualización de los posibles infractores en lo que corresponde a la normatividad ambiental en lo que respecta a Rondas Hídricas y galerías, zonas de protección y playones ocupados y/o intervenidos de alguna forma; de los principales cuerpos de agua del municipio (ciénagas de Sabanagrande, Convento, La Redonda, Guartinaja, Brazuelo, Caño Pinguillo, arroyo Malagatón, Cañafistula y Quitacalzón), dentro de lo que corresponde a la jurisdicción del municipio tanto del área urbana como rural.		X	No se evidencia en el expediente correspondiente, el cumplimiento de estas obligaciones.
	El censo debe llevar la siguiente información: a) Nombre de los infractores, b) Cedula, c) Numero de ficha catastral si la hubiese, d) Área intervenida, e) Tipo de construcción, f) Tipo de intervención (cerca, vivienda, gavión, relleno, etc.		X	No se evidencia en el expediente correspondiente, el cumplimiento de estas obligaciones.
	iniciar las acciones legales pertinentes con el objeto de restituir y recuperar las mencionadas zonas o rodas hídricas, para lo cual deberá adelantar entre otros, los procesos de desalojo, reubicación de viviendas y las demás diligencias legales del caso, a fin de garantizar el cumplimiento de la normatividad ambiental, la planificación y ordenamiento del territorio municipal vigente.		X	No se evidencia en el expediente correspondiente, el cumplimiento de estas obligaciones.
Auto No. 00000377 del 14 de julio del 2015 (Notificado el 16 de julio del 2015)	Realizar con el apoyo de la cartografía IGAC, y basados en la carta catastral del municipio, teniendo en cuenta los lineamientos del POMCA y de la CAR bajo Magdalena (hoy CRA), al POT municipal, censo e individualización de los posibles infractores en lo que corresponde a la normatividad ambiental en lo que respecta a Rondas Hídricas y galerías, zonas de protección y playones ocupados y/o intervenidos de alguna forma; de los principales cuerpos de agua del municipio (ciénagas de Sabanagrande, Convento, La Redonda, Guartinaja, Brazuelo, Caño Pinguillo, arroyo Malagatón, Cañafistula y Quitacalzón), dentro de lo que corresponde a la jurisdicción del municipio tanto del área urbana como rural.		X	No se evidencia en el expediente correspondiente, el cumplimiento de estas obligaciones.

RESOLUCIÓN No: 1 - 000275 DE 2016

“POR LA CUAL SE RESUELVE UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL INICIADO EN CONTRA DEL MUNICIPIO DE SABANAGRANDE

ACTO ADMINISTRATIVO	OBLIGACIÓN	CUMPLIMIENTO		OBSERVACIONES
		SI	NO	
	El censo debe llevar la siguiente información: a) Nombre de los infractores, b) Cedula, c) Numero de ficha catastral si la hubiese, d) Área intervenida, e) Tipo de construcción, f) Tipo de intervención (cerca, vivienda, gavión, relleno, etc.		X	No se evidencia en el expediente correspondiente, el cumplimiento de estas obligaciones.
	iniciar las acciones legales pertinentes con el objeto de restituir y recuperar las mencionadas zonas o rodas hídricas, para lo cual deberá adelantar entre otros, los procesos de desalojo, reubicación de viviendas y las demás diligencias legales del caso, a fin de garantizar el cumplimiento de la normatividad ambiental, la planificación y ordenamiento del territorio municipal vigente.		X	No se evidencia en el expediente correspondiente, el cumplimiento de estas obligaciones.

OBSERVACIONES

Mediante Auto No. 0000142 del 14 de Marzo de 2011 (Notificado por edicto No. 00088 de 12 de Julio de 2011), se le solicitó a al municipio de Sabanagrande (Atlántico) los siguientes requerimientos:

“...Realizar con el apoyo de la cartografía IGAC, y basados en la carta catastral del municipio, teniendo en cuenta los lineamientos del POMCA y de la CAR bajo Magdalena (hoy CRA), al POT municipal, censo e individualización de los posibles infractores en lo que corresponde a la normatividad ambiental en lo que respecta a Rondas Hídricas y galerías, zonas de protección y playones ocupados y/o intervenidos de alguna forma; de los principales cuerpos de agua del municipio (ciénagas de Sabanagrande, Convento, La Redonda, Guartinaja, Brazuelo, Caño Pinguillo, arroyo Malagatón, Cañafístula y Quitacalzón), dentro de lo que corresponde a la jurisdicción del municipio tanto del área urbana como rural. El censo debe llevar la siguiente información: a) Nombre de los infractores, b) Cedula, c) Numero de ficha catastral si la hubiese, d) Área intervenida, e) Tipo de construcción, f) Tipo de intervención (cerca, vivienda, gavión, relleno, etc...”

“...El municipio de Sabanagrande debe iniciar las acciones legales pertinentes con el objeto de restituir y recuperar las mencionadas zonas o rodas hídricas, para lo cual deberá adelantar entre otros, los procesos de desalojo, reubicación de viviendas y las demás diligencias legales del caso, a fin de garantizar el cumplimiento de la normatividad ambiental, la planificación y ordenamiento del territorio municipal vigente...”

Luego mediante Auto No. 000385 del 06 de Mayo de 2013 (Notificado el 16 de Mayo del 2013) se requirió lo siguiente:

“...Realizar con el apoyo de la cartografía IGAC, y basados en la carta catastral del municipio, teniendo en cuenta los lineamientos del POMCA y de la CAR bajo Magdalena (hoy CRA), al POT municipal, censo e individualización de los posibles infractores en lo que corresponde a la normatividad ambiental en lo que respecta a Rondas Hídricas y galerías, zonas de protección y playones ocupados y/o intervenidos de alguna forma; de los principales cuerpos de agua del municipio (ciénagas de Sabanagrande, Convento, La Redonda, Guartinaja, Brazuelo, Caño Pinguillo, arroyo Malagatón, Cañafístula y Quitacalzón), dentro de lo que corresponde a la jurisdicción del municipio tanto del área urbana como rural. El censo debe llevar la siguiente información: a) Nombre de los infractores, b) Cedula, c) Numero de ficha catastral si la hubiese, d) Área intervenida, e) Tipo de construcción, f) Tipo de intervención (cerca, vivienda, gavión, relleno, etc...”

“...Iniciar las acciones legales pertinentes con el objeto de restituir y recuperar las mencionadas zonas o rodas hídricas, para lo cual deberá adelantar entre otros, los procesos de desalojo, reubicación de viviendas y las demás diligencias legales del caso, a fin de

RESOLUCIÓN No: 000275 DE 2016

**“POR LA CUAL SE RESUELVE UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL
INICIADO EN CONTRA DEL MUNICIPIO DE SABANAGRANDE**

garantizar el cumplimiento de la normatividad ambiental, la planificación y ordenamiento del territorio municipal vigente...”

Hasta el momento la Corporación no ha tenido respuesta alguna a estos dos actos administrativos para el cumplimiento de los requerimientos solicitados.

Por la conducta del municipio de Sabanagrande (Atlántico) al Incumplir con:

- **Cargo 1:** Los requerimientos solicitados en el Auto No. 0000142 del 14 de Marzo de 2011 (Notificado por edicto No. 00088 de 12 de Julio de 2011).
- **Cargo 2:** Los requerimientos solicitados en el Auto No. 000385 del 06 de Mayo de 2013 (Notificado el 16 de Mayo del 2013).

Se sustenta imponer una sanción pecuniaria tipo multa, con base a lo dispuesto en la Resolución No. 2086 del 25 de Octubre de 2010 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –MAVDT, Actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-MADS, por la cual se adopta la metodología para la tasación de multas como se dispone en el numeral 1° del artículo 40 de la Ley No. 1333 de 2009 y lo establecido en el Manual conceptual y procedimental Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental, desarrollado por el Ministerio.

(...)”

Por lo anterior, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico – CRA, procederá a determinar la sanción respectiva, consistente en la imposición de una multa establecida en el presente Concepto Técnico.

CONSIDERACIONES TECNICO - JURÍDICAS DE LA CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL ATLANTICO.

- De la competencia de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico.

La Constitución Política de Colombia, en los artículos 8, 63,79 y 80 hacen referencia a la obligación del Estado de proteger las riquezas naturales de la Nación, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados, del derecho de toda la población de gozar de un ambiente sano, de proteger la diversidad e integridad del ambiente, relacionado con el carácter de inalienable, imprescriptible e inembargables que se le da a los bienes de uso público.

Que en relación con la protección del medio ambiente, la Corte Constitucional en forma reiterada, ha establecido la obligación del estado de propender por la conservación de los recursos, señalando en Sentencia C-703 de 2010: *“La Constitución de 1991 ha sido catalogada como una Constitución ecológica en razón del lugar tan trascendental que la protección del medio ambiente ocupa en el texto superior y, por consiguiente, en el ordenamiento jurídico fundado en él, siendo así que en su articulado se prevé el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines, siendo el Estado el encargado del planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; y de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. En estas condiciones, el medio ambiente es un bien jurídico que es a la vez un derecho de las personas, un servicio público y, ante todo, un principio que permea la totalidad del ordenamiento”*

Que el artículo 23 de la Ley 99 de 1.993, define la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales como entes *“encargados por la Ley de administrar dentro del área*

RESOLUCIÓN No: - - 000275 DE 2016

“POR LA CUAL SE RESUELVE UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL INICIADO EN CONTRA DEL MUNICIPIO DE SABANAGRANDE

de su jurisdicción, el Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables y propender por su desarrollo sostenible de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”.

Por otro lado, puede señalarse que la Ley 99 de 1993, “*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 reorganiza el Sistema Nacional Ambiental SINA y se dictan otras disposiciones*”, establece en su artículo 31, las funciones de las Corporaciones, consagrando en el numeral 17, lo siguiente:

“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 de las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables, y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados”.

Que de conformidad con lo establecido en el Artículo Primero de la Ley 1333 de 2009: *“El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades, a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de desarrollo sostenible, las unidades ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos”.*

Que teniendo en cuenta que la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, resulta ser la entidad facultada para adelantar los procedimientos sancionatorios por las infracciones cometidas en ejecución de los proyectos, obras o actividades, resulta pertinente entrar a evaluar los descargos presentados, en aras de determinar la responsabilidad y sanción a la cual hace alusión el artículo 27 de la Ley 1333 de 2009, a saber:

“Artículo 27. Determinación de la responsabilidad y sanción. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento del período 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.

DE LA DECISIÓN A ADOPTAR.

En cumplimiento a las orientaciones del debido proceso y con el fin de resolver el caso de marras se tiene que, la facultad sancionatoria de la Administración, es un instrumento con el cual cuenta el Estado para preservar el orden jurídico, mediante el cual puede imponer a los servidores públicos y a los particulares, el acatamiento y observancia de una disciplina que contribuya a la realización de los cometidos estatales, incluso a través de medios punitivos, garantizando en todo caso el debido proceso, el cual se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales o administrativas (art 29 C.P).

Esta facultad nace de manera expresa en el Capítulo Tercero de la Constitución Política de 1991, los derechos colectivos y del medio ambiente, artículo 80, que establece como deber del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, además el deber de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

En el ejercicio de esta facultad, el Estado está habilitado para imponer sanciones disciplinarias y correctivas, las primeras destinadas a reprimir las conductas desplegadas por los funcionarios y empleados por la violación de deberes, obligaciones y prohibiciones; y las segundas orientadas a sancionar las infracciones cometidas por particulares frente al

RESOLUCIÓN No. 000275 DE 2016

“POR LA CUAL SE RESUELVE UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL INICIADO EN CONTRA DEL MUNICIPIO DE SABANAGRANDE

desconocimiento de regulaciones, mandatos, obligaciones y limitaciones establecidas para reglar determinadas materias.

Para el caso, la facultad sancionatoria ambiental debe regirse por los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales consagrados en el artículo 1 de la ley 99 de 1993.

Cuando se habla de responsabilidad administrativa ambiental, se define como aquella que se deriva de la infracción de la norma ambiental administrativa, sus normas complementarias y su reglamentación, se concreta en la aplicación de una sancionatoria administrativa por la acción u omisión infractora, y de ella nace la obligación de reparar la agresión ocasionada, aplicar las medidas de prevención y mitigación y asumir los gastos correspondientes, incluyendo la responsabilidad civil, administrativa, penal y fiscal que puedan concurrir a consecuencia de un solo acto u omisión que infrinja la legislación ambiental y demás normas legales vigentes.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 5 de la Ley 1333 del 2009, las infracciones ambientales son de dos tipos, es decir la acción u omisión que constituya la violación de las normas ambientales y demás disposiciones ambientales vigentes, y en los actos emanados por la autoridad ambiental correspondiente, se entenderá en todo caso por infracción normativa, todo incumplimiento a las normas que en materia ambiental le sean exigibles a las personas naturales o jurídicas en razón del ejercicio de una actividad comercial, o una conducta que le sea atribuible a estas.

No obstante corresponde en éste momento a la Corporación, hacer un análisis a la luz de los conceptos que la legislación, jurisprudencia y doctrina reconocen a efectos de endilgar responsabilidad a persona pública o privada alguna, en tanto que, al momento de definir la procedencia o no de una sanción administrativa, sin cuya constitución cualquier juicio de reproche que se pretenda hacer carece de fundamento alguno.

El art. 80 de la Constitución Política de la República de Colombia dispone en uno de sus apartes, *“El Estado deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados...”*.

De igual forma se establece en los artículos 79, 89 y 95, ibídem la obligación del Estado de proteger la diversidad del ambiente, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental. El derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, el deber de los ciudadanos de proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación del ambiente.

La norma vigente para el proceso sancionatoria ambiental es la ley 1333 de 2009, reglamentada por el Decreto 3678 de 2010. Esta ley dio un vuelco a las disposiciones que en materia ambiental estaban determinadas para el proceso sancionatorio que se llevaba con base en las previsiones contempladas en el Decreto 1594/84, al respecto la Corte en Sentencia C-595/10 resaltó que con la expedición de la Ley 1333 de 2009, se procura otorgar una lectura más renovada de la protección del medio ambiente y los principios que la inspiran en el mundo contemporáneo, en la búsqueda de avanzar significativamente frente a las debilidades del procedimiento administrativo sancionador. Así declara la titularidad del poder sancionatorio administrativo en cabeza del Estado, establece un procedimiento ambiental claro y expedito que garantice el debido proceso administrativo y define las medidas preventivas y sancionatorias en materia ambiental, entre otros aspectos. La función de las sanciones administrativas en materia ambiental es preventiva, correctiva y compensatoria para garantizar la efectividad de los principios y fines de la Constitución, los tratados internacionales, la ley y el reglamento.

La regla general que en materia sancionatoria ambiental lleva a presumir la culpa o el dolo

RESOLUCIÓN No: 000275 DE 2016

**“POR LA CUAL SE RESUELVE UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL
INICIADO EN CONTRA DEL MUNICIPIO DE SABANAGRANDE**

en las infracciones ambientales, presunción que encaja dentro de las denominadas presunciones legales –iuris tantum- toda vez que admiten prueba en contrario, como puede advertirse de una lectura literal del texto de los párrafos cuestionados. En esa medida, antes de imponerse la sanción definitiva, el presunto infractor podrá desvirtuar la presunción utilizando todos los medios probatorios legales. Para la Corte, la presunción legal establecida y la consecuente inversión de la carga de la prueba no desconocen el principio de presunción de inocencia. A su juicio, este procedimiento de técnica jurídica adoptado por el legislador en desarrollo de su potestad de configuración, busca hacer efectivos bienes jurídicos constitucionales de vital importancia como lo es la conservación del ambiente sano para la preservación de la humanidad. Bien constitucional que constituye un objetivo de principio dentro del Estado social de derecho (arts. 1º, 2º y 366 C.P.), un derecho fundamental por conexidad al estar ligado a la vida y la salud (arts. 11 y 49 C.P.), un derecho colectivo que compromete a la comunidad (art. 88 C.P.) y un deber constitucional en cabeza de todos (arts. 8º, 79, 95 y 333 C.P.).

Para la Corte, la creación de la presunción legal supera el juicio de razonabilidad por cuanto atiende la correspondencia entre la experiencia –circunstancias ambientales de degradación- y la defensa del bien jurídico constitucional –preservación del ambiente sano para la supervivencia de la humanidad- bajo los principios internacionales ambientales. Si bien la regla general es que los sujetos procesales deben demostrar los hechos que alegan como fundamento de la pretensión –onus probando incumbi actori- también lo es que con el ánimo de propender por la efectividad de los bienes jurídicos constitucionalmente relevantes, el legislador podía liberar al Estado de la carga de la prueba –redistribución de las cargas procesales- sin perjuicio del que presunto infractor pueda desvirtuar la culpa o el dolo mediante prueba en contrario. En esa medida, la presunción general establecida en las normas demandadas se acompasa con la Constitución, toda vez que no exime al Estado de su presencia activa en el procedimiento sancionatorio ambiental a efectos de verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales, de conformidad con el procedimiento sancionatorio regulado en la Ley 1333 de 2009. Advirtió que las disposiciones condicionadas no establecen una presunción de responsabilidad sino de culpa o dolo del presunto infractor ambiental, por lo que las autoridades ambientales deben verificar la ocurrencia de la conducta, si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal eximente de responsabilidad. De este modo, la presunción general consagrada en las normas mantiene una responsabilidad de carácter subjetivo, conforme a unas características especiales y supera el juicio de proporcionalidad por cuanto tiene un fin constitucionalmente válido como lo es la efectiva protección del ambiente sano para la conservación de la humanidad y constituye una medida idónea y adecuada para esta salvaguarda. Dada la posición de garante que también tienen los particulares, resulta indispensable la medida por la carga de responsabilidad mayor frente a la protección del medio ambiente sano.

Ahora bien, teniendo en cuenta las conducta descritas en el Concepto Técnico N° 0000295 del 2 Mayo de 2016 y los actos administrativos citados en el libelo de este escrito se considerara que estos hechos se enmarcan dentro de los supuestos fácticos de la estructura normativa del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, por lo anterior buscando el espíritu de las normas ambientales las cuales buscan la protección de un bien jurídico común a la sociedad y la humanidad como es el medio ambiente, debemos reconocer la existencia de una trasgresión a dicho bien jurídico tutelado.

Es menester tener en cuenta que la ley 1333 del 2009, consignan las sanciones aplicables para los hechos antes mencionados, por lo cual se resuelve sancionar al Municipio de Palmar de Varela, por la infracción antes mencionada, se procederá a la determinación de la modalidad de la falta e imposición de la sanción que en Derecho corresponda.

Así las cosas, en lo atinente a las sanciones y su imposición la Ley 1333 del 2009, establece:

RESOLUCIÓN No: **000275** DE 2016

**“POR LA CUAL SE RESUELVE UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL
INICIADO EN CONTRA DEL MUNICIPIO DE SABANAGRANDE**

ARTÍCULO 40. SANCIONES. *Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán al infractor de las normas ambientales, de acuerdo con la gravedad de la infracción mediante resolución motivada, alguna o algunas de las siguientes sanciones:*

1. *Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.*
2. *Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.*
3. *Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro.*
4. *Demolición de obra a costa del infractor.*
5. *Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.*
6. *Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres.*
7. *Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.*

TASACION DE LA MULTA:

Ante los anteriores hechos la C.R.A. considera procedente establecer una sanción al Municipio de Sabanagrande, representado por el Alcalde José Mario Romero Cahuana, aplicando la metodología para el Cálculo de Multas por infracción a la normativa ambiental, dada por Resolución 2086 de 2010.

Así entonces, cabe destacar que si bien el Consejo de Estado - Sección primera - , admitió la demanda de nulidad instaurada en contra del artículo 11 del Decreto 3678 de 2010, y decretó la suspensión provisional de los efectos producidos por el mencionado artículo, es decir la expedición de la Resolución 2086 de 2010, lo cierto es que el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, por intermedio de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, interpuso recurso de reposición el 30 de marzo de 2012, el cual fue debidamente admitido por la sala el 24 de mayo de 2012, entendiéndolo como un recurso de súplica, lo que implica que la Resolución 2086 de 2010 continúa vigente hasta tanto el Consejo de Estado no se pronuncie frente a la demanda de nulidad.

Los anteriores cargos formulados producto de la infracción a las normas ambientales presentan un tipo de infracción que no se concretan en impactos ambientales, sin embargo generan un riesgo potencial de afectación.

A continuación se procede a realizar la respectiva tasación de la multa, conceptuando lo siguiente:

$$\text{Multa} = B + [(a*i)*(1+A) + Ca]*Cs \quad (\text{Ecuación 1})$$

Dónde:

- B:* Beneficio ilícito.
a: Factor de temporalidad
i: Grado de afectación ambiental y/o evaluación del riesgo.
A: Circunstancias agravantes y atenuantes.
Ca: Costos asociados.
Cs: Capacidad socioeconómica del infractor.

RESOLUCIÓN No: 000275 DE 2016

“POR LA CUAL SE RESUELVE UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL INICIADO EN CONTRA DEL MUNICIPIO DE SABANAGRANDE

Como producto de la infracción a las normas ambientales, se pueden presentar dos tipos de situaciones:

- Infracción que se concreta en afectación ambiental.
- Infracción que no se concreta en afectación pero que genera un riesgo.

Para este caso se trata de dos infracciones que no se concreta en afectación ambiental pero se genera un riesgo:

- **Cargo 1:** Los requerimientos solicitados en el Auto No. 0000142 del 14 de Marzo de 2011 (Notificado por edicto No. 00088 de 12 de Julio de 2011).
- **Cargo 2:** Los requerimientos solicitados en el Auto No. 000385 del 06 de Mayo de 2013 (Notificado el 16 de Mayo del 2013).

El riesgo potencial se valora e incorpora dentro de la variable Grado de afectación Ambiental.

Beneficio Ilícito (B): Consiste en la ganancia o beneficio que obtiene el infractor. Este beneficio puede estar constituido por ahorros de retrasos, costos evitados o ingresos directos. El beneficio ilícito se obtiene de relacionar la ganancia o beneficio producto de la infracción con la capacidad de detección. Por tanto:

Tabla 1. Beneficio lícito.

Beneficio Ilícito (B)	Análisis	Valor
Cargo 1	Se desconoce cómo calcular los costos evitados, los ingresos obtenidos y los ahorros de retraso conseguidos por parte del infractor al incumplir lo dispuesto en el Auto No. 0000131 del 14 de Marzo de 2011	0
Cargo 2	Se desconoce cómo calcular los costos evitados, los ingresos obtenidos y los ahorros de retraso conseguidos por parte del infractor al incumplir lo dispuesto en el Auto No. 00386 del 06 de Mayo de 2013	0

Grado de afectación ambiental y/o evaluación del riesgo

Determinación del riesgo (R): Se implementa este aspecto debido a que aun cuando la infracción ambiental en la que incurrió la empresa no se concretó en impactos ambientales, existen agentes de peligro y afectaciones potenciales asociadas:

Tabla 2. Identificación de agentes de peligro y potenciales afectaciones asociadas

Cargos	Identificación de agentes de peligro	Potenciales afectaciones asociadas
Cargo 1	Ocupación de cauce	Efectos sobre los ciclos hidrológicos, geomorfológicos y ecológicos.
Cargo 2	Ocupación de cauce	Efectos sobre los ciclos hidrológicos, geomorfológicos y ecológicos.

Determinación de la importancia de la afectación: La importancia de la afectación es igual a:

$$I = (3*IN)+(2*EX)+PE+RV+MC$$

Donde;

Intensidad (IN)
Extensión (EX)
Persistencia (PE)
Reversibilidad (RV)
Recuperabilidad (MC)

RESOLUCIÓN N°: 000275 DE 2016

“POR LA CUAL SE RESUELVE UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL INICIADO EN CONTRA DEL MUNICIPIO DE SABANAGRANDE

Tabla 3. Determinación de la importancia de la afectación. Calificación de cada atributo. Para el cargo 1.

Atributo	Valor	Valor Calculado	Criterio
Intensidad (IN)	1	36	El nivel de intensidad se tomó igual 1 porque la afectación del bien de riesgo representa una desviación estándar mínima inferior al 33%.
Extensión (EX)	12		Cuando la afectación se manifiesta en un área superior a cinco (5) hectáreas.
Persistencia (PE)	3		Cuando la afectación no es permanente en el tiempo, se establece un plazo temporal de manifestación entre seis (6) meses y cinco (5) años.
Reversibilidad (RV)	3		Aquel en el que la alteración puede ser asimilada por el entorno de forma medible en el mediano plazo, debido al funcionamiento de los procesos naturales de la sucesión ecológica y de los mecanismos de autodepuración del medio. Es decir, entre uno (1) y diez (10) años.
Recuperabilidad (MC)	3		Caso en que la afectación puede eliminarse por la acción humana, al establecerse las oportunas medidas correctivas, y así mismo, aquel en el que la alteración que sucede puede ser compensable en un periodo comprendido entre 6 meses y 5 años.

Tabla 4. Determinación de la importancia de la afectación. Calificación de cada atributo. Para el cargo 2.

Atributo	Valor	Valor Calculado	Criterio
Intensidad (IN)	1	36	El nivel de intensidad se tomó igual 1 porque la afectación del bien de riesgo representa una desviación estándar mínima inferior al 33%.
Extensión (EX)	12		Cuando la afectación se manifiesta en un área superior a cinco (5) hectáreas.
Persistencia (PE)	3		Cuando la afectación no es permanente en el tiempo, se establece un plazo temporal de manifestación entre seis (6) meses y cinco (5) años.
Reversibilidad (RV)	3		Aquel en el que la alteración puede ser asimilada por el entorno de forma medible en el mediano plazo, debido al funcionamiento de los procesos naturales de la sucesión ecológica y de los mecanismos de autodepuración del medio. Es decir, entre uno (1) y diez (10) años.
Recuperabilidad (MC)	3		Caso en que la afectación puede eliminarse por la acción humana, al establecerse las oportunas medidas correctivas, y así mismo, aquel en el que la alteración que sucede puede ser compensable en un periodo comprendido entre 6 meses y 5 años.

Tabla 5. Evaluación de la magnitud

Criterio de valoración de afectación	Importancia de la afectación	Magnitud potencial de impacto (m)
Irrelevante	8	20
Leve	9-20	35
Moderado	21-40	50
Severo	41-60	65
Crítico	61-80	80

Tabla 6. Probabilidad de ocurrencia

Calificación	Probabilidad de ocurrencia (o)
Muy Alta	1
Alta	0.8
Moderada	0.6
Baja	0.4
Muy baja	0.2

La ecuación a usar es la siguiente:

$$r = o * m \quad (\text{Ecuación 2})$$

Dónde:

r = Riesgo

o = Probabilidad de ocurrencia de la afectación

RESOLUCIÓN No: - 000275 DE 2016

“POR LA CUAL SE RESUELVE UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL INICIADO EN CONTRA DEL MUNICIPIO DE SABANAGRANDE

m = Magnitud potencial de la afectación para su obtención se debe calcular la importancia de la afectación.

El valor obtenido para la importancia de la afectación para cada uno de los cargos es el siguiente:

Tabla 7. Resultado del riesgo

Cargos	Valor de “o”	Valor de “m”	Resultado de “r”
Cargo 1	0.4	50	$r = 20$
Cargo 2	0.4	50	$r = 20$

En la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental (Página 29) se aclara: “...En aquellos casos en los cuales confluyan dos o más infracciones que generen riesgo potencial de afectación, se realiza un promedio de sus valores...” Por Tanto:

$$\bar{x} = \frac{\sum x}{n}$$

$$\bar{x} = \frac{20 + 20}{2} = 20$$

El valor obtenido para la importancia de la afectación

$$r=20$$

Obtenido el valor del riesgo, se determina el valor monetario de la importancia del riesgo, a partir de la siguiente ecuación:

$$R = (11,03 * SMMLV) * r \quad (\text{Ecuación 2})$$

Dónde:

R = Valor monetario de la importancia del riesgo
 $SMMLV$ = Salario mínimo mensual legal vigente (en pesos)
 r = Riesgo

Entonces:

$$R = (11,03 * SMMLV) \times r = 11,03 \times 644.350 \times 20 = \$ 142.143.610$$

Factor de temporalidad (a): La variable α (alfa) es un parámetro de temporalidad, se usa en aquellos eventos en los cuales la constancia en el tiempo es relevante en la afectación. El factor temporalidad considera la duración del ilícito. Para su cálculo se requiere determinar la fecha de inicio y la fecha de terminación de la infracción. El factor temporalidad para cada uno de los cargos formulados se calculó de acuerdo con el procedimiento indicado en el parágrafo 3 artículo 7 de la Resolución 2086 de 2010.

Cargo 1

Fecha inicial: Se toma como fecha inicial al día siguiente de cumplido del término establecido en el acto administrativo N° 0000142 del 14 de Marzo de 2011, para la entrega del informe detallado de las obras.

Fecha final: El día en que se formularon los cargos.

RESOLUCIÓN No: 000275 DE 2016

“POR LA CUAL SE RESUELVE UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL
INICIADO EN CONTRA DEL MUNICIPIO DE SABANAGRANDE

Cargo 2

Fecha inicial: Se toma como fecha inicial al día siguiente de cumplimiento del término establecido en el acto administrativo N° 000385 del 06 de Mayo de 2013, para la entrega del informe detallado de las obras.

Fecha final: El día en que se formularon los cargos.

Tabla 8. Factor de temporalidad

Cargo	Fecha inicial	Fecha Final	Días	Promedio de Días
Cargo 1	28 de Julio del 2011	2 de Junio del 2015	1403	1067
Cargo 2	31 de mayo del 2013	2 de junio del 2015	731	

El factor de temporalidad se estableció como cuatro (4) toda vez que el incumplimiento que presenta el municipio a lo requerido en los Autos No. 0000142 del 14 de Marzo de 2011 y No. 000385 del 06 de Mayo de 2013, se presenta de forma continua durante un periodo mayor a 365 días. (Tomado del Manual conceptual y procedimental Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental, desarrollado por el Ministerio. Tabla 9 muestra la relación entre el número de días y el valor del factor alfa (α)).

Atenuantes y agravantes (A): cero (0) No se presentan circunstancias agravantes o atenuantes.

Costos Asociados (Ca): Las variable costos asociados, corresponde a aquellas erogaciones en las cuales incurre la autoridad ambiental durante el proceso sancionatorio y que son responsabilidad del infractor, se obtiene un valor $Ca=0$.

Capacidad Socioeconómica del Infractor (Cs): El municipio de Sabanagrande corresponde a un ente territorial clasificado en categoría sexta tal cual como lo establece el Decreto 067 de 30 de septiembre 2015 y evidenciado en la página de la Contaduría General de la Nación¹, por lo cual se le otorga un valor para $Cs=0,4$.

A continuación se procede a realizar la respectiva tasación de la multa, conceptuando lo siguiente:

$$\text{Multa} = B + [(\alpha \cdot i) \cdot (1+A) + Ca] \cdot Cs \quad (\text{Ecuación 1})$$

Dónde:

- B: Beneficio ilícito.
- α : Factor de temporalidad
- i: Grado de afectación ambiental y/o evaluación del riesgo.
- A: Circunstancias agravantes y atenuantes.
- Ca: Costos asociados.
- Cs: Capacidad socioeconómica del infractor.

Cálculo de la multa:

Remplazando los valores obtenidos en la Ecuación 1.

$\text{Multa} = B + [(\alpha \cdot i) \cdot (1+A) + Ca] \cdot Cs$ (Ecuación 1), se obtiene:

$\text{Multa} = 0 + [(4 \cdot 142.143.610) \cdot (1 + (0)) + 0] \cdot 0,4$

Dónde:

¹ //www.contaduria.gov.co/

RESOLUCIÓN No: - 000275 DE 2016

“POR LA CUAL SE RESUELVE UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL
INICIADO EN CONTRA DEL MUNICIPIO DE SABANAGRANDE

$B = 0$

$\alpha = 4$

$i = \$ 142.143.610$

$A = 0$

$Ca = 0$

$Cs = 0.4$

MULTA:

M= \$227, 429,776 (Doscientos veinte siete millones cuatrocientos veinte y nueve mil setecientos setenta y seis pesos M/L).

Dadas entonces las precedentes consideraciones y en mérito de lo expuesto ésta Dirección General,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: SANCIONAR al Municipio de SABANAGRANDE, representado por el Alcalde José Mario Romero Cahuana, con la Imposición de MULTA equivalente a Doscientos veinte siete millones cuatrocientos veinte y nueve mil setecientos setenta y seis pesos M/L (**227,429,776**) de conformidad a los argumentos expuestos en la parte considerativa de esta resolución.

PARAGRAFO PRIMERO: El usuario debe cancelar el valor señalado en el presente Artículo dentro de los nueve (9) días siguientes al recibo de la cuenta de cobro, que para tal efecto se le envié.

PARAGRAFO SEGUNDO: Para efectos de acreditar la cancelación de los costos señalados en el presente Artículo, el usuario debe presentar copia del recibo de consignación o de la cuenta de cobro, dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de pago, con destino a la Gerencia de Gestión Ambiental de ésta Entidad.

PARÁGRAFO TERCERO: En el evento de incumplimiento del pago anotado en el presente artículo, la C.R.A. Atlántico podrá ejercer el respectivo procedimiento de jurisdicción coactiva, conforme a lo establecido en Art. 23 del decreto 1768/94 y la Ley 6 de 1992.

ARTICULO SEGUNDO: el Concepto Técnico N°0000296 del 2 de mayo de 2016, los actos administrativos relacionados y demás documentos del expediente 1010-412, constituyen los elementos probatorios de la presente sanción administrativa.


ARTÍCULO TERCERO: Notificar en debida forma el contenido de la presente Resolución al interesado o a su apoderado debidamente constituido, de conformidad con los artículos 67, 68 y 69 de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO CUARTO: Comunicar la presente actuación a la Procuraduría Ambiental y Agraria, para su conocimiento y fines pertinentes, con base en los lineamientos contemplados en el artículo 57 de la Ley 133 de 2009 y el Memorando N° 005 del 14 de marzo de 2013, emitido por la Procuraduría General de la Nación.

ARTÍCULO QUINTO: Contra el presente acto administrativo, procede por vía gubernativa el recurso de reposición ante el Director General de esta Corporación, el cual podrá ser interpuesto personalmente y por escrito por el interesado, su representante o apoderado debidamente constituido, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación, conforme a lo dispuesto en el Artículo 76 de la Ley 1437 de 2011.

Dado en Barranquilla a los **17 MAYO 2016**

NOTIFÍQUESE, PUBLIQUESE Y CÚMPLASE


ALBERTO E. ESCOLAR VEGA
DIRECTOR GENERAL

Exp: 1610-407

Elaboro: M. Laborde Ponce. Contratista

VoBo: Juliette Sleman Chams, Gerente de Gestión Ambiental. (C)