

RESOLUCIÓN NÚMERO **0691** DE **23 MAY 2025**

"Por la cual se resuelve recurso de reposición en contra de la Resolución 656 del 31 de mayo de 2024 y se adoptan otras determinaciones"

**LA DIRECTORA (E) DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS
ECOSISTÉMICOS DEL MINISTERIO AMBIENTE Y DESARROLLO
SOSTENIBLE**

En uso de las facultades legales establecidas en la Ley 99 de 1993, en la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024, de las asignadas en el numeral 16 del artículo 16 del Decreto Ley 3570 del 27 de septiembre de 2011, en la Resolución 223 del 03 de marzo de 2025 y,

C O N S I D E R A N D O

I. ANTECEDENTES

La Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, emitió la Resolución No. 656 del 31 de mayo de 2024 "*Por la cual se decide un procedimiento sancionatorio y se adoptan otras determinaciones*", en la cual se declaró responsable ambiental al MUNICIPIO DE CHIRIGUANÁ, CESAR con NIT 800.095.585-0 por el incumplimiento del artículo tercero de la Resolución No. 2030 del 22 de octubre de 2009, en concordancia con el Auto No. 126 del 29 de diciembre de 2013 y el Auto No. 104 del 28 de marzo de 2016, de acuerdo con el cargo único formulado mediante el artículo primero del Auto No. 149 del 21 de mayo de 2019.

Como consecuencia de declarar responsable ambiental al MUNICIPIO DE CHIRIGUANÁ, CESAR se impuso a título de sanción, una multa correspondiente a la suma de OCHO MIL CIENTO SEIS CON CUARENTA Y OCHO (8.106,48) unidades de Valor Básico (UVB), equivalente a OCHENTA Y OCHO MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL NOVENTA Y CINCO PESOS.

La mencionada resolución fue notificada por medios electrónicos a la citada alcaldía, a la dirección alcalde@chiriguana-cesar.gov.co, el 23 de septiembre de 2024.

Seguidamente, a través del radicado 2024E1052040 del 04 de octubre de 2024, el MUNICIPIO DE CHIRIGUANÁ, CESAR, con NIT 800.095.585-0 presentó Recurso de reposición en contra de la Resolución 656 del 31 de mayo de 2024 "*Por la cual se decide un procedimiento sancionatorio y se adoptan otras determinaciones*".

**II. COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO
SOSTENIBLE - DIRECCIÓN DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y
SERVICIOS ECOSISTÉMICOS.**

Por la cual se resuelve recurso de reposición en contra de la Resolución 656 del 31 de mayo de 2024 y se adoptan otras determinaciones"

La Ley 1333 del 21 de julio de 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024 estableció el procedimiento sancionatorio en materia ambiental y señaló que el Estado es titular de la potestad sancionatoria, la cual ejerce, entre otros, a través y entre otros del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de conformidad con las competencias establecidas por la Ley y los reglamentos.

A través del artículo 12 de la Ley 1444 de 2011, el Gobierno Nacional reorganizó el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y lo denominó Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En uso de las facultades extraordinarias concedidas en el literal c) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, el Gobierno Nacional, a través del Decreto Ley 3570 del 27 de septiembre de 2011, modificó los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y lo integró al Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El artículo 1º del Decreto-Ley citado, estableció que: *"El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables; encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores."*

Dentro de las funciones asignadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se encuentra la de adelantar el trámite de la solicitud de sustracción.

A su vez, en el numeral 16 del artículo 16 del Decreto Ley 3570 del 27 de septiembre de 2011, estableció como una de las funciones de la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, la de *"Imponer las medidas preventivas y sancionatorias en los asuntos de su competencia"*.

El párrafo del artículo 2º de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, establece que: *"En todo caso las sanciones deberán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, o por la autoridad ambiental con jurisdicción en donde ocurrió la infracción ambiental cuando el proyecto, obra o actividad no esté sometido a un instrumento de control y manejo ambiental, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio"*.

Mediante Resolución 0223 de 03 de marzo de 2025 se llevó a cabo el encargo de LUZ STELLA PULIDO PÉREZ como Directora Técnica, Código 0100, Grado 22, de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.

Por lo que en virtud del numeral 16 del artículo 16 del Decreto-Ley 3570 del 27 de septiembre de 2011, es la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos la competente para ordenar el inicio, impulsar y llevar hasta su culminación el procedimiento ambiental sancionatorio de acuerdo con lo ordenado Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

"Por la cual se resuelve recurso de reposición en contra de la Resolución 656 del 31 de mayo de 2024 y se adoptan otras determinaciones"

La Constitución Política en relación con los recursos naturales en Colombia, dispuso la duplicidad del concepto de protección, el cual es atribuido al Estado y a los particulares como lo describe el artículo 8º de la Carta Política, donde establece que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

El Artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, establece el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, dentro de ellas igualmente dispuso que "(...) *nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio* (...)".

Asimismo, el artículo 79 de la Carta Política, consagra el derecho a gozar de un ambiente sano, establece que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

La citada obligación comprende elementos como la planificación y control de los recursos naturales, con el fin de asegurar su desarrollo sostenible, conservación, restauración y sustitución; en tanto que su función de intervención, inspección y prevención se encamina a precaver el deterioro ambiental, a hacer efectiva su potestad sancionatoria, y exigir a manera de compensación los daños que se produzcan a aquellos, tal y como lo establece el artículo 80 de la Constitución Política de Colombia.

La protección al ambiente corresponde a uno de los más importantes cometidos estatales y es deber del Estado garantizar a las generaciones futuras la conservación del ambiente y la preservación de los recursos naturales. De ahí el objeto para crear el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como organismo rector de la gestión ambiental y de los recursos naturales.

El artículo 209 de la Constitución señala que "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad moralidad eficacia celeridad, imparcialidad y publicidad mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones."

De conformidad con lo establecido por el inciso segundo del artículo 107 de la Ley 99 de 1993, las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares.

La Constitución colombiana reconoce una triple dimensión dentro del ordenamiento jurídico para el ambiente: Primero, conlleva su protección prevaleciendo el interés general como principio que irradia el orden jurídico, ya que es obligación del Estado y de los particulares proteger las riquezas naturales de la Nación (artículo 8º). Segundo, comprende el derecho de gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del Ambiente (artículo 79), siendo éste exigible por diferentes vías judiciales. Y tercero, finalmente la Constitución genera un conjunto de obligaciones impuestas tanto a las Autoridades como a los particulares para su protección (artículos 79 y 80) Sentencia C-126 de 1998.

"Por la cual se resuelve recurso de reposición en contra de la Resolución 656 del 31 de mayo de 2024 y se adoptan otras determinaciones"

En aras de cumplir con este precepto, la carta magna ha conferido al estado la potestad sancionatoria, la cual tiene su origen en las disposiciones constitucionales que establecen los fines esenciales del Estado (artículo 2º), los principios rectores de la función pública (artículo 209), entre ellos el principio de eficacia.

Asimismo, la potestad sancionatoria en cabeza del Estado se encuentra limitada el derecho al debido proceso, entendido como el conjunto de garantías con las que cuentan los administrados que enmarca entre otros derechos, el de contradicción, defensa y presunción de inocencia. Aspectos que permiten el desarrollo de la facultad sancionatoria de manera transparente, legítima y eficaz. Estas prerrogativas pueden ser previas y posteriores tal como lo menciona la sentencia C-034/14, así:

"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."

De acuerdo con lo establecido en el artículo 2º de 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 organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones", el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente de la Nación a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

El Derecho Administrativo Sancionador se erige como un importante mecanismo de protección del ambiente, en cuanto brinda a los poderes públicos encargados de la gestión ambiental la obligación de adoptar medidas en procura de dar cumplimiento al mandato constitucional y legal de propender por el interés general, al cual deben someterse las decisiones administrativas dentro de nuestro Estado Social de Derecho.

V. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REPOSICIÓN.

El recurso de reposición constituye un instrumento legal mediante el cual la parte interesada tiene la oportunidad de ejercer el derecho de controvertir una decisión, para que la administración previa su evaluación, la confirme, aclare, modifique o revoque, previo el lleno de las exigencias legales establecidas para dicho efecto.

En tal sentido, la finalidad esencial del recurso de reposición no es otra distinta a que al funcionario de la administración que tomó una decisión administrativa,

Por la cual se resuelve recurso de reposición en contra de la Resolución 656 del 31 de mayo de 2024 y se adoptan otras determinaciones"

tenga la oportunidad para que enmiende o corrija un error, o los posibles errores que se hayan podido presentar en el acto administrativo por él expedido, en ejercicio de sus funciones.

El Capítulo VI de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 74 establece:

"Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque. (...)"

Asimismo, en el capítulo VI de la Ley 1437 de 2011, "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", se establecen las normas para la presentación, oportunidad y trámite de los recursos de reposición contra los actos administrativos, como se observa a continuación:

"Artículo 76. Oportunidad y presentación. Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez. (...)

ARTÍCULO 77. Requisitos. Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrán presentarse por medios electrónicos.

Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos:

1. Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido.
2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad.
3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer.
4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio.

Sólo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados. Si el recurrente obra como agente oficioso, deberá acreditar la calidad de abogado en ejercicio, y prestar la caución que se le señale para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de dos (2) meses.

Si no hay ratificación se hará efectiva la caución y se archivará el expediente.

Para el trámite del recurso el recurrente no está en la obligación de pagar la suma que el acto recurrido le exija. Con todo, podrá pagar lo que reconoce deber. (...)"

En cuanto a la verificación de los requisitos legales establecidos en la Ley 1437 de 2011, frente al recurso de reposición interpuesto, se tiene lo siguiente:

"Por la cual se resuelve recurso de reposición en contra de la Resolución 656 del 31 de mayo de 2024 y se adoptan otras determinaciones"

El recurso de reposición interpuesto por EL MUNICIPIO DE CHIRIGUANÁ, CESAR, con NIT 800.095.585-0 fue presentado dentro del término legal previsto para ello, teniendo en cuenta que la fecha de notificación de la Resolución 656 del 31 de mayo de 2024, se surtió el 23 de septiembre de 2024 y la alcaldía contaba con diez (10) días hábiles para interponerlo desde dicha fecha, es decir, desde el 24 de septiembre de 2024 hasta el 07 de octubre de 2024, y el respectivo recurso de reposición fue radicado por escrito ante este Ministerio el día 04 de octubre del citado año.

Igualmente, fue presentado directamente por el representante legal del MUNICIPIO DE CHIRIGUANA, CESAR, es decir su alcalde, el señor JOSE CARMELO GALIANO USCATEGUI identificado con cédula de ciudadanía No. 77.104.162, de conformidad con lo evidenciado en el acta de posesión allegada con el recurso.

También se evidencia que, en el escrito de recurso, se expone de manera detallada los motivos de inconformidad, manifiesta que presenta algunas pruebas documentales y precisa la dirección de notificación con el fin de que se le notifique de la presente decisión.

En este orden de ideas, se considera que se da cumplimiento a los requisitos establecidos en los artículos 76 y 77 de la Ley 1437 de 2011.

VI. DE LOS ARGUMENTOS DEL RECURSO DE REPOSICIÓN.

Mediante el radicado 2024E1052040 del 04 de octubre de 2024, el MUNICIPIO DE CHIRIGUANÁ, CESAR, con NIT 800.095.585-0 expuso los argumentos de inconformidad en contra de la Resolución No. 656 del 31 de mayo de 2024, así:

"2. DE LA SUSTENTACIÓN DEL RECURSO

(...)

En la investigación administrativa de la referencia, fueron soslayados factores importantes a considerar como es el hecho de que la presunta infracción por la que se pretende sancionar a la entidad territorial a la que represento; el acto que ordenó la obligación de carácter ambiental, perdió fuerza ejecutoria, la absoluta carencia de dolo o culpa de la entidad administrativa sancionada, pese a la existencia de un hecho notorio que lo demuestra y que esto obedece a circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor notoriamente demostradas y existentes desde hace más de veinte (20) años en el Departamento del Cesar, circunstancias que tienen la entidad suficiente para excluir el factor de responsabilidad ambiental de la entidad territorial sancionada indebidamente en primera instancia, como a continuación lo detallo:

Primero. Que mediante oficio con radicado No. 4120-E1-80263 del 16 de julio de 2009, el señor alcalde Municipal de Chiriguaná (Cesar) solicitó a la Dirección de Ecosistemas, gestionar la sustracción del área de la Reserva Forestal de la Serranía de Los Motilones, con el fin de ejecutar el proyecto del nuevo sistema alternativo de abastecimiento de agua potable.

Segundo. Que mediante Memorando con Radicado No. 2100-4-80263 del 20 de agosto de 2009, la Dirección de Ecosistemas remitió a la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, los Términos de Referencia con el fin de atender la citada solicitud, para la elaboración de los estudios ambientales y dar inicio al proceso de sustracción.

Por la cual se resuelve recurso de reposición en contra de la Resolución 656 del 31 de mayo de 2024 y se adoptan otras determinaciones"

Tercero. Que mediante oficio con Radicado No. 2400-2-96096 del 21 de agosto de 2009, la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales hizo entrega al Señor alcalde de Chiriguaná de los Términos de Referencia para la Sustracción Parcial de Áreas de Reserva Forestal Nacional establecidas por la Ley 2ª de 1959, para el desarrollo de Proyectos considerados de Utilidad Pública e Interés Social - Acueductos Municipales.

Cuarto. Que mediante oficio con Radicado No. 4120-E1-110156 del 21 de septiembre de 2009, el señor alcalde Municipal de Chiriguaná remite la documentación con la información solicitada en los Términos de Referencia.

Quinto. Que mediante memorando 2400-4-110156 del 23 de septiembre de 2009, la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales traslada a la Dirección de Ecosistemas los estudios presentados para el trámite de Sustracción de la Zona de Reserva Forestal de los Motilones, con los cuales se hizo apertura del expediente SRF0046. Resolución No. 2030 del 22 de octubre de 2009.

Sexto. Que mediante memorando con Radicado No. 2100-3123182 del 20 de octubre de 2009, la Dirección de Ecosistemas emitió Concepto Técnico para la Sustracción del área de la Reserva Forestal de la Serranía de Los Motilones, con el fin de ejecutar el proyecto del nuevo sistema alternativo de abastecimiento de agua potable. JUSTIFICADO en la Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones, en el artículo 56 dispone:

(...) Artículo 56. Declaratoria de utilidad pública e interés social para la prestación de servicios públicos. Declárase de utilidad pública e interés social la ejecución de obras para prestar los servicios públicos y la adquisición de espacios suficientes para garantizar la protección de las instalaciones respectivas (...)

(...) En cuanto al municipio de Chiriguaná la justificación está relacionada con lo siguiente: Actualmente la prestación de servicio de agua potable es precaria en la cabecera municipal del Municipio de Chiriguaná. El suministro de agua potable a las viviendas presenta varias problemáticas a saber: - Baja continuidad, la entrega de agua sólo se hace unas pocas horas al día y por sectores. A pesar de que las fuentes actuales, pozos profundos, permiten cubrir cerca del 80% de la demanda de agua, hay enormes pérdidas asociadas a problemáticas técnicas e institucionales que son la razón de esta situación.

La capacidad de las fuentes de agua se ha deteriorado por la alta presión existente sobre los acuíferos en la zona y la reducción del potencial de recarga a raíz del uso de aguas superficiales. Más aún, cuando hay un enorme descontento de la comunidad en general con el suministro de agua ante cada evento de falta. Por otro lado, el hecho de depender de varios pozos con sus respectivos equipos y que el proceso de tratamiento y de distribución de agua la red involucra varios procesos de bombeo, hacen bastante vulnerable el suministro de agua en aspectos técnicos-operativos como de la misma calidad del agua.

Los costos de energía de bombeo inducen costos importantes en el componente operativo de las tarifas, la cual encarece el servicio para los usuarios.

Séptimo. Por otro lado, en gran parte de los corregimientos se presentan problemáticas similares en el suministro de agua potable, y en estas áreas las problemáticas de prestación del servicio se acentúan dado que la oferta de agua es muy inferior la demanda por restricciones de infraestructura de producción.



Por la cual se resuelve recurso de reposición en contra de la Resolución 656 del 31 de mayo de 2024 y se adoptan otras determinaciones"

Es importante anotar que algunos de estos corregimientos sufren de problemáticas severas de abastecimiento debido a las dificultades para establecer una fuente segura, como son La Sierra y Rincón Hondo con una población cercana a las 5000 personas. En los aspectos financieros, priorizar la inversión de recursos de regalías de las vigencias 2009 y 2010 a la financiación de los estudios de factibilidad, diseños y construcción del acueducto por gravedad desde la confluencia de las quebradas La Mula y La Lejía para el abastecimiento de agua potable de la cabecera municipal y los corregimientos de Rincón Hondo, Poponte, La Sierra, La Aurora, La Estación, El Cruce, Ojo de agua, Agua fría, Los Cerrajones y Arenas Blancas.

Así las cosas, el municipio de Chiriguaná ha justificado antes sus instancias de administración y control político esta decisión de incuestionable beneficio para la comunidad y cuyo impacto permitirá inducir una mejor administración de los servicios públicos. Además, se considera que es una inversión segura en cuanto que los estudios han mostrado amplia seguridad de abastecimiento en la quebrada La Mula, fuente seleccionada para ubicar la estructura de toma y el área de dicha cuenca hace parte de la reserva forestal de la serranía de Los Motilones.

Octavo. De este cumulo de circunstancias, nace el mandato establecido en el numeral tercero de la resolución 2030 de fecha veintidós (22) de octubre de dos mil nueve (2.009), que a su tenor literal dispone:

ARTÍCULO TERCERO. - Como medida de compensación en el término de 6 meses contados a partir de la fecha de la ejecutoria del presente acto administrativo, La Alcaldía de Chiriguaná deberá presentar, para su revisión y aprobación ante este Ministerio, un programa de compensación estructurado y concertado con la Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR en lo siguiente:

Plan de restauración de una superficie de al 3,5566 Ha, ubicadas preferiblemente al interior del área de la Zona de Reserva Forestal de la Serranía de Los Motilones, que considere los siguientes aspectos:

- a) Predio(s) de propiedad pública o privada restauración.*
- b) Localización georreferenciada del área propuesta para la restauración*
- c) Estrategia de restauración que se implementará*
- d) Costos y el cronograma de Implementación de la propuesta.*

La propuesta de plan de restauración debe considerar dentro de su formulación las estrategias de conservación y conectividad que la Corporación tenga formuladas para esta actividad.

Para evaluar la efectividad de la medida de restauración se deberá realizar el monitoreo cada seis meses durante cinco años de las siguientes variables:

- o Supervivencia*
- o Estado Fitosanitario*
- o Evaluar la tasa de cambio temporal de los tipos de coberturas.*
- o Estructura poblacional de las especies (% de individuos por clase de tamaño)*
- o Dinámica poblacional de las especies (Tasas de supervivencia por clase de tamaño y tasa de crecimiento poblacional)*

Por la cual se resuelve recurso de reposición en contra de la Resolución 656 del 31 de mayo de 2024 y se adoptan otras determinaciones"

o *Sucesión natural*

El municipio de acuerdo con lo establecido en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, deberá adquirir dentro de la cuenca abastecedora, áreas de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico.

PARÁGRAFO PRIMERO.- El municipio de Chiriguaná, debe poner en marcha el plan de manejo que contenido en los estudios requeridos presentados dentro del trámite de sustracción bajo la denominación de "plan de compensación", ya que los componentes propuestos procuran un manejo integral de los aspectos físicos, bióticos y ambientales que redundarán en el manejo adecuado de la cuenca y el mantenimiento y mejoramiento de la oferta del recurso hídrico para suministrar al acueducto y demás usuarios aguas abajo.

Noveno. De estas actuaciones, tenemos que la entidad territorial está totalmente desprovista de circunstancias de dolo o culpa, debido a que el actuar por parte de sus agentes, estaba claramente dirigido al establecimiento de una situación de utilidad pública e interés social, orientada a satisfacer necesidades básicas insatisfechas de los ciudadanos; sin embargo, el cumplimiento de las medidas de compensación ordenadas en dicha resolución, no obedecen a su desidia, sino especialísimas circunstancias de violencia, amplia y notoriamente conocidas a nivel nacional que se presentan en el área de Departamento del Cesar y específicamente en el Municipio de Chiriguana (Cesar), las cuales no fueron consideradas para indebidamente sancionar a la entidad territorial que represento.

Décimo. Otra de las circunstancias, excluyentes del elemento de responsabilidad en materia ambiental, y que claramente dan lugar a excluir la responsabilidad de la entidad presuntamente infractora, hace relación específica a que el acto administrativo que imponía obligaciones ambientales ya había perdido su fuerza ejecutoria, de conformidad con lo previsto en el artículo 91 de la ley 1437 de 2.011, normas que a su tenor literal reza:

Ley 1437 de 2.011.

ARTÍCULO 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

- 1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*
- 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*
- 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.*
- 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.*

Lo anterior nos lleva a la ineludible conclusión que, no se puede de ninguna forma hacerse exigible y mucho menos sancionar al Municipio de Chiriguaná por una presunta infracción, por obligaciones que ya habían perdido su fuerza ejecutoria, la cual en el ordenamiento jurídico o en el plano de mundo jurídico, no es virtualmente exigible, por lo tanto la presunta infracción, no pasa de ser más que una obligación de orden natural, con carencia absoluta de interés jurídico para el ordenamiento jurídico ambiental, en su carácter de exigible y que evoca la necesidad de reponer en el sentido de revocar el acto administrativo recurrido;

'Por la cual se resuelve recurso de reposición en contra de la Resolución 656 del 31 de mayo de 2024 y se adoptan otras determinaciones'

sencillamente porque se sanciona por una circunstancia sin carácter para infraccionar, por ende no es sancionable, lo que transforma en atípica la conducta desplegada y esto deviene en el hecho de que han transcurrido más de cinco (5) años de haberse generado las obligaciones y en este caso la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos y debe por ello cesarse el procedimiento en razón de que dicha conducta de por sí no es constitutiva de infracción ambiental en los términos del artículo 9º de la ley 1333 de 2.009 numeral 2º

Undécimo. De igual forma no fue considerado como lo hemos dicho que en el presente asunto, situaciones eximentes de responsabilidad, relativos a circunstancias o eventos de fuerza mayor o caso fortuito, de conformidad con la definición de los mismos contenida en la Ley 95 de 1890 y que tienen que ver claramente con la presencia de grupos armados ilegales en las inmediaciones de las zonas de terreno en donde la entidad territorial debía realizar los planes de restauración como medidas de compensación.

Es claro, que de conformidad con lo previsto en el artículo 64 del Código Civil Colombiano establece que se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.

La anterior definición ha sido acogida mayoritariamente por la jurisprudencia civil, y es entendida bajo el concepto de la teoría unitaria de la causa extraña, en la cual se acepta la identidad entre ambas nociones, caso 'fortuito y fuerza mayor.

En la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a diferencia de lo anterior, la aplicación y el tratamiento de ambas figuras no ha sido monista sino dual, esto es, bajo la consideración dividida e independiente de cada una de esas figuras jurídicas hasta el punto de considerar que de éstas sólo la fuerza mayor, es causal eximente de la responsabilidad del Estado. Así, la Sección Tercera del Consejo de Estado en la Sentencia del 29 de enero de 1993, Exp. 7365, C.P. Juan de Dios Montes Hernández, señaló:

"Si bien la ley ha identificado los fenómenos de fuerza mayor y de caso fortuito, la jurisprudencia nacional ha buscado distinguirlos: en cuanto a la jurisdicción de lo contencioso administrativo concierne, dos concepciones se han presentado:

la de considerar que el caso fortuito como el suceso interno, que por consiguiente ocurre dentro del campo de actividad del que causa daño, mientras que la fuerza mayor es un acaecimiento externo ajeno a esa actividad y la que estima que hay caso fortuito cuando la causa del daño es desconocida"

(...)

De conformidad con los anteriores pronunciamientos, podemos concluir que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha diferenciado la fuerza mayor del caso fortuito, en tanto la fuerza mayor es una causa extraña y externa al hecho demandado, es un hecho irresistible e imprevisible que es ajeno y exterior a la actividad o al servicio que causó el daño. El caso fortuito, en cambio, se ha dicho que la fuerza mayor es causa extraña y externa al hecho demandado; se trata de un hecho conocido, irresistible e imprevisible, que es ajeno y exterior a la actividad o al servicio que causó el daño. El caso fortuito, por el contrario, proviene de la estructura de la actividad de aquél, y puede ser desconocido permanecer oculto, y en la forma que ha sido definido, no constituye una verdadera causa extraña, con virtualidad para suprimir la imputabilidad del daño.

Para el efecto es claro que existen y están demostrados por ser un hecho notorio, que para la implementación del plan de restauración como medida de compensación, a la que estuvo obligado el municipio que represento, requieren

Por la cual se resuelve recurso de reposición en contra de la Resolución 656 del 31 de mayo de 2024 y se adoptan otras determinaciones"

la realización de actividades de campo del equipo técnico y actividades de verificación que debido a las circunstancias de violencia política que son el diario vivir en la zona, debido a la existencia de grupos armados ilegales, debidamente conocidas por las autoridades militares y de policía y que así lo certifican, que impiden el normal desarrollo de las actividades de las autoridades administrativas y de los ciudadanos que pudiesen ver afectados sus actuaciones dentro del marco de la presente actuación administrativa.

Bajo este entendido es claro que, el acto administrativo recurrido debe reponerse en el sentido de revocarse debido a que no fueron tomadas en consideración circunstancias excluyentes de la responsabilidad ambiental como la existencia de casos fortuito y fuerza mayor, debidamente demostradas y que son hechos notorios y que dan lugar a la necesidad de revocar el acto recurrido.

PRONUNCIAMIENTO DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE-DIRECCIÓN DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS A LOS ARGUMENTOS DEL RECURSO.

Sea importante indicar que, en la primera parte del capítulo denominado "2. DE LA SUSTENTACIÓN DEL RECURSO", el Municipio recurrente a través de su representante legal realiza una serie de consideraciones, entre otros, relacionado con la importancia del medio ambiente, frente a lo establecido en la Ley 1333 de 2009, la función de la sanción administrativa, del derecho administrativo sancionador, el debido proceso y los derechos de los implicados, transcribiendo apartes de jurisprudencia respecto a los citados temas. No obstante, este Ministerio no se pronunciará frente a estos teniendo en cuenta que no contiene ningún motivo de inconformidad en contra de la resolución recurrida.

Igualmente, de lo transcrito anteriormente, se evidencia que desde el argumento enunciado como primero hasta el octavo se realiza un recuento por parte del Municipio de lo sucedido en el expediente permisivo en el que finalmente se les otorgó la sustracción respectiva, por lo que esta Autoridad no se pronunciará frente a estas manifestaciones por cuanto no contienen ningún motivo de inconformidad frente a decisión recurrida.

Ahora frente al argumento contenido en el numeral noveno y en el que se expone lo siguiente: *"De estas actuaciones, tenemos que la entidad territorial está totalmente desprovista de circunstancias de dolo o culpa, debido a que el actuar por parte de sus agentes, estaba claramente dirigido al establecimiento de una situación de utilidad pública e interés social, orientada a satisfacer necesidades básicas insatisfechas de los ciudadanos; sin embargo, el cumplimiento de las medidas de compensación ordenadas en dicha resolución, no obedecen a su desidia, sino especialísimas circunstancias de violencia, amplia y notoriamente conocidas a nivel nacional que se presentan en el área de Departamento del Cesar y específicamente en el Municipio de Chiriguana (Cesar), las cuales no fueron consideradas para indebidamente sancionar a la entidad territorial que represento".*

En relación con el argumento presentado por el municipio recurrente, en el cual se sostiene que no concurre culpa o dolo en su actuar debido a que las actuaciones administrativas estuvieron dirigidas al cumplimiento de fines de utilidad pública e interés social, y que la omisión en el cumplimiento de las obligaciones impuestas en la Resolución No. 2030 de 2009 obedeció a circunstancias excepcionales de

"Por la cual se resuelve recurso de reposición en contra de la Resolución 656 del 31 de mayo de 2024 y se adoptan otras determinaciones"

orden público ampliamente conocidas en el Departamento del Cesar, esta Autoridad se permite realizar las siguientes precisiones:

En primer lugar, se reconoce que el proyecto de construcción del nuevo sistema alternativo de abastecimiento de agua potable para el municipio de Chiriguaná responde a una finalidad legítima, orientada a satisfacer necesidades básicas insatisfechas de la población, y que dicha finalidad fue justamente valorada por este Ministerio al momento de conceder la sustracción parcial de la zona de reserva forestal mediante la Resolución No. 2030 del 22 de octubre de 2009. No obstante, la existencia de un propósito de utilidad pública no exonera a los sujetos obligados del cumplimiento de las medidas de compensación ambiental impuestas como condición para la viabilidad del proyecto.

En ese sentido, la obligación cuya inobservancia motivó el inicio del procedimiento sancionatorio —esto es, la presentación para revisión y aprobación de un programa de compensación ambiental estructurado y concertado con la Corporación Autónoma Regional del Cesar (CORPOCESAR)— se encuentra claramente establecida en el artículo 3º de la mencionada Resolución, y ha sido reiterada por esta Autoridad a través de sucesivos requerimientos contenidos en actos administrativos debidamente notificados, otorgando plazos adicionales razonables para su cumplimiento.

De esta forma, no existe vínculo causal entre la necesidad del proyecto de abastecimiento de agua potable y la omisión persistente en la presentación del plan de compensación, toda vez que se trata de deberes distintos: uno corresponde al objetivo del proyecto (agua potable), y el otro a las obligaciones ambientales impuestas para mitigar su impacto (compensación por sustracción de reserva forestal). Confundir estos aspectos implica desconocer el carácter autónomo y exigible de las medidas de compensación, cuya finalidad es asegurar el equilibrio ecológico afectado por la intervención autorizada.

Adicionalmente, no resulta jurídicamente atendible el argumento según el cual las condiciones de orden público habrían impedido la presentación del programa de compensación, máxime cuando lo requerido no consistía en la ejecución material del plan, sino en la entrega del documento para su revisión por parte de este Ministerio. El acto administrativo no exigía realizar intervenciones físicas en el terreno como condición previa a su cumplimiento, sino una estructuración documental y técnica que, de haber existido una real imposibilidad por motivos de seguridad, debió haberse justificado mediante pruebas en el marco del procedimiento sancionatorio.

En este contexto, el municipio no hizo uso de los medios legales disponibles para acreditar una causal eximente de responsabilidad, como lo es la fuerza mayor o el caso fortuito, omitiendo allegar prueba idónea alguna que permitiera desvirtuar la presunción legal de culpa o dolo prevista en los artículos 1º y 5º de la Ley 1333 de 2009 (modificada por la Ley 2387 de 2024). La carga de la prueba recaía sobre el presunto infractor, quien contaba con todas las garantías procesales para ejercer su derecho de defensa, pero no las utilizó oportunamente.

Por todo lo anterior, esta Autoridad concluye que el argumento esgrimido en el numeral noveno del recurso no desvirtúa la conducta sancionada ni constituye causal suficiente para revocar la decisión impugnada, en la medida en que no se

Por la cual se resuelve recurso de reposición en contra de la Resolución 656 del 31 de mayo de 2024 y se adoptan otras determinaciones"

acreditó la inexistencia de dolo o culpa ni se probó una circunstancia objetiva que excluyera la responsabilidad atribuida.

Frente al concepto de dolo y culpa en materia ambiental, específicamente en los trámites sancionatorios se tiene que de la simple lectura de los artículos 1 y 5 de la Ley 1333 de 2009 ahora modificada por la Ley 2387 de 2024 que contiene el procedimiento sancionatorio ambiental y que a continuación se transcriben, podemos extraer que en efecto, es el infractor ambiental quien tiene a su cargo la necesidad de desvirtuar la culpa o dolo en su actuar, con cualquier prueba, so pena de ser sancionado.

"ARTÍCULO 1º. Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental. El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y lo ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 55 y 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 Parques Nacionales Naturales de Colombia, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

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

"ARTÍCULO 5º. Infracciones. Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto Ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994, las demás normas ambientales vigentes y en los actos administrativos con contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.

PARÁGRAFO 1º. En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla, en los términos establecidos en la presente Ley. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

PARÁGRAFO 2º. El infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión.

De dichas normas se puede establecer que el legislador dispuso que "en materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales". Así las cosas, la potestad sancionatoria administrativa busca "(...) garantizar la organización y el funcionamiento de la Administración, y cumplir los cometidos estatales;

"Por la cual se resuelve recurso de reposición en contra de la Resolución 656 del 31 de mayo de 2024 y se adoptan otras determinaciones"

cuestionar el incumplimiento de los deberes, prohibiciones y los mandatos consignados; que descartan la imposición de sanciones privativas de la libertad (...)" Sentencia C- 595 de 2010.

En ese entendido, precisamos que el municipio contó con todos los medios probatorios legales para desvirtuar la presunción establecida en el procedimiento, sin embargo, no se evidenció prueba alguna aportada por el ente territorial recurrente ni durante el desarrollo del procedimiento sancionatorio, ni con el recurso de reposición al cual estamos dando respuesta que, le permita establecer con certeza a esta entidad que el infractor en efecto actuó con la debida diligencia y cuidado pero alguna circunstancia impidió el cumplimiento de la obligación contenida en el artículo 3 de la Resolución 2030 de 2009 requeridas nuevamente en el Auto No. 126 del 29 de diciembre de 2013 y en el Auto No. 104 del 28 de marzo de 2016 que tenía que ver con la presentación del citado programa de compensación ante este Ministerio.

Ahora bien, por parte de la ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHIRIGUANÁ (CESAR), no se presentan argumentos que permitan de manera contundente determinar el cumplimiento de lo requerido en el artículo tercero de la Resolución No. 2030 del 22 de octubre de 2009, reiterado en el Auto 126 de 2013 y Auto 104 de 2016 y tampoco registra el expediente alguna solicitud de prórroga o algún informe que evidencie el eximente de responsabilidad que se justifica en el recurso de reposición relacionado con la situación de fuerza mayor o caso fortuito por la situación de violencia del municipio.

Por lo anterior, se concluye que el argumento enunciado en el numeral noveno del escrito de reposición no será acogido por parte de este Ministerio.

En lo que tiene que ver con el argumento enlistado en el numeral décimo del recurso de reposición presentado por el municipio de Chiriguaná y que a continuación se transcribe:

" Otra de las circunstancias, excluyentes del elemento de responsabilidad en materia ambiental, y que claramente dan lugar a excluir la responsabilidad de la entidad presuntamente infractora, hace relación específica a que el acto administrativo que imponía obligaciones ambientales ya había perdido su fuerza ejecutoria, de conformidad con lo previsto en el artículo 91 de la ley 1437 de 2.011, normas que a su tenor literal reza:

Ley 1437 de 2.011.

ARTÍCULO 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

- 1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*
- 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*
- 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.*
- 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.*

Lo anterior nos lleva a la ineludible conclusión que, no se puede de ninguna forma hacerse exigible y mucho menos sancionar al Municipio de Chiriguaná por una

Por la cual se resuelve recurso de reposición en contra de la Resolución 656 del 31 de mayo de 2024 y se adoptan otras determinaciones"

presunta infracción, por obligaciones que ya habían perdido su fuerza ejecutoria, la cual en el ordenamiento jurídico o en el plano de mundo jurídico, no es virtualmente exigible, por lo tanto la presunta infracción, no pasa de ser más que una obligación de orden natural, con carencia absoluta de interés jurídico para el ordenamiento jurídico ambiental, en su carácter de exigible y que evoca la necesidad de reponer en el sentido de revocar el acto administrativo recurrido; sencillamente porque se sanciona por una circunstancia sin carácter para infraccionar, por ende no es sancionable, lo que transforma en atípica la conducta desplegada y esto deviene en el hecho de que han transcurrido más de cinco (5) años de haberse generado las obligaciones y en este caso la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos y debe por ello cesarse el procedimiento en razón de que dicha conducta de por sí no es constitutiva de infracción ambiental en los términos del artículo 9º de la ley 1333 de 2.009 numeral 2º

Esta Autoridad, frente al tema en particular y en el que el municipio resalta la causal número 3 del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, considera que es importante comenzar por entender, cómo se define esta causal para posteriormente analizar si este Ministerio tuvo en cuenta o no su aplicación y en consecuencia acoger o no los argumentos del ente territorial.

En este entendido, es importante recordar lo que dijo el Consejo de Estado en el Concepto 1861 de 2007- Sala de Consulta y Servicio Civil, aclarando que si bien se pronunció en su momento frente al artículo 66 del Decreto 01 de 1984, dicha causal de pérdida de fuerza ejecutoria solo fue modificada en el término de administración por autoridad en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, sin embargo se trae a colación por la claridad de dicho concepto frente a la determinada causal que resulta útil para dar respuesta al argumento enlistado en el numeral décimo del escrito de recurso, así:

"La causal de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos contenida en el numeral 3º del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo busca evitar la inercia, inactividad o desidia de la administración frente a sus propios actos. En virtud de esta causal, los actos administrativos pierden fuerza ejecutoria y la administración el poder de hacerlos efectivos directamente, cuando al cabo de cinco años (5) de estar en firme, ésta no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos si bien es cierto, la administración está obligada a obtener la realización material de las decisiones que se tomen al culminar un procedimiento administrativo, también lo es, que para que se configure la causal de pérdida de ejecutoria en comento, el legislador no exige el cumplimiento íntegro o pleno del acto administrativo dentro del término de los cinco (5) años contados a partir de su firmeza. Este plazo debe entenderse como una limitante temporal impuesta a la administración para gestionar lo concerniente a la ejecución del mismo, es decir, efectuar las operaciones que sean necesarias y pertinentes para materializar lo en él ordenado, el simple paso del tiempo sin que se haya obtenido el cumplimiento pleno del acto, no es suficiente para que se configure la causal de pérdida de fuerza ejecutoria del numeral 3º del artículo 66 del C.C.A. El presupuesto normativo para que ello ocurra, consiste en que dentro del término fijado por el legislador, la administración no haya utilizado la prerrogativa de la ejecución oficiosa que le ha sido otorgada para expedir o realizar los actos, las gestiones y las operaciones tendientes a obtener su cumplimiento.

Así las cosas y en dicho contexto se precisa que, este Ministerio no solo exigió el cumplimiento de la presentación para revisión y aprobación ante esta entidad de un programa de compensación estructurado y concertado con la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR con las características señaladas también en el artículo 3 de la Resolución 2030 del 22 de octubre de 2009, en un término de seis (6) meses a la ejecutoria de dicho acto, que entre otras cosas



"Por la cual se resuelve recurso de reposición en contra de la Resolución 656 del 31 de mayo de 2024 y se adoptan otras determinaciones"

quedó ejecutoriado el 3 de noviembre de 2009 por lo que el término venció en mayo de 2010, sino a través del Auto No. 126 del 29 de noviembre de 2013, ejecutoriado en febrero de 2014.

Esta misma autoridad mediante Auto No. 475 del 20 de noviembre de 2015, inició proceso sancionatorio ambiental, conforme a lo establecido en el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009, en contra de la ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHIRIGUANÁ, CESAR con NIT 800.096.585-0 por el presunto incumplimiento a la Resolución No. 2030 del 22 de octubre de 2009.

Ahora, conviene en este punto traer a colación otro pronunciamiento del Consejo de Estado¹ frente a la pérdida de fuerza ejecutoria, como se transcribe a continuación:

"PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS - Concepto / NOTIFICACIÓN DEL MANDAMIENTO DE PAGO - Actuación que pone fin a los actos que debe concluir la Contraloría para garantizar la ejecución de sus fallos y de las multas que esta autoridad impone. La pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos es la figura que establece el límite temporal dentro del cual debe iniciar el proceso de cobro coactivo. La notificación del mandamiento de pago es, de acuerdo con este planteamiento, la actuación que pone fin a los actos que debe concluir la Contraloría para garantizar la ejecución de sus fallos y de las multas que esta autoridad impone. Por consiguiente, cuando transcurra el lapso de cinco años previsto en el artículo 91 del CPACA sin que los agentes de control fiscal hayan cumplido esta exigencia, tales actos administrativos habrán perdido su fuerza ejecutoria".

Con esta interpretación del máximo tribunal administrativo, se puede concluir que en el caso concreto esta Autoridad Ambiental realizó las actuaciones necesarias dentro de los cinco años siguientes a la firmeza de la Resolución de sustracción para obtener el cumplimiento de la obligación establecida en la mencionada Resolución 2030 de 2009 y por la cual se le declaró responsable al municipio y se le sancionó con multa.

Que, al no obtener el cumplimiento mediante los dos actos ya mencionados, es decir, la Resolución 2030 de 2009 y el Auto 126 de 2013 y a pesar de continuar con otro requerimiento, esta entidad inició el procedimiento sancionatorio ambiental por el incumplimiento mediante Auto 475 de 2015. En este caso, el procedimiento sancionatorio ambiental está regulado por la Ley 1333 de 2009, la cual constituye un régimen sancionatorio autónomo y especial. Dicha ley establece expresamente en su artículo 10 un plazo de hasta veinte (20) años para ejercer la potestad sancionatoria ambiental, plazo que se computa desde la ocurrencia del hecho constitutivo de infracción, y no desde la expedición del acto administrativo de contenido ambiental.

En consecuencia, la alegada pérdida de fuerza ejecutoria no resulta aplicable al procedimiento adelantado en este caso, ya que el incumplimiento a la obligación impuesta en la Resolución 2030 de 2009 forma parte de un régimen normativo especial que establece sus propias reglas de exigibilidad y vigencia.

Al respecto, se le recuerda en este punto al MUNICIPIO DE CHIRIGUANÁ, CESAR que la Ley 1333 de 2009, establece un régimen especial en materia sancionatoria

¹ <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/236/11001-03-06-000-2018-00154-00.pdf>

"Por la cual se resuelve recurso de reposición en contra de la Resolución 656 del 31 de mayo de 2024 y se adoptan otras determinaciones"

ambiental y como ya mencionamos dispuso un término de 20 años para ejercer la facultad sancionatoria. Al respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-401 de 2010, validó esta disposición señalando que el plazo de veinte años es coherente con la naturaleza prolongada de los efectos de las infracciones ambientales y la necesidad de una investigación exhaustiva. En conclusión, las actuaciones de la autoridad ambiental que iniciaron en el 2015 se desarrollaron conforme a los términos legales establecidos por la Ley 1333 de 2009, garantizando tanto la celeridad como el respeto al debido proceso.

Se concluye entonces que en el caso sub examine no operó la caducidad de la acción sancionatoria, y la resolución emitida es plenamente válida. Por lo que los argumentos presentados por el MUNICIPIO DE CHIRIGUANÁ, CESAR en el mencionado numeral décimo de su recurso de reposición no serán acogidos por parte de este Ministerio.

En este orden de ideas, la obligación establecida en el artículo 3 de la Resolución 2030 de 2009 era completamente exigible, nunca ha perdido su fuerza ejecutoria, ni se convirtió en una mera obligación natural y su incumplimiento era plenamente sancionable de acuerdo con lo establecido en la Ley 1333 de 2009 ahora modificada por la Ley 2387 de 2024 que regula lo concerniente al procedimiento sancionatorio ambiental, el cual es el trámite a seguir tratándose de infracciones ambientales. Por lo que, como ya se mencionó no existe argumento para revocar la decisión recurrida y tampoco para cesar el procedimiento como lo afirma el municipio recurrente, teniendo en cuenta que causales como la citada por dicho ente territorial solo pueden ser alegadas antes de la formulación de cargos.

Lo anterior quiere decir que a menos que se alegue la causal 1 de cesación de procedimiento, las demás tienen una única oportunidad procesal para ser alegadas y comprobadas y es antes de la etapa de formulación de cargos de acuerdo con lo establecido en la Ley 1333 de 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024.

Por lo tanto, la conducta atribuida al municipio —esto es, la omisión en la presentación del plan de compensación ambiental en los plazos establecidos— constituye una infracción ambiental perfectamente tipificada, al tratarse de la violación de un acto administrativo de contenido ambiental, conforme a lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, modificado por la Ley 2387 de 2024.

Frente a los argumentos de defensa que se encuentran contenidos en el numeral undécimo del recurso presentado y que se transcriben a continuación:

"De igual forma no fue considerado como lo hemos dicho que en el presente asunto, situaciones eximentes de responsabilidad, relativos a circunstancias o eventos de fuerza mayor o caso fortuito, de conformidad con la definición de los mismos contenida en la Ley 95 de 1890 y que tienen que ver claramente con la presencia de grupos armados ilegales en las inmediaciones de las zonas de terreno en donde la entidad territorial debía realizar los planes de restauración como medidas de compensación.

Es claro, que de conformidad con lo previsto en el artículo 64 del Código Civil Colombiano establece que se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.

La anterior definición ha sido acogida mayoritariamente por la jurisprudencia civil, y es entendida bajo el concepto de la teoría unitaria de la causa extraña, en la

“Por la cual se resuelve recurso de reposición en contra de la Resolución 656 del 31 de mayo de 2024 y se adoptan otras determinaciones”

cual se acepta la identidad entre ambas nociones, caso 'fortuito y fuerza mayor. En la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a diferencia de lo anterior, la aplicación y el tratamiento de ambas figuras no ha sido monista sino dual, esto es, bajo la consideración dividida e independiente de cada una de esas figuras jurídicas hasta el punto de considerar que de éstas sólo la fuerza mayor, es causal eximente de la responsabilidad del Estado. Así, la Sección Tercera del Consejo de Estado en la Sentencia del 29 de enero de 1993, Exp. 7365, C.P. Juan de Dios Montes Hernández, señaló:

(...)

De conformidad con los anteriores pronunciamientos, podemos concluir que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha diferenciado la fuerza mayor del caso fortuito, en tanto la fuerza mayor es una causa extraña y externa al hecho demandado, es un hecho irresistible e imprevisible que es ajeno y exterior a la actividad o al servicio que causó el daño. El caso fortuito, en cambio, se ha dicho que la fuerza mayor es causa extraña y externa al hecho demandado; se trata de un hecho conocido, irresistible e imprevisible, que es ajeno y exterior a la actividad o al servicio que causó el daño. El caso fortuito, por el contrario, proviene de la estructura de la actividad de aquél, y puede ser desconocido permanecer oculto, y en la forma que ha sido definido, no constituye una verdadera causa extraña, con virtualidad para suprimir la imputabilidad del daño.

Para el efecto es claro que existen y están demostrados por ser un hecho notorio, que para la implementación del plan de restauración como medida de compensación, a la que estuvo obligado el municipio que representa, requieren la realización de actividades de campo del equipo técnico y actividades de verificación que debido a las circunstancias de violencia política que son el diario vivir en la zona, debido a la existencia de grupos armados ilegales, debidamente conocidas por las autoridades militares y de policía y que así lo certifican, que impiden el normal de las autoridades administrativas y de los ciudadanos que pudiesen ver afectados sus actuaciones dentro del marco de la presente actuación administrativa.

Bajo este entendido es claro que, el acto administrativo recurrido debe reponerse en el sentido de revocarse debido a que no fueron tomadas en consideración circunstancias excluyentes de la responsabilidad ambiental existencia de casos fortuito y fuerza mayor, debidamente demostradas y que son hechos notorios y que dan lugar a la necesidad de revocar el acto recurrido”.

Respecto del argumento contenido en el numeral undécimo del recurso interpuesto por el Municipio de Chiriguaná, en el que se alega la existencia de circunstancias eximentes de responsabilidad ambiental relacionadas con eventos de fuerza mayor o caso fortuito —particularmente la presencia de grupos armados ilegales en las zonas en que se debía formular el plan de compensación—, esta Autoridad se permite realizar las siguientes consideraciones jurídicas y fácticas:

En primer lugar, es preciso reiterar que el artículo 3 de la Resolución No. 2030 del 22 de octubre de 2009 impuso al municipio la obligación de presentar —y no ejecutar— un programa de compensación ambiental estructurado y concertado con la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, dentro del término de seis (6) meses contados desde la ejecutoria del acto. Es decir, la obligación consistía exclusivamente en la formulación y entrega del documento técnico, no en la implementación material del plan en campo ni en la realización de actividades de restauración.

En segundo lugar, el término concedido para dar cumplimiento a dicha obligación se determinó en seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la Resolución

"Por la cual se resuelve recurso de reposición en contra de la Resolución 656 del 31 de mayo de 2024 y se adoptan otras determinaciones"

No. 2030 del 22 de octubre de 2009, ejecutoria acaecida en noviembre de 2009 por lo que contaba hasta mayo de 2010. Posteriormente, en una nueva oportunidad esta Autoridad otorgó un nuevo plazo (2 meses entre febrero y abril de 2014) para la presentación del citado programa con el requerimiento efectuado a través del Auto 126 de 2013, igualmente, se hizo con el otro requerimiento realizado mediante el Auto 104 de 2016 en el cual se otorgó nuevamente y por tercera vez un nuevo plazo de 10 días a la ejecutoria del acto hasta el 17 de mayo de 2016.

De manera que, esta Autoridad otorgó al municipio dos prórrogas adicionales a través de los Autos No. 126 de 2013 y No. 104 de 2016, en los que se reiteró el deber de cumplimiento, ampliando los plazos para la presentación del mencionado plan. Pese a estos requerimientos reiterados, el municipio no allegó el documento requerido, ni solicitó formalmente prórroga adicional ni expuso prueba alguna sobre la existencia de obstáculos de fuerza mayor que impidieran cumplir la obligación.

En tercer lugar, se debe precisar que dentro del expediente no existe ninguna solicitud asociada a una prórroga o a información presentada por el MUNICIPIO DE CHIRIGUANÁ, CESAR donde manifiesten con el debido material probatorio que en efecto se presentó alguna circunstancia que generó la imposibilidad de realizar el documento denominado programa de compensación estructurado de acuerdo con los aspectos que le señaló la resolución de sustracción y que además debía ser concertado con la autoridad ambiental regional y presentado ante este Ministerio para revisión y aprobación. Se hace especial énfasis en que contrario a lo que aduce el municipio, no se exigía la implementación sino la presentación del programa.

Vale la pena precisar que, tal y como lo menciona el municipio recurrente y como lo establece el señalado artículo 64 del código civil colombiano y la Ley 95 de 1980, la fuerza mayor hace referencia a la existencia de un hecho que, por su magnitud, es imposible de resistir. Adicionalmente, se trata de un hecho caracterizado por la imprevisibilidad, que, ante la posibilidad de evitarlo, exime de responsabilidad.

La fuerza mayor proviene entonces de la voluntad de un tercero, o por efecto de la naturaleza, de modo que no es la consecuencia de la acción o iniciativa de quien la sufre.

Por su parte, el caso fortuito es un hecho que sucede de forma inesperada e inadvertida, que sobreviene por sorpresa, de forma casual. Son hechos que ocurren al azar y que no son producto o causa directa de las acciones desplegadas por quien sufre el hecho.

En dicho sentido, la sala civil de casación civil de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia SC16932-2015 con ponencia del magistrado Álvaro Fernando García, reiteró, frente al tema lo siguiente:

"En general, por fuerza mayor o caso fortuito debe entenderse "el imprevisto que no es posible resistir, como el naufragio, el terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercido por un funcionario público, etc." (Art. 1º Ley 95 de 1890); es claro que estos hechos o actos, u otros semejantes, que enuncia el legislador, requiere que sean imprevisibles o irresistibles, significando lo primero, un acontecer intempestivo, excepcional o sorpresivo; y lo segundo, imposible, fatal, inevitable de superar en sus consecuencias (CSJ SC, 2 dic. 1987, G.J. t. CLXXXVIII, pág. 332).

“Por la cual se resuelve recurso de reposición en contra de la Resolución 656 del 31 de mayo de 2024 y se adoptan otras determinaciones”

Es decir, ha de tratarse de fenómenos externos al sujeto cuyo comportamiento se analiza, que reúnan las características que de antaño estereotipan la figura, esto es, la imprevisibilidad (hechos súbitos, sorprendidos, insospechados, etc.) y la irresistibilidad (que los efectos del hecho no puedan ser exitosamente enfrentados o detenidos por una persona común) (CSJ SC, 31 ago. 2011, rad. 2006-02041-00)”.

Por consiguiente y en cuanto al fondo del argumento, se reitera entonces que, de conformidad con el artículo 64 del Código Civil Colombiano y el artículo 1º de la Ley 95 de 1890, la fuerza mayor o el caso fortuito constituyen eventos imprevisibles e irresistibles que, de ser debidamente acreditados, pueden exonerar de responsabilidad al administrado. Sin embargo, el solo señalamiento genérico de una situación de orden público, sin pruebas idóneas que permitan establecer una relación directa y concreta entre dicho hecho externo y la imposibilidad de cumplir con la obligación específica, no resulta suficiente para configurar una eximente de responsabilidad administrativa.

Además, tal como lo ha establecido de forma reiterada la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia (v.gr. Sentencia SC16932-2015), la carga de la prueba de la fuerza mayor recae sobre quien la alega, debiendo acreditarse que el hecho fue irresistible, imprevisible y que imposibilitó el cumplimiento del deber. En el presente caso, no obra en el expediente ninguna prueba documental, certificación de autoridad competente o evidencia técnica que demuestre que el contexto de orden público impidió la elaboración y radicación del documento exigido, lo cual era viable aún desde un entorno urbano y sin necesidad de exposición en campo.

Incluso si existiesen zonas con presencia de actores armados en el área rural del municipio, ello no justifica la omisión absoluta de una obligación que podía cumplirse mediante la estructuración de un documento técnico, en coordinación con la autoridad ambiental regional y con respaldo institucional. No se trata de exigir la ejecución en terreno, sino de una actuación administrativa previa y preliminar, cuya falta de cumplimiento no ha sido justificada en forma ni en contenido.

De igual manera, se destaca que las situaciones estructurales de violencia prolongada —como las alegadas en el recurso— no configuran hechos sorprendidos ni imprevisibles, pues su permanencia por más de veinte años en la región, lejos de constituir una causa irresistible, constituye una condición conocida que pudo y debió ser considerada al planificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales. En este sentido, lo verdaderamente eximente sería la demostración de un evento particular, específico, documentado y contemporáneo al incumplimiento, que impidiera de manera directa el cumplimiento de la obligación, lo cual no ocurrió.

En consecuencia, esta Autoridad concluye que no se encuentra probada la configuración de una causal de fuerza mayor ni de caso fortuito, y que los argumentos presentados por el Municipio de Chiriguaná en este numeral no desvirtúan la conducta imputada ni excluyen su responsabilidad administrativa.

Por lo anterior, se reitera que la declaratoria de responsabilidad ambiental y la imposición de la sanción prevista en la Resolución No. 656 de 2024 es plenamente ajustada a derecho. Por lo tanto, no le asiste razón al municipio recurrente en la argumentación de su inconformidad respecto a lo dispuesto en la Resolución No. 656 del 31 de mayo de 2024, por lo que no se modificará, aclarará o revocará.

"Por la cual se resuelve recurso de reposición en contra de la Resolución 656 del 31 de mayo de 2024 y se adoptan otras determinaciones"

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

Artículo 1. NO REPONER la Resolución 656 del 31 de mayo de 2024 "*Por la cual se decide un procedimiento sancionatorio ambiental y se adoptan otras determinaciones*" en contra del **MUNICIPIO DE CHIRIGUANÁ – CESAR** con **NIT 800.096.585-0**, dentro de la actuación sancionatoria adelantada en el expediente **SAN 020**, de conformidad con la parte motiva del presente acto administrativo.

Artículo 2. Notificar por medios electrónicos la presente Resolución al **MUNICIPIO DE CHIRIGUANÁ – CESAR** con **NIT 800.096.585-0** a través de su representante legal o su apoderado debidamente constituido de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 10 de la Ley 2080 de 2021, en su defecto notifíquese de conformidad con lo establecido en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

Artículo 3. Una vez ejecutoriada la Resolución 656 del 31 de mayo de 2024 ordenar el archivo definitivo de las actuaciones administrativas adelantadas dentro del Expediente **SAN 020**.

Artículo 4. Comunicar el contenido del presente acto administrativo a la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria, en cumplimiento del artículo 56 de la Ley 1333 del 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024.

Artículo 5. Publicar el presente acto administrativo en la página web de la Entidad, en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

Artículo 6. Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 23 MAY 2025



LUZ STELLA PULIDO PÉREZ

Directora (E) de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Elaboró: Daniel Esteban Jurado Osorio /Abogado Contratista DBBSE – MADS
Revisó y Ajustó: Nancy Licet Mora Umaña /Abogada Contratista DBBSE – MADS
Revisó y Aprobó: D. Marcela Reyes M/Abogada Contratista DBBSE – MADS
Expediente: SAN 020

