



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente (E): GERMAN EDUARDO OSORIO CIFUENTES

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

Radicación núm.: 47001 23 33 000 **2018 00282** 01

Actora: Compañía del Acueducto y Alcantarillado Metropolitano de Santa Marta S.A. ESP en liquidación

Demandada: Corporación Autónoma Regional del Magdalena - Corpamag

Tesis: Son nulos, por vulnerar el derecho de defensa y debido proceso, los actos administrativos que impusieron una sanción, si el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental se adelantó sin aplicar las normas generales dispuestas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

SENTENCIA – SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 3 de junio de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena.

I. LA DEMANDA

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), la Compañía del Acueducto y Alcantarillado Metropolitano de Santa Marta S.A. ESP en liquidación (en adelante Metroagua) interpuso demanda en contra de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena (en adelante Corpamag)¹.

1.1. Pretensiones

¹ El expediente digital se encuentra visible a Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial Samai.



“3. LO QUE SE DEMANDA.

3.1. QUE SON NULOS los Actos administrativos contenidos en las siguientes Resoluciones: Resolución No. 0861 y 862 de abril 7 de 2017, **«POR LA CUAL SE IMPONE UNA SANCIÓN A LA EMPRESA METROAGUA S.A. ESP Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES»**, expedidas por el Director General de CORPAMAG, la Resolución nro. 4095 de diciembre 4 de 2017, **«POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR METROAGUA S.A. ESP. EN LIQUIDACIÓN CONTRA LA RESOLUCIÓN NRO. 861 DE ABRIL 07 DE 2017»** expedida por el Director General de CORPAMAG y la Resolución nro. 4096 de diciembre 4 de 2017, **«POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR METROAGUA S.A. ESP EN LIQUIDACIÓN CONTRA LA RESOLUCIÓN 862 DE ABRIL 07 DE 2017»** expedidas por el Director General de CORPAMAG.

3.2. Que como consecuencia de la prosperidad de la anterior pretensión, se RESTABLEZCA EL DERECHO en favor del demandante: COMPAÑÍA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO METROPOLITANO DE SANTA MARTA S. A. ESP. EN LIQUIDACION – METROAGUA S. A. ESP. EN LIQUIDACION y mediante sentencia que hace tránsito de Cosa Juzgada, se ordene a la entidad demandada dejar sin efecto los Actos Demandados y por lo tanto mi cliente queda exonerada de cualquier responsabilidad de orden fiscal no siendo sujeto pasivo de las SANCIONES IMPUESTAS EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS, así:

3.2.1. SANCIÓN PECUNIARIA tipo MULTA, impuesta en el ARTÍCULO SEGUNDO, de la Resolución nro. 0861 de abril 7 de 2017, por valor de OCHOCIENTOS CUARENTA MILLONES TRESCIENTOS DIECISEIS MIL CUATROCIENTOS ONCE PESOS (\$840.316.411) MCTE y ARTÍCULO TERCERO de la Resolución nro. 0862 de abril 7 de 2017, con SANCIÓN por valor del MIL QUINIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS VEINTISEIS MIL TRESCIENTOS SESENTA Y TRES PESOS (\$1.572.926.363) MCTE, para un total de \$2.413.242.774.

3.2.2. Que se condene en COSTAS, GASTOS del proceso y AGENCIAS EN DERECHO a la entidad demandada.

3.2.3. Que la sentencia favorable al Demandante ordene al DADSA, darle cumplimiento en términos del precepto legal consagrado en los Art. 189 y 192 del CPACA.

3.3. ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES

En este medio de control se han impugnado cuatro (4) actos administrativos, expedidos por la misma autoridad pública en la misma fecha, cuya finalidad común es la INVESTIGACIÓN E IMPOSICIÓN DE SANCIÓN, por supuesta infracción ambiental, susceptible de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y por la cuantía que supera los 300 SMLMV como lo establece el artículo 152, numeral 3° del CPACA en los que el destinatario de las SANCIONES AMBIENTALES, es la sociedad METROAGUA S.A ESP EN LIQUIDACIÓN.

Por lo antes expuesto y de conformidad con los actos demandados que corroboran sin lugar a dudas esta exposición, es procedente la ACUMULACIÓN DE



PRETENSIONES, como lo establece el artículo 165 del CPACA y en tal sentido se formulan las pretensiones como principales»². (Negrilla del texto)

1.2. Actos cuestionados

1.2.1. La Resolución nro. 861 del 7 de abril de 2017, que dispuso:

«CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL MAGDALENA

RESOLUCIÓN NÚMERO 0861 del 7 de abril de 2017

“POR LA CUAL SE IMPONE UNA SANCIÓN A LA EMPRESA METROAGUA S.A. ESP Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES”

El Director General de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena - CORPAMAG, en ejercicio de las funciones conferidas por la Ley 99 de 1993, Ley 1437 de 2011, Ley 1333 de 2009 y

(...)

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO.- DECLARAR responsable a la empresa la Compañía de Acueducto y Alcantarillado Metropolitano de Santa Marta - **METROAGUA S.A. E.S.P.** (NIT 800.080.177-9), representada legalmente por el señor Luis José Londoño Arango, [...] del cargo formulado mediante el artículo primero de la Resolución 242 de febrero 10 de 2016, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de este acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO.- IMPONER a la empresa la Compañía de Acueducto y Alcantarillado Metropolitano de Santa Marta - **METROAGUA S.A. E.S.P.** (NIT 800.080.177-9), representada legalmente por el señor Luis José Londoño Arango, una sanción pecuniaria tipo multa por valor de **OCHOCIENTOS CUARENTA MILLONES TRESCIENTOS DIECISÉIS MIL CUATROCIENTOS ONCE PESOS (\$840.316.411)**, por la infracción establecida en el artículo primero de la Resolución 242 de febrero 10 de 2016, conforme se expuso en la parte motiva de este acto administrativo.

PARAGRAFO PRIMERO.- El valor de la multa impuesta en la presente resolución deberá ser cancelada mediante consignación a nombre de CORPAMAG en la cuenta corriente 518 000 79 - 9 del Banco BBVA dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria de esta Resolución.

PARAGRAFO SEGUNDO.- El incumplimiento de esta Resolución, dará lugar a su respectiva exigibilidad por la jurisdicción coactiva de esta Corporación, en virtud de lo dispuesto por la Ley 6ª de 1992, encontrándose esta Corporación investida de dicha facultad (sic), conforme a lo dispuesto por la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO TERCERO.- Notificar el contenido el contenido (sic) de la presente Resolución al representante legal de la empresa METROAGUA S.A. E.S.P. o a su

² Visible a folio 3 del cuaderno principal.



apoderado debidamente constituido conforme a la Ley 1333 de 2009 y complementaria conforme a la Ley 1437 de 2011.

[...]

NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CUMPLASE

[...]».(Negrilla del texto).

1.2.2. La Resolución No. 862 del 7 de abril de 2017, que dispuso:

«CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL MAGDALENA

RESOLUCIÓN NÚMERO 0862 del 7 de abril de 2017

"POR LA CUAL SE IMPONE UNA SANCIÓN A METROAGUA S.A. ESP Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES"

El Director General de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena - CORPAMAG, en ejercicio de las funciones conferidas por la Ley 99 de 1993, Ley 1437 de 2011, Ley 1333 de 2009 y

(...)

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO.- EXONERAR de responsabilidad sancionatoria ambiental a empresa Compañía de Acueducto y Alcantarillado Metropolitano de Santa Marta **METROAGUA S.A. E.S.P.** (NIT 800.080.177-9), representada legalmente por el señor Luis José Londoño Arango [...] del primer cargo formulado en el artículo primero de la Resolución 0233 de febrero 10 de 2016 proferida por esta Corporación, conforme a lo expuesto en la parte motiva de este acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO. - DECLARAR responsable a la empresa Compañía de Acueducto y Alcantarillado Metropolitano de Santa Marta - **METROAGUA S.A. E.S.P.** (NIT 800.080.177- 9), representada legalmente por el señor Luis José Londoño Arango, mayor de edad, [...] del segundo cargo formulado mediante el artículo primero de la Resolución 233 de febrero 10 de 2016, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de este acto administrativo

ARTÍCULO TERCERO.- IMPONER a la empresa la Compañía de Acueducto y Alcantarillado Metropolitano de Santa Marta – **METROAGUA S.A. E.S.P.** (NIT 800.080.177-9), representada legalmente por el señor Luis José Londoño Arango, una sanción pecuniaria tipo multa por valor de MIL QUINIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS VEINTISÉIS MIL TRESCIENTOS SESENTA Y TRES PESOS (\$1.572.926.363), por la segunda infracción establecida en el artículo primero de la Resolución 233 de febrero 10 de 2016, conforme se expuso en la parte motiva de este acto administrativo.

PARÁGRAFO PRIMERO.- El valor de la multa impuesta en la presente resolución deberá ser cancelada mediante consignación a nombre de CORPAMAG en la cuenta corriente 518 000 79 - 9 del Banco BBVA dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria de esta Resolución.



[...]». (Negrilla del texto).

1.2.3. La Resolución nro. 4095 del 4 de diciembre de 2017, que dispuso:

«CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL MAGDALENA

**RESOLUCIÓN NÚMERO
4095 del 4 de diciembre de 2017**

**"POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN
INTERPUESTO POR METROAGUA S.A. ESP EN LIQUIDACIÓN CONTRA LA
RESOLUCIÓN 861 DE ABRIL 07 DE 2017"**

El Director General de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena - CORPAMAG, en ejercicio de las funciones conferidas por la Ley 99 de 1993, Ley 1437 de 2011, Ley 1333 de 2009 y

(...)

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO.- CONFIRMAR en todo la Resolución 861 de abril 07 de 2017 proferida por esta Corporación mediante la cual sancionó a la empresa METROAGUA S.A. E.S.P. EN LIQUIDACIÓN.

ARTÍCULO SEGUNDO.- NOTIFICAR al apoderado especial de METROAGUA S.A. E.S.P. EN LIQUIDACIÓN. Efectúese ésta en los términos de la Ley 1437 de 2011.

[...]». (Negrilla del texto).

1.2.4. La Resolución nro. 4096 del 4 de diciembre de 2017, que dispuso:

«CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL MAGDALENA

**RESOLUCIÓN NÚMERO
4096 del 4 de diciembre de 2017**

**"POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN
INTERPUESTO POR METROAGUA S.A. ESP EN LIQUIDACIÓN CONTRA LA
RESOLUCIÓN 862 DE ABRIL 07 DE 2017"**

El Director General de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena – CORPAMAG, en ejercicio de las funciones conferidas por la Ley 99 de 1993, Ley 1437 de 2011, Ley 1333 de 2009 y

(...)

RESUELVE



ARTÍCULO PRIMERO.- CONFIRMAR en todo la Resolución 862 de abril 07 de 2017 proferida por esta Corporación mediante la cual sancionó a la empresa METROAGUA S.A. E.S.P. EN LIQUIDACIÓN.

ARTÍCULO SEGUNDO.- NOTIFICAR al apoderado especial de METROAGUA S.A. E.S.P. EN LIQUIDACIÓN. Efectúese ésta en los términos de la Ley 1437 de 2011.

[...]». (Negrilla del texto)

1.3. Normas violadas y concepto de violación

1.3.1. La parte actora invocó los artículos 1, 2, 4, 6, 13, 29, 123, 209, 228 y 229 de la Constitución Política, los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 7 del artículo 3 y los artículos 47, 48, 49, 138, 152 numeral 3, 156 numerales 1 y 2, 159, 161, 162, 166, 168, 179, 180, 181, 211 y 306 del CPACA; artículos 1, 2, 4, 6, 7, 14, 164, 165, 167, 245 y 246 del Código General del Proceso; las Leyes 1333 de 2009 y 153 de 1887; el Decreto 1076 de 2015, el artículo 24 del Decreto 3930 de 2010, subrogado por el artículo 2.2.3.3.4.3 del Decreto 1076 de 2015 y; el Decreto 1541 de 1978 (artículo 238), compilado por el artículo 2.2.3.2.24.1 del Decreto 1076 de 2015.

1.3.2. A continuación, se realizará una síntesis de los hechos descritos en la demanda.

Indicó que suscribió un contrato de arrendamiento nro. 074 el 27 de noviembre de 1989 con la Alcaldía Distrital de Santa Marta, de los sistemas de acueducto y alcantarillado para hacer uso de ellos, para la prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado.

Afirmó que Metroagua operó el sistema hasta el 17 de abril de 2017, fecha en la que regresó la infraestructura y el acueducto y alcantarillado al Distrito de Santa Marta.

Señaló que Corpamag dio apertura a unas investigaciones ambientales en contra de la demandante los días 6 de febrero de 2015 y 9 de abril del mismo año, de acuerdo con lo previsto en las Resoluciones nro. 0861 del 7 de abril de 2017 y 0862 de la misma fecha, debido a que se presentaban vertimientos de aguas residuales provenientes del EBAR en los ríos Manzanares y Gaira e intervenciones del cauce.



Informó que, mediante Resoluciones nro. 242 y 233 del 10 de febrero de 2016, se formularon los pliegos de cargos a Metroagua, por las presuntas infracciones, frente a lo cual la citada compañía procedió a rendir descargos, que fueron desestimados por Corpamag, pues expidió las Resoluciones 861 y 862 del 7 de abril de 2017, en las que se sancionaba a la actora.

1.3.3. En el concepto de violación de la demanda expuso los cargos que se sintetizan enseguida:

1.3.3.1. En el primer cargo que tituló el de «LEY 1333 DE 2009, TÍTULO IV, PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO, ARTS. 17 Y 18, Y DECRETO 1076 DE 2015, ARTS. SECCIÓN 4, ARTS. 2.2.3.3.4.1. Y 2.2.3.3.4.2., ASÍ MISMO LOS ARTS. 47, 48 Y 50 DEL C. P. A. C. A. POR INADECUADO E IMPERFECTO EL TRAMITE SANCIONATORIO, DEFINICIÓN DE SUPUESTAS SUSTANCIAS QUÍMICAS NO PREVISTAS EN LA NORMA ANTE LA OMISIÓN DE ANÁLISIS DE LABORATORIO Y EL DESCONOCIMIENTO DE LAS NORMAS SOBRE PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO ADMINISTRATIVO, LA OMISION EL CORRER TRASLADO PARA ALEGAR Y LA GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN COMO LO INDICA EL ART. 50 DEL CPACA», mencionó que se vulneraron los artículos 2.2.3.3.4.1 y 2.2.3.3.4.2 del Decreto nro. 1076 de 2015 y el 24 de la Ley 1333 de 2009, por dos razones, a saber: i) no se logró demostrar que el líquido que se vertió en los ríos Gaira y Manzanares fuesen aguas domésticas residuales de interés sanitario, ya que no se tomaron muestras que fuesen analizadas químicamente que permitieran conocer la verdadera causa de los efectos nocivos en las escorrentías, como quiera que los ríos contienen, recogen y recorren aguas por muchos trayectos y ii) no se acudió al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante MADS) para obtener la calificación o la consideración de interés sanitario de los vertimientos. Por lo tanto, el cuestionamiento de Corpamag se basó en especulaciones y no en hechos reales.

Indicó que no debían ser tenidos en cuenta los conceptos emitidos en el trámite administrativo, pues carecen de valor probatorio. Asimismo, aseguró que en las Resoluciones nros. 4095 y 4096 del 4 de diciembre de 2017, no se lograron desvirtuar las inconformidades de hecho y de derecho que formuló Metroagua en contra de las Resoluciones 861 y 862 del 7 de abril de 2017, ya que se fundamentaron en los



misimos argumentos que sirvieron de sustento para imponer las sanciones ambientales.

Expuso que se omitieron las etapas procesales previstas en los artículos 17, 18 y 24 de la Ley 1333 de 2009, debido a que previo a la formulación de cargos, no se realizó la indagación preliminar ni la apertura de investigación. Ello evidencia una clara vulneración de las normas que debían acatar.

Manifestó que también se desconoció el procedimiento administrativo sancionatorio, contemplado en los artículos 47, 48, 49 y 50 del CPACA, pues no se corrió traslado para que las partes alegaran de conclusión y se desestimó la obligación de la graduación de la sanción.

Por otro lado, advirtió que la falta ambiental debía cumplir con los elementos de responsabilidad civil extracontractual, de la siguiente manera:

En cuanto al daño ambiental, expuso que es necesario que exista una acción u omisión que cause una alteración concreta. Resaltó que en el caso particular se presumió un derrame de aguas servidas en los ríos Gaira y Manzanares; pero no se logró demostrar que el líquido vertido correspondía a aguas de alcantarillado. Por lo tanto, para configurar la sanción, era necesario contar con evidencia clara que demostrara que dicha acción produjo una afectación ambiental.

Asimismo, manifestó que, aunque en la Resolución nro. 0862 de 2017, se formularon cargos por vertimiento y por ocupación del cauce del río Gaira, solo se analizó este último, omitiendo el estudio del derrame de las aguas residuales. Además, los análisis realizados por INVEMAR y Corpamag se centraron en las fuentes hídricas afectadas, pero no en el líquido vertido específicamente.

Sobre el hecho generador, mencionó que pudo causarse el derrame de otro tipo de líquido diferente al de aguas residuales en el lecho de los ríos, pues con las pruebas de laboratorio que efectuó la demandada no demostró qué tipo de sustancias eran; aspecto que quedó especificado en los actos acusados. Por lo tanto, la sustentación analizada careció de rigor.



Respecto del nexo causal, afirmó que se basaron en hechos que no eran ciertos, debido a que existía duda respecto de la sustancia vertida en la calle; por lo que no se cumplieron los requisitos de responsabilidad, ya que no había pruebas concluyentes que demostraran la presencia de alguna afectación ambiental o daño en los recursos naturales o a la salud humana, ocasionado por Metroagua.

1.3.3.2. Como segundo cargo, propuso el de violación al precedente jurisprudencial. Expuso que la sanción impuesta por Corpamag fue cuantificada en función de los activos y el tamaño de la empresa, más no en la proporción del eventual daño causado al Estado, es decir, desatendiendo lo ordenado por la Corte Constitucional en las sentencias C-599 de 1992, C-259 de 1995, C-690 de 1996 y C-160 de 1998 y vulnerando los principios de razonabilidad y de proporcionalidad.

Resaltó que era obligación de la demandada evidenciar la omisión del infractor o la falta sancionable y la magnitud del perjuicio causado. Sin embargo, en las investigaciones iniciadas los días 6 y 7 de febrero de 2015, se aplicó parcialmente la Ley 1333 de 2009, pero se apartó del citado precedente jurisprudencial, pues allí se estableció que se debían acreditar los daños causados por el contribuyente, máxime cuando en temas tributarios el principio de la buena fe es absoluto; por lo que en ese caso, Corpamag tenía el deber de evidenciar la mala conducta del infractor.

Manifestó que cuando existen daños y perjuicios la sanción debe ser proporcional y razonable; y en ese sentido la autoridad competente es la encargada de justificar y cuantificarlos, conforme a lo establecido por la jurisprudencia y el artículo 48 de la Ley 270 de 1996. Por lo tanto, de ignorar dichas disposiciones se estaría desconociendo la validez del precedente.

1.3.3.3. Como tercer punto, propuso el cargo que tituló «ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL, POR VIOLACIÓN DEL DERECHO DE DEFENSA Y CONTRADICCIÓN Y POR SUPUESTO VIOLACIÓN DEL DEBIDO PROCESO, AL IMPLEMENTAR PRUEBAS DE HECHO, OMITIR ETAPAS PROCESALES DEL DERECHO SANCIONATORIO Y NO CORRER TRASLADO PARA ALEGAR». Reiteró cada uno de los puntos descritos en párrafos anteriores, para indicar que con ello se había vulnerado el derecho a la defensa y contradicción.



1.3.3.4. Posteriormente, dijo que se incurrió en falsa motivación, debido a que los argumentos de los actos impugnados devienen de hechos que no constituyen una realidad procesal y consagran actuaciones caprichosas e interpretaciones personales, tales como:

- a. La graduación de la sanción, pues no se tuvieron en cuenta los principios de gradualidad, proporcionalidad y razonabilidad.
- b. La omisión de lo previsto en los artículos 47, 48, 49 y 50 del CPACA; al igual que no haber practicado las etapas procesales establecidas en los artículos 17, 18 y 24 de la Ley 1333 de 2009.
- c. La afirmación relacionada con que la sustancia encontrada en el cauce de los ríos Gaira y Manzanares eran aguas residuales, sin contar con una prueba que evidenciara tal hecho; desconociendo así, el precepto legal contenido en los artículos 2.2.3.3.4.1 y 2.2.3.3.4.2. del Decreto nro. 1076 de 2015.
- d. Que Corpamag cuantificó la sanción bajo criterios materiales, apartándose de los parámetros regulados en la ley y la jurisprudencia.

Señaló que la autoridad ambiental había partido de una premisa falsa, lo que generó que llegara a una conclusión errada, pues se le atribuyeron características de las sustancias de interés sanitario a las aguas lluvia vertidas en la Bahía de Santa Marta, sin contar con evidencia científica y técnica que sustentara dicho aspecto. Además, se afirmó que contenían químicos como amonio y fosfato sin que estos estén clasificados como tales en el artículo 2.2.3.3.4.1 del Decreto nro. 1076 de 2015, lo que evidencia que se hicieron aseveraciones que se alejan de la realidad.

II.CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

2.1. CORPAMAG³ contestó la demanda manifestando su oposición a todas y cada una de las pretensiones, por cuanto no existen razones jurídicas por las cuales proceda la nulidad de los actos acusados.

³ Folios 123 a 133 *ibidem*.



2.1.1. Frente a la vulneración al debido proceso, sostuvo que dicha entidad siempre ha velado por garantizar el citado derecho en los procesos sancionatorios; además, el propósito de estos es impedir que se generen actuaciones que contaminen los recursos naturales y produzcan daños irreversibles.

Indicó que la Ley 1333 de 2009 reguló el trámite y los instrumentos que debe utilizar la autoridad ambiental antes de imponer una sanción. Resaltó que Corpamag cuenta con una potestad sancionatoria que le fue asignada por la ley, lo que la faculta a dar inicio de oficio o a petición de parte los procesos sancionatorios e imponer multas por el incumplimiento de la norma ambiental.

Expuso que efectuó un operativo de control y vigilancia en respuesta a una queja en la que se indicó que Metroagua estaba vertiendo aguas residuales. Durante la inspección en la estación de bombeo EBAR, ubicada en el barrio Tenería, se identificaron fallas técnicas que generaban derrames de líquidos contaminantes en el río Manzanares. Esto constituyó un elemento objetivo que justificaba el inicio del proceso sancionatorio, con el fin de establecer la posible afectación a los derechos ambientales, conforme a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009.

Resaltó que el concepto técnico también fundamentó la apertura del trámite administrativo, en la medida en que evidenció la existencia de vertimiento de aguas negras que generaban malos olores y provocaban la contaminación del río Manzanares.

Dijo que los argumentos de la demandante carecían de sustento, ya que al dar lectura a los actos acusados, era posible advertir que había contado con la posibilidad de presentar descargos. Sin embargo, no logró desvirtuar los elementos fácticos de la infracción.

Manifestó que el proceso sancionatorio se adelantó conforme a lo previsto en la Ley 1333 de 2009, en aplicación del principio de legalidad, por ser esta la norma a la que deben remitirse las autoridades ambientales en estos casos. En consecuencia, al existir un régimen especial, no resultaba procedente acudir a la Ley 1437 de 2011, toda vez que el artículo 47 *ibidem*, estableció una excepción a la competencia



subsidiaria, al disponer que «los preceptos de este código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes»⁴.

Aseguró que lo afirmado por la actora respecto a la graduación de la sanción, el estudio del impacto ambiental y la determinación de la multa, obedeció a la observación de criterios normativos y técnicos, que demuestran que el procedimiento fue transparente y ajustado a la ley.

2.1.2. Como segundo aspecto, planteó el de «Inexistencia a la no proporcionalidad, razonabilidad y gradualidad de la sanción pecuniaria». Señaló que conforme a lo establecido en la sentencia C-160 de 1998, las sanciones debían imponerse acatando los principios y garantías del debido proceso, es decir, ajustándose a las disposiciones legales y ambientales que indica la ley, tal como lo hizo Corpamag.

Mencionó que la tasación de las multas se fundamentaba en el Decreto nro. 3678 de 2018, compilado en el Decreto nro. 1076 de 2015, el cual fue aplicado en los actos demandados en el capítulo V numeral 1, utilizando la fórmula aritmética.

2.1.3. Respecto de la falsa motivación, sostuvo que, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, le correspondía a la parte demandante desvirtuar la existencia de una infracción a las normas ambientales, que fue constatada durante la visita técnica y atribuida a Metroagua. Destacó que las decisiones adoptadas por Corpamag se basaron en los hechos debidamente probados dentro del proceso sancionatorio y que fueron puestos en conocimiento de dicha empresa.

Sobre la falta de pruebas técnicas de las sustancias rebosadas, expuso que resultaba evidente que el daño había sido causado por las acciones negligentes de la actora, toda vez que los fuertes olores y las reiteradas quejas se encontraban relacionadas con la estación de bombeo EBAR, ubicada en el barrio Tenería.

2.1.4. «Violación de normas ambientales». Aseguró que la infracción de normas ambientales, derivada del vertimiento de aguas residuales en ríos y playas; así como la necesidad de proteger los derechos al medio ambiente y a gozar de un ambiente

⁴ Visible a folio 130 *ibidem*.



sano fueron las razones que motivaron la expedición de los actos acusados, los cuales se fundamentaron en conceptos técnicos y jurídicos que justificaron la imposición de las sanciones correspondientes.

III. LA SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia del 3 de junio de 2020⁵, el Tribunal Administrativo del Magdalena declaró la nulidad de los actos acusados y, en consecuencia, estableció que Metroagua no era sujeto pasivo de las sanciones ambientales impuestas. Los argumentos para la adopción de tal determinación fueron los siguientes:

3.1. Frente a la causal de nulidad «inadecuado e imperfecto trámite sancionatorio – debido proceso», dio cuenta de cada una de las actuaciones surtidas en el procedimiento sancionatorio que dio lugar a la expedición de los actos que se censuran en el proceso de la referencia, para concluir que Corpamag no lo adelantó adecuadamente, ya que no se cumplieron todas las etapas previstas en la Ley 1333 de 2009. En particular, se omitió otorgar a la compañía el término de diez (10) días para que presentara sus alegatos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 48 del CPACA, lo que implicó una transgresión al derecho al debido proceso.

Informó que si bien existe una norma especial para el trámite sancionatorio, no podía desconocerse la aplicación de la Ley 1437 de 2011, la cual resultaba procedente en los casos en que se presentaban vacíos legales, de acuerdo con el artículo 47. Tal como sucede con la etapa de los alegatos de conclusión, pues esta le permitía a la actora controvertir los medios probatorios recaudados y, con ello, garantizarle el ejercicio de su derecho a la defensa.

3.2. Respecto de la falsa motivación, adujo que el artículo 22 de la Ley 1333 de 2009, indicó que la autoridad para verificar los hechos podía efectuar todo tipo de diligencia, visita técnica, toma de muestras, exámenes de laboratorio y mediciones que fuesen necesarias.

⁵ Folios 366 a 384 *ibidem*.



Sostuvo que, el 6 de febrero de 2015 Corpamag visitó la planta EBAR, ubicada en el barrio la Tenería, donde identificó diversos hallazgos ambientales que fueron plasmados en la Resolución nro. 238 de la misma fecha, la cual sirvió de fundamento para proferir la Resolución nro. 861 del 7 de abril de 2017. De igual manera, el 7 de febrero de 2015, funcionarios de la entidad se desplazaron a la cuenca baja del río Gaira, a la altura del puente en el sector de playa Salguero de Santa Marta, zona de ejecución de las obras a cargo de Metroagua, y allí, también se constató un daño ambiental, registrado en el acto nro. 239 del 9 del mismo mes y año, que sustentó la emisión de la Resolución nro. 862 del 7 de abril de 2017.

Manifestó que no le asiste razón a la actora cuando afirma que debió permitírsele participar en las visitas técnicas que dieron origen a los respectivos conceptos, ya que estas se llevaron a cabo en el marco de un operativo de vigilancia y control, y fueron puestas en conocimiento de Metroagua a través de los actos administrativos que dieron inicio a las investigaciones, frente a los cuales tuvo la oportunidad de controvertir mediante el escrito de descargos, como efectivamente ocurrió. En consecuencia, el cargo no estaba llamado a prosperar.

Sin embargo, advirtió que se había presentado otro tipo de irregularidad en el procedimiento, consistente en la omisión de decretar pruebas adicionales que respaldaran lo expuesto por los técnicos, con el fin de determinar si las aguas vertidas contenían sustancias nocivas para la salud y el ambiente. Máxime cuando el Decreto 1076 de 2015, define y clasifica los tipos de vertimientos en el país, pues cuando Corpamag hace referencia al amonio de fosfato, llega a tal conclusión sin contar con los elementos científicos que soportaran tal afirmación. Por lo tanto, las resoluciones acusadas incurrieron en falsa motivación, al basarse en hechos que carecían del respaldo necesario para justificar la imposición de la sanción.

3.3. Por último, en cuanto al cargo relacionado con la graduación de la multa, expuso que este no daba lugar a la declaratoria de nulidad, en la medida en que, en principio la sanción no debió ser impuesta.

3.4. Respecto de la supuesta omisión de la entidad demandada al pronunciarse sobre los argumentos expuestos en el recurso de reposición, precisó que dicha afirmación



carece de certeza, toda vez que al revisar las resoluciones, se observó que la autoridad ambiental sí se manifestó al respecto.

3.5. En lo atinente a la condena en costas, aseguró que no se cumplían los requisitos establecidos en el numeral 8 del artículo 365 del CGP, por ello se abstendría de decidir al respecto.

IV.RECURSO DE APELACIÓN

Corpamag⁶, por intermedio de apoderado judicial, interpuso oportunamente recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia con fundamento en lo que sigue:

4.1. En relación con la vulneración del derecho al debido proceso, mencionó que el informe de la Policía no había sido el único sustento que usó la autoridad ambiental en el marco del procedimiento sancionatorio, ya que, si bien dicho documento dio lugar a la apertura de la investigación, posteriormente, profesionales especializados elaboraron informes técnicos que sirvieron de sustento a la adopción de las decisiones que se impugnan.

4.1.1. Sobre las Resoluciones nro. 861 del 7 de abril de 2017 y 4095 del 4 de diciembre de 2017, informó que inició con el informe de la Policía Nacional y la Junta de Acción Comunal del barrio Tenería, en las cuales se resaltaban los hechos ocurridos los días 5, 6, 7, 8 y 28 de febrero de 2015, que fueron corroborados por Corpamag e Invemar en conceptos que reposan en los antecedentes administrativos de los actos acusados.

4.1.2. Respecto de las Resoluciones nros. 862 del 7 de abril de 2017 y 4096 del 5 de diciembre de 2017, manifestó que funcionarios de Corpamag llevaron a cabo una visita al río Gaira, en la que se identificaron 2 conductas que presuntamente constituían infracciones ambientales: i) «Actividades de intervención y ocupación del cauce del río Gaira, con relleno de su cauce y establecimiento de trinchos para el tránsito de maquinaria pesada»⁷ y ii) Vertimientos de aguas residuales domésticas. Como consecuencia de estos hallazgos, se le impuso a Metroagua una medida

⁶ *Ibidem.*

⁷ Folio 4 *ibidem.*



preventiva consistente en la suspensión de actividades de ocupación de cauce y de vertimiento de aguas negras.

4.2. Por otro lado, expuso que de acuerdo con la Ley 1333 de 2009, en el proceso sancionatorio no existe una controversia entre la autoridad y el investigado, es decir, no es de naturaleza acusatoria. En su lugar, la entidad se encarga e investigar unos hechos que, conforme al artículo 5 *ibidem* pueden constituir una infracción que deba ser sancionada. Afirmó que el trámite se compone de (3) fases: i) investigación, la cual, en el presente caso se materializó mediante las Resoluciones 233 y 242 del 10 de febrero de 2016, a través de las cuales Corpamag formuló cargos de manera separada contra Metroagua, conforme a la situación jurídica que para ese momento estaba demostrada técnicamente; ii) descargos, la cual también se cumplió con los citados actos administrativos, brindando a la actora la oportunidad de ejercer sus derechos de defensa y contradicción y iii) decisión.

Aseguró que, se trataba de un procedimiento especial con etapas preclusivas, que no contemplaban el espacio para otorgar el plazo para alegar de conclusión, ya que el artículo 27 de la Ley 1333 de 2009, señaló que después del vencimiento del término de pruebas, la autoridad ambiental debería decidir en el término de quince (15) días hábiles siguientes mediante acto motivado.

Resaltó que, en cumplimiento de dicho esquema se expidieron las Resoluciones nros. 0861 y 0862 del 7 de abril de 2017, 4095 y 4096 del 4 de diciembre de 2017, respetando el debido proceso, sin vulnerarle derechos a Metroagua, como lo hace ver el Tribunal.

Señaló que, el artículo 47 del CPACA solo es aplicable en casos de vacío o en lo no previsto en el proceso administrativo especial, tal como quedó ratificado en los artículos 2 y 34 *ibidem*. Por ello, era responsabilidad del Juez, verificar si dicho trámite tenía cabida o no de acuerdo con la Ley 1333 de 2009; lo que para el caso en concreto no era procedente, pues no existía una fase expresa para correr el traslado para alegar de conclusión.

Advirtió que, Corpamag no vulneró el derecho a la defensa de Metroagua, dado que desde el auto de formulación de cargos, tuvo la oportunidad de pedir y aportar pruebas



e incluso de presentar escrito de conclusiones finales si consideraba que no existía certeza de la infracción, conforme a lo dispuesto en los artículos 7 y 27 de la Ley 1333 de 2009. Asimismo, expuso que no existía un vacío legal que justificara la aplicación del CPACA, más cuando se habían garantizado todas las oportunidades para el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción.

Afirmó que ni el Tribunal Administrativo del Magdalena ni las partes cuestionaron las etapas de investigación y descargos del proceso. Por lo tanto, anular las resoluciones solo para permitir la presentación de alegatos de conclusión implicaría retrotraer el trámite innecesariamente, cuando los cargos no fueron desvirtuados y el Juez no advirtió irregularidades en dichas fases.

4.3. Adujo que las circunstancias modales y técnicas de la conducta desplegada por la actora quedaron registradas en los informes técnicos de Corpamag e Invemar.

Sobre las Resoluciones nros. 861 del 7 de abril de 2017 y 4095 del 4 de diciembre de 2017, indicó que el 6 de febrero de 2015, se efectuó una visita ocular en la estación de bombeo EBAR, ubicada en el puente de la carrera 4 de Santa Marta, donde se evidenció la disposición de aguas residuales domésticas provenientes del sistema de alcantarillado, vertimiento que al momento de la inspección, llevaba aproximadamente catorce (14) horas.

Señaló que el Ingeniero Nicolas Lombardi de Metroagua, informó que se había presentado una fuga que inundó el cuarto de máquinas, lo que obligó a activar el plan de contingencia y, en consecuencia, se vertieron las aguas al río Manzanares, para evitar disponerlas en las vías públicas del sector. Asimismo, se abrieron las compuertas entre dicha fuente hídrica y el mar, para evitar el estancamiento, lo que generó mayor concentración de olores y carga orgánica.

Expuso que se ordenó realizar el monitoreo de las aguas con el apoyo del laboratorio de Invemar, tomando parámetros *In situ* como oxígeno disuelto y temperatura conductiva ph, en los siguientes puntos: i) puente de la platina; ii) puente manzanares; iii) sector anterior a la desembocadura del río Mar, aproximadamente a unos cincuenta (50) metros y iv) zona de playa sector los cocos. Como consecuencia de lo anterior se determinó:



«Cada vez que se presenta contingencias en la estación de bombeo de agua residual, se generan olores ofensivos generando molestias a la comunidad aledaña y para mitigar los olores y la carga orgánica en estos vertimientos la Empresa METROAGUA procede a la aplicación de bacterias Bio Septic Plus; sin embargo, estas acciones no contrarrestan la muerte de especímenes como jaiba, camarón y peces como se pudo evidenciar el día 6 de febrero de 2015 en la cuenca baja del río Manzanares y en la zona marina aledaña a su desembocadura.

Los muestreos realizados conjuntamente con el INVEMAR reportaron en las tres estaciones del río Manzanares resultados de oxígeno disuelto entre 0.09 y 2.10 mg/l, condiciones desfavorables para el desarrollo de vida acuática y por debajo de lo establecido en el Decreto 3930 de 2010. Por su parte, las condiciones de los parámetros tomados In Situ en la zona marina presentaron normalidad, empero, resta esperar los resultados de los parámetros sujetos a ser analizados en laboratorio.

Se considera necesario asegurar que los vertimientos de la estación de bombeo de agua residual sean sometidos a un sistema de tratamiento previo antes de llegar al río Manzanares, con la finalidad de reducir los contaminantes presentes. Por lo tanto, METROAGUA debe presentar y radicar un modelo de tratamiento en un término de dos (02) meses contados a partir de la notificación del acto administrativo para la respectiva evaluación y concertación con CORPAMAG de acuerdo a lo establecido por el Decreto 3930 de 2010.

Debe ajustar el plan de contingencias que dispone la Empresa para contrarrestar efectos sociales y ambientales sobre el río Manzanares, el Mar y la comunidad en el área de influencia directa e indirecta a la EBAR.

Realizar obras de limpieza mecánica en la desembocadura del río Manzanares que permitan la circulación de las aguas estancadas, las cuales deben desembocar en el Mar.

Como el vertimiento generó afectación a varios niveles de la cadena trófica interrumpiendo los flujos de energía y la salud del ecosistema, se requiere que la Empresa METROAGUA realice un inventario de biodiversidad flora y fauna de acuerdo a los lineamientos planteados en el manual de método para el desarrollo de inventario de la biodiversidad del Instituto Alexander Von Humboldt asociada a la ronda hídrica del río Manzanares desde el puente de la platina hasta el Mar.»⁸

Sostuvo que, el 2 de marzo de 2015 la Junta de Acción Comunal del barrio la Tenería, presentó denuncia sobre vertimientos sin autorización que se efectuaron los días 5, 6, 7, 8 y 28 de febrero de 2015. Además, en el informe técnico del 24 de marzo del mismo año, se entregó el concepto de Invemar.

Resaltó que, ante dicha situación se activó un grupo de respuesta de las emergencias ambientales, donde a través de visitas se recolectaron testimonios de los habitantes y pescadores del sector, quienes advirtieron que las aguas estaban fluyendo río arriba debido a la obstrucción de la desembocadura. Sin embargo, Metroagua no realizó

⁸ Folio 16 *ibidem*.



alguna actividad para evacuar las aguas contaminadas que estaban en el río manzanares.

Trajo a colación las estaciones de muestreo de la siguiente manera:

A	ESTACIONES DE MUESTREO	LONGITUD N	COORDENADAS	LATITUD W
1	Puente de la platina	11°13'42.0"		74°12'16.3"
2	Puente de la carrera cuarta	11°14'03.6"		74°12'47.3"
3	Desembocadura del río Manzanares	11°14'07.6"		74°13'10.2"
4	Playa los Cocos	11°14'12.1"		74°13'09.4"

De lo anterior extrajo que el vertimiento en el río manzanares del 6 de febrero de 2015, afectó la calidad fisicoquímica de las aguas, principalmente la disposición de oxígeno y la concentración de OD, que estuvo por debajo del criterio de calidad admisible para la preservación de la flora y fauna. De igual forma, mencionó que en el segundo monitoreo del 10 de febrero de 2015, se evidenció que persistían las condiciones de anoxia en el puente de la carrera 4 y en la desembocadura del río Manzanares, con niveles de oxígeno bajo, por la alta carga orgánica de aguas residuales vertidas.

Advirtió que, las pruebas técnicas efectuadas por Corpamag e Invemar estaban relacionadas con la formulación de cargos presentados a Metroagua en la Resolución nro. 242 del 10 de febrero de 2016, sin que fuese objetada por la compañía, quien tenía pleno conocimiento de los conceptos.

4.4. En lo atinente a las Resoluciones nros. 862 del 7 de abril de 2017 y 4096 del 4 de diciembre de 2017, reiteró los hechos expuestos en el cargo anterior, resaltando que con la Resolución nro. 233 del 10 de febrero de 2016, la demandante tuvo conocimiento de los hechos y las pruebas que fundamentaban la investigación.

4.5. Sostuvo que no le asistía razón al Tribunal respecto de la falta de motivación, ya que se recaudaron las pruebas necesarias para los procesos sancionatorios, que reposan en los antecedentes de los actos acusados. Manifestó que, se había logrado



demostrar la existencia de vertimientos ilegales con los informes técnicos de Invemar, por lo que no se requería de más detalles científicos.

V. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

5.1. Mediante auto del 24 de marzo de 2021⁹, el Despacho admitió el recurso de apelación interpuesto y sustentado oportunamente por la parte demandada en contra de la sentencia del 3 de junio de 2020.

5.2. Con auto del 28 de mayo de 2021¹⁰ se corrió el traslado para alegar de conclusión. Durante dicho término Corpamag¹¹ se pronunció, reiterando los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

VI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El **Agente del Ministerio Público** se abstuvo de rendir concepto.

VII. DECISIÓN

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto *sub lite*, previas las siguientes

VIII. CONSIDERACIONES

8.1. Competencia

De conformidad con lo expuesto en el artículo 237 de la Constitución Política y de lo previsto en los artículos 11, 13, 34, 36, 39 y 49 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, así como de lo expuesto en el artículo 150 del CPACA y del artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 expedido por la Sala Plena de esta Corporación, el Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia.

⁹ Visible a índice 4 de SAMAI.

¹⁰ Visible a índice 13 *ibidem*.

¹¹ Visible a índice 17 *ibidem*



8.2. Hechos

8.2.1. A través de la Resolución nro. 861 del 7 de abril de 2017, Corpomag dio apertura a una investigación en contra de Metroagua por los hechos ocurridos los días 6, 7, 8 y 28 de febrero de 2015, como consecuencia de un vertimiento de aguas residuales en el río Manzanares proveniente de la estación de bombeo EBAR, que fue advertida por la Policía ambiental y la Junta de Acción Comunal del Barrio Tenería de Santa Marta.

8.2.2. En Resolución nro. 862 de la misma fecha, se inició otra investigación contra la misma compañía, por las actividades de intervención del cauce y vertimientos en el río Gaira.

8.2.3. Mediante las Resoluciones nros. 242 y 233 del 10 de febrero de 2016, se formularon los pliegos de cargos contra Metroagua, por las circunstancias antes descritas.

8.2.4. En escritos del 4 de marzo de 2016, la actora presentó descargos en el que solicitó el decreto y práctica de pruebas.

8.2.5. A través de autos nros. 051 y 052 del 15 de enero de 2017, Corpamag resolvió tener como pruebas documentales las aportadas en los expedientes y negó las testimoniales pedidas.

8.2.6. Mediante las Resoluciones nros. 861 y 862 del 7 de abril de 2017, se sancionó a la demandante por incumplir las normas ambientales y se le impuso unas multas por valores de ochocientos cuarenta millones trescientos dieciséis mil cuatrocientos once pesos (\$840.316.411) y mil quinientos setenta y dos millones novecientos veintiséis mil trescientos sesenta y tres pesos (1.572.926.363), respectivamente.

8.2.7. Inconforme con las decisiones en escritos del 23 de mayo de 2017, Metroagua interpuso recursos de reposición contra las mismas, los cuales fueron desatados con las Resoluciones nros. 4095 y 4096 del 4 de diciembre de 2017, confirmando la sanción.



8.2.8. En contra de esas decisiones la actora interpuso la demanda de la referencia.

8.2.9. A través de sentencia calendada el 3 de junio de 2020, el Tribunal Administrativo del Magdalena declaró la nulidad de los actos acusados y en consecuencia, estableció que Metroagua no era sujeto pasivo de las sanciones ambientales impuestas.

8.2.10. Inconforme con esa decisión la demandada interpuso recurso de alzada.

8.3. Planteamiento

De acuerdo con el contenido y alcance del recurso y la sentencia del Tribunal, la Sala observa que existe discrepancia en los siguientes puntos: sobre la vulneración del derecho al debido proceso por la integración normativa efectuada por el *a quo*, pues para la recurrente no era procedente dar apertura a una etapa de alegaciones finales ya que en la Ley 1333 de 2009 no se hallaba comprendida esa fase y siendo esa norma ley especial no era viable la aplicación del CPACA. Por su parte, el Tribunal es del criterio de que al existir un vacío legal respecto de los alegatos de conclusión, la autoridad ambiental debía acudir al artículo 47 del CPACA, para garantizar la defensa y contradicción de la actora.

También discuten sobre la motivación técnica de los actos acusados, ya que para Corpamag se recaudaron las pruebas necesarias que permitieron evidenciar la infracción ambiental, pues se llevaron a cabo visitas técnicas, se recolectaron informes y se tomaron muestras en las fuentes hídricas afectadas. Mientras que para el Tribunal, la decisión de sancionar solo se fundamentó en las quejas de la Policía Nacional y la comunidad, careciendo de un sustento científico que definiera las cargas contaminantes en los ríos Gaira y Manzanares.

8.4. Integración normativa. Vulneración del debido proceso

La Sala tendrá que definir si son nulos, por vulnerar el derecho de defensa y debido proceso, los actos administrativos que impusieron una sanción, si el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental se adelantó sin aplicar las normas generales dispuestas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



8.4.1. Sobre el particular es menester indicar que la Ley 1437 de 2011, según expreso mandato del artículo 47, ha previsto que las disposiciones atinentes al procedimiento administrativo sancionatorio a que allí se alude, se aplicarán en lo no previsto por las leyes especiales que los regulen; veamos:

“Artículo 47. Procedimiento administrativo sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.

Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado.

Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.

Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.

Parágrafo. *Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia.”* (Subrayas fuera del texto).

Se trata de una reiteración, pero ahora enfocada en este tipo de procedimientos, de la ya definida en el artículo 2 *ibidem*¹², que busca la integración y coherencia normativa y por supuesto, que la garantía del debido proceso sea una realidad en todas aquellas intervenciones de la Administración.

¹² **“Artículo 2°. Ámbito de aplicación.** Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.

Las disposiciones de esta Parte Primera no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción.

Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.” (Subrayas de la Sala).

8.4.2. Pues bien, como ha quedado explicado, de conformidad con lo expuesto en la Ley 1333 de 2009, hacen parte del procedimiento sancionatorio ambiental las siguientes etapas: (i) la indagación preliminar (Art. 17 *ibidem*), (ii) iniciación del procedimiento sancionatorio (Art. 18 *ibidem*), formulación de cargos (Art. 24 *ibidem*), descargos (Art. 25 *ibidem*), práctica de pruebas (Art. 26 *ibidem*) y la determinación de responsabilidad ambiental y sanción (Art. 27 *ibidem*). Igualmente, debe resaltarse que, durante el citado procedimiento, la autoridad ambiental puede adoptar las medidas preventivas que considere, con el fin de impedir la ocurrencia de un hecho que atente en contra del medio ambiente (Art. 12 *ibidem*).

Se observa hasta aquí que el Legislador no previó una etapa de alegatos de conclusión y que tal consideración condujo a que Metroagua indicara que resultaba no sólo violatorio de lo dispuesto en el citado artículo 47 del CPACA, sino de derechos de raigambre fundamental como el debido proceso, pues el inciso segundo del artículo 48 del CPACA expresamente reconoce tal fase así:

“Artículo 48. Período probatorio. Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a treinta (30) días. Cuando sean tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior el término probatorio podrá ser hasta de sesenta (60) días.

Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos.” (Subrayas de la Sala).

8.4.3. Ante tal panorama, vale la pena recordar la posición de esta Sección en torno a un problema jurídico idéntico ventilado en auto del 17 de noviembre de 2017, en el proceso número 23001 23 33 000 2014 00188 01¹³, en el cual se suspendieron provisionalmente los actos por medio de los cuales una autoridad ambiental había sancionado a particulares, por haber omitido la etapa de alegaciones finales, esgrimiendo los argumentos que pasan a sintetizarse:

Para el análisis de este cargo formulado por el apelante, la Sala estima pertinente referirse a la importancia de los alegatos de conclusión dentro del trámite de procesos judiciales y de procedimientos administrativos, para lo cual hacemos nuestras las reflexiones esgrimidas por la Corte Constitucional, en la Sentencia C-107 de 2004, Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería, expresadas en la siguiente forma:

¹³ Con Ponencia del Consejero de Estado Roberto Augusto Serrato Valdés. Dicha posición también ha sido reiterada en fallo del 12 de diciembre de 2024, emitido en el expediente con radicado 19001 23 33 003 2015 00138 01, con ponencia del magistrado Oswaldo Giraldo López.



«[...] En este contexto, sobre la base de las pruebas incorporadas al proceso, los alegatos de conclusión juegan un destacado papel en orden al mejor entendimiento de los hechos, de los intereses en conflicto, de la forma en que cada extremo asume los motivos de hecho y de derecho –a favor y en contra –, y por tanto, en lo concerniente a la mejor comprensión del universo jurídico y probatorio que ampara los intereses en conflicto. Por consiguiente, de una parte, **la dinámica de los alegatos de conclusión** tiene la virtualidad de facilitarle a los interesados o contendientes la oportunidad para esgrimir sus argumentos culminantes en procura de sus propios derechos e intereses; y de otra, tal dinámica se ofrece a los ojos de la autoridad administrativa o del juez correspondiente como un conjunto de razonamientos que a manera de referente interpretativo les permite examinar retrospectivamente todas y cada una de las actuaciones surtidas. Lo cual, sin duda alguna, se constituye en hito procesal de significativa importancia para la salvaguarda de la postulación y la excepción, al propio tiempo que se atiende a la depuración de la certeza jurídica que requiere el fallador para decir el derecho [...].»

En vista de la importancia que para el ejercicio del derecho de defensa revisten los alegatos de conclusión en cualquier tipo de proceso, la CVS no puede pretender que se siga en forma irreflexiva «[...] el principio de legalidad en materia de procedimiento sancionatorio [...]», para dejar de aplicar una disposición legal protectora de garantías integrantes del debido proceso administrativo, como lo son, en este caso «[...] (iv) a que se permita **la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación**, (v) **a que la actuación se adelante** por autoridad competente y **con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico** [...] (vii) **al ejercicio del derecho de defensa y contradicción** [...]»¹⁴.

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

El vacío legal expuesto ya ha sido estudiado por la doctrina, la cual es partidaria de la aplicación del artículo 48 del CPACA, en la siguiente forma:

«[...] Una enorme falencia de la Ley 1333 de 2009 es el silencio guardado en relación con la etapa de alegatos de conclusión, una etapa que se considera fundamental en este tipo de procesos, pues allí se permite a las partes hacer una valoración de todo lo actuado, antes de que la autoridad proceda a tomar una determinación sobre el particular. Aun así, se entiende que dicha omisión ha sido suplida por la norma general, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, pues en su artículo 48, aplicable a falta

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-051 de 2016. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



*de mandato especial, se establece que una vez vencido el período probatorio es obligación de la autoridad dar traslado al investigado por el término de diez días para que presente los alegatos respectivos [...]*¹⁵

De esta forma, le asistía razón al Tribunal Administrativo de Córdoba al encontrar en esta omisión una grave violación del debido proceso administrativo por parte de la CVS en contra de la Reforestadora del Sinú, no asistiéndole razón al apelante por los motivos expuestos anteriormente.” (Negritas y subrayas del original).

8.4.4. Vistas así las cosas, lo que constata la Sala es que la integración normativa que echó de menos el Tribunal, acogiendo la postura de la actora, específicamente, sobre la etapa de alegaciones para efectos del adelantamiento de procedimientos administrativos sancionatorios ambientales, es del todo ajustada a derecho, ya que, a tono con lo expresado por esta Jurisdicción, tal fase resulta cardinal para habilitar el pronunciamiento del investigado de cara a todos los elementos que ya reposan en esa instancia de la actuación administrativa y que posibilitan el ejercicio del derecho de defensa y contradicción, lo mismo que un entendimiento global de la problemática, pues ofrecen un discernimiento fáctico y jurídico que también facilita la adopción de la decisión.

Tales reflexiones llevan a la Sala a estimar el cargo de nulidad por las razones ya expuestas, no siendo procedente analizar la inconformidad sobre el análisis efectuado por el Tribunal acerca de la motivación de los actos que se impugnan, pues la validez de las decisiones cuya defensa pretendía la autoridad ambiental en esta instancia, resultó enervada con el discernimiento a que se ha hecho referencia¹⁶.

8.5. Costas en segunda instancia

En observancia de los artículos 188 del CPACA¹⁷ y 365 del CGP¹⁸, en especial su numeral 8, sobre condena en costas, y a lo expuesto sobre el punto por esta

¹⁵ ÁLVAREZ PINZÓN, Gloria Lucía. Los vacíos de la Ley 1333 de 2009 que regula el Régimen Sancionatorio Ambiental y la forma adecuada de llenarlos. Página 379. En GARCÍA PACHÓN, María del Pilar y AMAYA NAVAS, Oscar Darío (compiladores). DERECHO PROCESAL AMBIENTAL, Bogotá: UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Primera Edición: 2014.

¹⁶ Dicha posición ha sido reiterada por esta Sección, entre otras, en las siguientes sentencias: i) de 8 de agosto de 2025, emitida dentro del proceso identificado con radicado 08001 3333 001 **2013 00140 01**, con ponencia del consejero de Estado Oswaldo Giraldo López; ii) de 17 de julio de 2025, proferida en el proceso 76001 23 33 000 2016 01349 01, magistrado Ponente: Oswaldo Giraldo López; 11 de febrero de 2016, emitida en el expediente 11001 03 24 000 2009 00457 00, con ponencia del consejero Roberto Augusto Serrato Valdés y; ii) de 21 de septiembre de 2023, proferida en el proceso 11001 03 24 000 **2015 00234 00**, emitida por el entonces consejero Hernando Sánchez Sánchez.

¹⁷ “**Artículo 188. Condena en costas.** Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”

¹⁸ “**Artículo 365. Condena en costas.** En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.



Corporación, advierte la Sala que esa clase de condenas atiende a un criterio objetivo valorativo. Dicho criterio: i) es objetivo porque no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que hay interpuesto, y ii) es valorativo porque se requiere en el expediente que el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad efectivamente realizada dentro del proceso.

En consecuencia, la Sala considera que no hay lugar a imponer una condena en costas a la parte demandada, pues no existe prueba de que las mismas se ocasionaran.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 3 de junio de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al tribunal de origen.

Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.

2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.

3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.

4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.

7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción".



NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 25 de septiembre de 2025.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado
Presidenta

PABLO ANDRÉS CÓRDOBA ACOSTA
Consejero de Estado

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Consejero de Estado (E)

La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial Samai. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.