



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente (E): GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES

Bogotá D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

Radicación número: 13001 23 33 000 **2023 00347** 01

Actor: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias

Demandado: Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique

Tesis: No es cierto que la solicitud de suspensión provisional radicada en el asunto de la referencia no fue debidamente sustentada.

No hay lugar a suspender de forma provisional, por infracción de normas superiores, el acto que impuso una sanción ambiental, si no se acreditó que se haya fundamentado en decisiones que perdieron fuerza ejecutoria.

No hay lugar a suspender de forma provisional, por vulneración de normas superiores, el acto que impuso una multa por haber incurrido en una infracción ambiental, si el proceso sancionatorio no fue resuelto dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de descargos o al vencimiento del periodo probatorio.

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO – AUTO INTERLOCUTORIO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto oportunamente por el apoderado de la parte demandante en contra del auto del 6 de mayo de 2025, mediante el cual el Tribunal Administrativo de Bolívar negó la medida cautelar de suspensión provisional presentada en contra de las Resoluciones nros. 1939 del 19 de diciembre de 2022 «Por medio de la cual se cierra un procedimiento administrativo sancionatorio ambiental en contra del Distrito de Cartagena de Indias D.T. y C. y se adoptan otras determinaciones» y 557 del 21 de abril de 2023 «Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición y se dictan otras disposiciones», expedidas por la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (en adelante Cardique)

I. ANTECEDENTES



1.1. El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias (en adelante Cartagena), por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA) en contra de Cardique, con el fin de que se declare la nulidad de las Resoluciones nros. 1939 del 19 de diciembre de 2022 «Por medio de la cual se cierra un procedimiento administrativo sancionatorio ambiental en contra del Distrito de Cartagena de Indias D.T. y C y se adoptan otras determinaciones» y 557 del 21 de abril de 2023 «Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición y se dictan otras disposiciones». En el acápite de medidas cautelares solicitó la suspensión provisional de los efectos de esas decisiones, teniendo como fundamento lo expuesto en el acápite de «concepto de violación»¹ del libelo introductorio, en el que expuso los siguientes argumentos:

Señaló que, los actos acusados vulneraban el artículo 29 de la Constitución, los artículos 3, 5 y 27 de la Ley 1333 de 2009 y los artículos 3, 91 y 92 del CPACA.

Mencionó que, las resoluciones demandadas tenían fundamento en el presunto incumplimiento contenido en la Resolución 512 del 22 de julio de 2005, por la cual se acogió el plan de manejo ambiental para el proyecto de relimpia o dragado de los canales de Calicanto, el Limón y Chapundum.

Expuso que, dicha actividad fue ejecutada a través del Contrato nro. 6-000316 del 19 de noviembre de 2004, que fue liquidado el 10 de enero de 2006, por lo que el proyecto de relimpia o dragado quedó finalizado. Ahora, de acuerdo con el Decreto nro. 1220 de 2005, los planes de manejo ambiental se encuentran vigentes exclusivamente durante el plazo en que se encuentra activa la obra.

Resaltó que, en virtud de lo previsto en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, la Resolución nro. 512 de 2005, perdió vigencia, cuando se liquidó el citado negocio jurídico. Además, Cardique no efectuó las labores necesarias para ejecutar dicho acto administrativo dentro de los cinco (5) años siguientes a la firmeza de este.

Señaló que, la demandada incurrió en inactividad al no aplicar la figura de

¹ Visible en el índice núm. 2 del 13001 23 33 000 2023 00347 01 expediente Sistema de Gestión Judicial Samai.



ejecución oficiosa para hacer cumplir sus propios actos, lo que produjo que se configurara la causal 3 del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo. Por ello, la Resolución nro. 512 de 2005 había perdido fuerza ejecutoria para el momento en el que se emitieron las Resoluciones nro. 0681 de 2015 y 031 de 2016, con las que se requerían el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la decisión del 2005, a pesar de que ya habían transcurrido aproximadamente nueve (9) años.

Adujo que la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución nro. 512 de 2005, afectaba la validez de los actos que la usaron como fundamento, que son 681 de 2015, 31 de 2016, 1939 de 2022 y 557 de 2023. Por lo tanto, estas dos (2) últimas habían sido expedidas desconociendo el derecho al debido proceso y el artículo 91 del CPACA, pues se sustentaron en decisiones de la administración que carecían de validez.

Adicionalmente, expuso que Cardique desconoció los términos establecidos en la Ley 1333 de 2009, pues debió emitir el acto administrativo que declaraba la responsabilidad o infracción dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de los alegatos de conclusión por parte de la demandante, que fue el 1 de agosto de 2019. Sin embargo, la decisión se expidió hasta el 19 de diciembre de 2022, es decir, tres (3) años después de lo permitido, vulnerando el debido proceso.

Posteriormente, propuso el cargo de falsa motivación, reiterando que los actos acusados se fundamentaron en el incumplimiento de la Resolución nro. 681 de 2015, que requería al Distrito de Cartagena para que acatara la obligación prevista en la Resolución nro. 512 de 2005. Sin embargo, esta última ya había perdido su vigencia para ese momento, pues habían transcurrido más de nueve (9) años desde su emisión.

1.2. En escrito del 8 de septiembre de 2023², se adicionó la solicitud de suspensión provisional, en el sentido de ordenar que se cesara cualquier acción relacionada con el cobro coactivo de la sanción impuesta mediante la Resolución nro. 1939 de 2022, confirmada con la Resolución nro. 557 de 2023, hasta tanto no haya sido definida la validez de los citados actos administrativos, debido a que con

² *Ibidem.*



el pago de la multa se podrían ver afectados los recursos de la entidad territorial.

Asimismo, requirió que Cardique efectuara los aportes necesarios al fondo de contingencia de las entidades estatales, para que cuando se declare la nulidad, la misma cuente con los dineros necesarios para devolver las sumas recaudadas a la Ciudad de Cartagena; ello con el fin de garantizar la protección de los recursos públicos. También, solicitó que se congelaran del presupuesto de la autoridad ambiental la suma de mil ciento sesenta y ocho millones cuatrocientos noventa y un pesos (\$1.168.491.000).

1.3. La demanda fue admitida con auto del 10 de diciembre de 2024³.

1.4. Por auto de la misma fecha⁴, el Tribunal corrió traslado a la entidad demandada de la solicitud cautelar inicial que se formuló en la demanda.

1.5. Al descorrer el traslado, la apoderada judicial de **Cardique** se opuso a la medida cautelar, indicando que no se cumplían con los requisitos previstos en el artículo 231 del CPACA.

Aseguró que, el procedimiento ambiental se basó en la infracción cometida por el Distrito de Cartagena al incumplir las medidas de compensación establecidas en la Resolución nro. 512 de 2005, en concordancia con las Resoluciones nro. 681 de 2015 y 31 de 2016.

Expuso que, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, el incumplimiento de los actos administrativos expedidos por las autoridades ambientales configura un tipo de transgresión.

Mencionó que, no se manifestó la necesidad de urgencia de la medida cautelar.

Señaló que, no se cumplía con el requisito de ponderación, ya que, si se comparaban los intereses en conflicto, por un lado estaba el patrimonial de la demandante y por el otro, el general que busca proteger el ambiente, prevaleciendo este último. Por lo tanto, como los actos acusados protegen los recursos naturales mediante una sanción, de acuerdo con la jurisprudencia del

³ *Ibidem*

⁴ Visible en el índice númer. 5 *ibidem*



Consejo de Estado no sería procedente conceder la medida provisional.

II. DE LA PROVIDENCIA RECURRIDA

Mediante auto proferido el 6 de mayo de 2025, el **Tribunal Administrativo de Bolívar** negó la medida cautelar de suspensión provisional, por las razones que se explican a continuación:

Señaló que la solicitud de suspensión provisional carecía de sustentación, pues no expuso los cargos de forma concreta, ni confrontó las normas presuntamente vulneradas con los actos acusados.

Afirmó que, de acuerdo con lo estipulado en la jurisprudencia del Consejo de Estado, la sustentación de la medida cautelar no puede ser sustituida por las razones expuestas en el concepto de violación de las normas que se consideran infringidas. Por lo tanto, era claro que el Distrito de Cartagena había incumplido lo previsto en los artículos 229 y 231 del CPACA, ya que omitió argumentar la petición.

Adujo que no se expresaron los motivos por los cuales se vulneró el derecho al debido proceso.

Resaltó que la actora había requerido que se suspendiera el proceso de cobro coactivo de la sanción, se ordenara a Cardique consignar el valor de la multa en el fondo de contingencia de entidades estatales y se congelara en su presupuesto el mismo monto, para así garantizar la devolución del dinero en caso de que se declarara la nulidad de los actos. Sin embargo, no se allegaron las pruebas que evidenciaran el inicio del cobro coactivo o que se hubiese efectuado algún pago por ese concepto.

Por último, sostuvo que la demandante debía demostrar, mediante un juicio de ponderación, que negar la medida sería más gravoso para el interés público o que sin ella los efectos de la sentencia serían nugatorios. No obstante, ello no ocurrió en el presente caso.



III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

Contra la anterior decisión, la apoderada del Distrito de Cartagena interpuso recurso de apelación, en el que indicó que el *a quo* erró al señalar que la medida cautelar carecía de fundamentos, que no existía confrontación de las normas superiores con el acto acusada, que no había un concepto de vulneración y que tampoco, se dio inicio al proceso de cobro coactivo.

Manifestó que con la medida cautelar solicitó la suspensión del proceso coactivo. Resaltó que con la Resolución nro. 488 de 29 de marzo de 2017, Cardique dio inicio al proceso ambiental sancionatorio el cual se soportó en la verificación de los hechos contenidos en el concepto técnico 0168 de 19 de marzo de 2015 y 0010 del 8 de enero de 2016; además, se debió tener en cuenta el oficio de pago nro. 1523 del 5 de junio de 2023.

Aseguró que la solicitud de suspensión procedía, debido a que existía el proceso coactivo, el cual no había sido detenido a pesar de que fue admitida la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

Resaltó que los actos administrativos que dieron inicio al proceso sancionatorio perdieron fuerza ejecutoria, por lo que no pueden ser usados por la demandada como un título ejecutivo para hacer efectiva la multa, debido a que la Resolución nro. 512 de 2005 que justifica la falta, hace referencia a hechos del 2004.

Puso de presente que, los hechos sucedieron en el año 2005 y la Ley 1333 la cual se cita para imponer la sanción entró en vigencia el 21 de julio de 2009. Asimismo, fueron expedidos los actos acusados diez (10) años después de la Resolución nro. 512 de 22 de julio de 2005, que ordenó las relimpias que efectuó la Secretaría de Infraestructura para evitar inundaciones.

Señaló que, la autoridad ambiental indujo en error al Tribunal, cuando afirma que la actividad de limpieza ocurrió en el 2015, cuando en realidad sucedió en el 2004 y 2005, la cual quedó ejecutada el 10 de enero de 2006. Por lo tanto, se vulnera el artículo 29 de la Constitución y el artículo 91 del CPACA al imponer una sanción ambiental e iniciar un cobro coactivo con fundamento en una decisión de la administración que perdió fuerza ejecutoria.



IV. TRÁMITE POSTERIOR

Por medio de auto del 16 de junio de 2025⁵, el Tribunal Administrativo de Bolívar concedió ante esta Corporación el recurso de apelación.

V. CONSIDERACIONES

La Sala procede a resolver el recurso de apelación presentado en contra del auto del 6 de mayo de 2025, mediante el cual el Tribunal Administrativo de Bolívar negó la medida cautelar de suspensión provisional de los actos acusados.

5.1. Competencia

Esta Sala es competente para resolver el presente recurso, con fundamento en lo dispuesto en el literal h) del numeral 2 del artículo 125 y en el numeral 5 del artículo 243 del CPACA.

5.2. Planteamiento

De acuerdo con el contenido del auto recurrido y los reparos esgrimidos en el recurso de apelación, la Sala observa que la controversia gira en torno a si la medida cautelar cumplía con los requisitos necesarios para su estudio de fondo, en particular, lo relacionado con su debida sustentación.

En efecto, la parte actora sostiene que se cumplieron por cuanto explicó de manera suficiente las razones por las que considera que, de la confrontación entre el acto acusado y las normas invocadas, se evidenciaba su nulidad. Mientras que, para el Tribunal no era procedente que se remitiera al concepto de violación formulado en el libelo introductorio para sustentar la petición de suspensión provisional.

⁵ *Ibidem.*



5.3. Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo

Uno de los motivos que inspiraron la expedición de la Ley 1437, está relacionado con el fortalecimiento de los poderes del juez, siendo muestra de ello el contenido del artículo 229 de la referida codificación, norma que le confiere una amplia facultad a la autoridad judicial para que decrete las medidas cautelares que estime necesarias en aras de «proTEGER y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia».

El artículo citado *supra* previó que las medidas cautelares proceden: i) en cualquier estado del proceso; ii) a petición de parte y iii) en todos los procesos declarativos promovidos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Aunado a lo anterior, el artículo 230 de la Ley 1437, clasifica las medidas cautelares en: i) preventivas, cuando impiden que se consolide una afectación a un derecho; ii) conservativas, si buscan mantener o salvaguardar un *statu quo*; iii) anticipativas, que buscan evitar la consolidación de un perjuicio irremediable, por lo que vienen a satisfacer por adelantado la pretensión del demandante, y iv) de suspensión, que corresponden a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de suspensión temporal de los efectos de una decisión administrativa.

5.4. La medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo

En el marco de las diversas medidas cautelares contempladas en el proceso contencioso administrativo, se encuentra la de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, prevista en el artículo 238 de la Constitución Política y desarrollada en los artículos 231 y siguientes de la Ley 1437. Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accesoria, tendiente a «evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho⁶»⁷.

⁶ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Tratado de derecho administrativo. Contencioso Administrativo, T.III, 3^a reimpr., Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, p.482.

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera - Subsección C. Sentencia de 13 de mayo de 2015. Radicación núm.: 11001-03-26-000-2015-00022-00 (53057). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



Respecto de los requisitos previstos en el artículo 231 de la Ley 1437 para la procedencia de una solicitud cautelar de suspensión provisional, la Sección Primera de esta Corporación ha precisado que la verificación de los criterios de: (i) *fumus boni iuris*⁸, y (ii) *periculum in mora*⁹, se entienden acreditados en el evento en que el demandante demuestre que el acto acusado es contrario a las normas superiores invocadas¹⁰.

En tal sentido, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 27 de mayo de 2021¹¹, consideró lo siguiente:

«Para el caso de la suspensión provisional de los efectos jurídicos de un acto administrativo (art. 231 del CPACA), **el perjuicio por la mora se configura cuando se advierte prima facie la vulneración de las normas superiores invocadas en la demanda**, porque no es admisible en el marco de un Estado de Derecho que actos que lesionan el ordenamiento jurídico superior puedan continuar produciendo efectos jurídicos mientras transcurre el proceso judicial.

En cuanto al “**fumus boni iuris**”, o la apariencia de buen derecho, [...] [e]n relación con la suspensión provisional de los efectos jurídicos de un acto administrativo (art. 231 del CPACA), (...) **basta que, como consecuencia de la argumentación jurídica planteada por el peticionario, el juez advierta la vulneración del ordenamiento jurídico superior** para acceder a la suspensión provisional de los efectos del acto acusado» (negrilla fuera del texto).

5.5. Caso concreto

5.5.1. De la controversia sobre la petición de medida cautelar

5.5.1.1. Así las cosas, la Sala debe determinar si es cierto que la solicitud de suspensión provisional radicada en el asunto de la referencia no fue debidamente sustentada.

Con miras a resolver ese interrogante, debe indicarse que de la revisión del expediente se advierte que la demandante, en un acápite del libelo introductorio, solicitó la suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones nro. 1939 de 2022 y 557 de 2023, que fueron expedidas por Cardique. Como sustento de la petición, se remitió a los argumentos expuestos en el concepto de violación de la demanda, así:

⁸ Apariencia de buen derecho.

⁹ Perjuicio de la mora.

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto de 19 de junio de 2020. Radicación núm.: 11001-03-24-000-2016-00295-00. C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

¹¹ Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto de 27 de mayo de 2021. Radicación núm.: 54001-23-33-000-2018-00285-01. C.P. Oswaldo Giraldo López.



«En ese sentido, teniendo en cuenta lo expuesto en los acápite del escrito de demanda, le solicité respetuosamente señor juez decretar la suspensión provisional de las Resoluciones nro. 1939 del 19 de diciembre de 2022 y nro. 0557 del 21 de abril de 2023, expedidas por la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, debido a que es evidente la violación de las normas señaladas en el acápite de normas violadas del escrito de demanda» (Subrayas y negrillas de la Sala)¹²

Visto lo anterior, es claro que los fundamentos planteados por la parte actora para respaldar la medida cautelar se concretan en la vulneración del artículo 29 de la Constitución, los artículos 3, 5 y 27 de la Ley 1333 de 2009 y los artículos 3, 91 y 92 del CPACA.

Así las cosas, se cumplió con el requisito de sustentación de la solicitud de suspensión. En consecuencia, se evidencia que, en contra del criterio adoptado por el Tribunal, en este estado del proceso es factible examinar los cargos formulados por la demandante.

Ahora, respecto de lo expuesto por el Distrito de Cartagena en el memorial del 8 de septiembre de 2023, en el cual adicionó el escrito de demanda en el sentido de solicitar como medida cautelar la suspensión del trámite de cobro activo de la multa impuesta en el proceso sancionatorio motivo de controversia y ordenar que la demandada efectué aportes pecuniarios al Fondo de Contingencias Judiciales con el fin de garantizar la devolución de los dineros que fuesen cancelados a la autoridad ambiental. Frente a este punto, la Sala advierte que le asiste razón al *a quo*, pues no se advierte la argumentación necesaria que permita efectuar el análisis de fondo correspondiente ya que no se invocaron normas como desconocidas ni se indicaron las razones de su vulneración; además, no se aportaron las pruebas necesarias que demostrarían la apertura del cobro coactivo ni el perjuicio irremediable que generaría la negación de la medida.

Siendo ello así, la Sala procederá a analizar los cargos que sí fueron debidamente sustentados en los siguientes términos:

5.5.1.2. De la controversia sobre la vulneración de los artículos 29 de la Constitución, 3, 5 y 27 de la Ley 1333 de 2009 y 3, 91 y 92 del CPACA

¹² Ibidem.



Le corresponde a la Sala determinar si hay lugar a suspender de forma provisional, por infracción de normas superiores, el acto que impuso una sanción ambiental, si para la actora este se fundamentó en decisiones que habían perdido fuerza ejecutoria.

Con miras a resolver el anterior cuestionamiento, debe precisarse que en el presente asunto se discute la suspensión provisional de las Resoluciones nro. 1939 del 2022 y 557 del 2023, emitidas por Cardique, las cuales señalaron los siguientes:

a) Resolución nro. 1939 del 19 de diciembre de 2022

«RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar responsable del cargo formulado mediante Resolución No. 0831 del 09 de julio de 2018, al Distrito de Cartagena de Indias D.T y C, identificado con Nit No. 890.480.184-4, representado legalmente por el señor William Jorge, Dau Chamatt o quien haga sus veces, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO: Imponer al Distrito de Cartagena de Indias D.T y C, identificado con Nit No. 890.480.184-4, representado legalmente por el señor William Jorge Dau Chamatt, la sanción de Multa de MIL CIENTO SESENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS OCHEENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y UN PESOS. (\$\$1.168.481.491,00\$\$) equivalentes a TREINTA MIL SETECIENTOS CUARENTA Y SEIS PUNTO VEINTISIETE UNIDADES DE VALOR TRIBUTARIO (30.746,27 UVT), esto con base en el concepto técnico No. 118 del 10 de mayo de 2021.

Parágrafo Primero: El valor de la multa impuesta en la presente Resolución, deberá ser cancelado mediante consignación a nombre de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, identificada con el N.I.T. 800.254.453-5, en la Cuenta Corriente No. 830969671 del Banco de Occidente, dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria de la presente resolución.

Parágrafo Segundo: Lo anterior no exime al responsable del cumplimiento inmediato de lo establecido en la Resolución No. 0681 del 7 de mayo de 2015.

ARTÍCULO TERCERO: La presente Resolución presta mérito ejecutivo, a través de la Oficina de Cobro Coactivo de esta entidad y se procederá al cobro de los intereses legales, una vez vencido el término que se ha señalado y no se haya efectuado el respectivo pago.

ARTÍCULO CUARTO: Notificar el contenido del presente acto administrativo al Distrito de Cartagena de Indias D.T y C, identificado con Nit No. 890.480.184-4, representado legalmente por el señor William Jorge Dau Chamatt o a su apoderado debidamente constituido, de conformidad con lo establecido en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO QUINTO: Comuníquese el presente acto administrativo a la Procuradora 3 Judicial II Ambiental y Agraria de Cartagena, y a la Fiscalía



General de la Nación para su conocimiento y fines pertinentes al correo electrónico: mchamorro@procuraduria.gov.co.

ARTÍCULO SEXTO: Envíese copia de la presente Resolución a la Subdirección de Gestión Ambiental para su control y seguimiento al correo electrónico: subdirecciona@cardique.gov.co

ARTÍCULO SÉPTIMO: Ordenar la publicación de la presente resolución en la página web de CARDIQUE, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 29 de la ley 1333 de 2009.

ARTÍCULO OCTAVO: Ordenar la inscripción de la sanción que se impone mediante el presente acto administrativo una vez se encuentre ejecutoriado, en el Registro único de Infractores Ambientales -RUIA- al correo sancionatorio@cardique.gov.co.

ARTÍCULO NOVENO: Contra el presente Acto Administrativo, procede recurso de reposición, el cual podrá interponerse por escrito ante el funcionario que toma la presente decisión, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, de acuerdo con lo establecido en los artículos 74 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo»¹³.

Los fundamentos de la siguiente decisión fueron los siguientes:

«7- ANÁLISIS DEL CASO:

Que con el objeto de abordar la discusión jurídica en el caso sub examine de cara a los hechos, los cargos formulados a través de la Resolución No. 0831 de 09 de julio de 2018, las pruebas obrantes en el expediente, así como la normativa y jurisprudencia que respalda el tratamiento jurídico de la administración de los recursos naturales, conviene analizar el alcance de las disposiciones normativas presuntamente infringidas por el Distrito de Cartagena de Indias D.T y C, identificado con Nit No. 890.480.184-4.

Se desprende tanto de la Resolución No. 0681 de fecha 07 de mayo de 2015, Concepto técnico No. 0010 de fecha 08 de enero de 2016, que la presente investigación se originó por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por esta autoridad ambiental al Distrito de Cartagena de Indias D.T. y C.

En el mismo sentido, los hechos motivo de la presente investigación refieren al Incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Resolución No. 0681 del 07 de mayo de 2015.

Ahora bien, se desprende del presente proceso sancionatorio, puntualmente del auto No. 0831 de 09 de julio de 2018, que el Distrito de Cartagena de Indias D.T y C, identificado con Nit No. 890.480.184-4 incumplió del artículo primero de la Resolución No. 0681 del 7 de mayo del 2015 "mediante la cual se hacen unos requerimientos y se dictan otras disposiciones" en lo concerniente al incumplimiento de la compensación de 1 a 2,5; por cada hectárea de Mangle afectada se repondrán Dos y Media, es decir que por las 5,95 hectáreas afectadas deberá compensar un total de 15 hectáreas.

Conforme a lo que precede y pese al requerimiento hecho por esta autoridad ambiental previo, a la apertura de la presente investigación, el Distrito de Cartagena no cumplió con las obligaciones asignadas en el artículo primero de

¹³ Visible a índice 2 del Sistema de Gestión Judicial Samai.



la resolución en comento, razón que le asiste a esta Corporación imponer una sanción por el incumplimiento a las obligaciones ambientales.

Que por otra parte, se tiene en el expediente sancionatorio No. SA 11014-6 el concepto técnico No. 0010 de 08 de enero de 2016, de la cual se desprende lo siguiente:

"RESPUESTA O CONCEPTO TÉCNICO:

1. La Corporación a manera de seguimiento remitió la Resolución No. 0681 de mayo 7 de 2.015, donde se determinó que las márgenes del Canal Ceballos no se había realizado siembra por Parte del Distrito de Cartagena de Indias y por tal motivo se le hizo el respectivo requerimiento.

(...)

Entonces, para el caso que nos ocupa queda probado que el Distrito de Cartagena de Indias D.T y C, identificado con Nit No. 890.480.184-4, infringió la normatividad ambiental, por cuanto los hechos motivo de la presente investigación administrativa ambiental se encuentran probados mediante los conceptos, visitas realizadas y actos administrativos consignadas en el expediente No. 11014-6, los cuales fueron tomados como prueba en la presente investigación.

Debe manifestarse por esta autoridad ambiental que de acuerdo con el artículo 95, numeral 8 de la Constitución Política de Colombia es deber de los ciudadanos el proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano, obligación que tiene mayor intensidad en cabeza de las autoridades públicas del Estado en más de 14 artículos de la Constitución, como se ha referido en el presente escrito, ante lo cual uno de los principales instrumentos para dicha garantía de conservación y protección de los recursos naturales está en el atender los requerimientos en tiempo que la autoridad ambiental impone como medidas de protección, restauración, compensación de los bienes de protección ambiental.

En este sentido no es solo del resorte de las autoridades ambientales el prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, sino también es una obligación reforzada en cabeza de las demás autoridades públicas el buscar dicho fin, por lo que para el caso que nos ocupa el no atender por parte de la máxima autoridad territorial, los requerimientos que la máxima autoridad ambiental del territorio realiza para garantizar la compensación de ecosistemas que son afectados en el marco de proyectos, obras o actividades conlleva no solo al desconocimiento de la autoridad administrativa de los entes del Estado, sino a una vulneración de la constitución ecológica de la carta de 1991.

Por último, no se encuentra argumento ni prueba alguna aportada por el investigado que demuestre el cumplimiento de lo requerido por esta Autoridad Ambiental, lo cual vulnera las normas constitucionales y legales que otorgan no solo la obligación de protección a las autoridades territoriales del Estado sino que se denota, por parte de la administración de la administración territorial, la negligencia de cumplir los mandatos de esta autoridad ambiental.

(...)

Entonces, en el presente caso, una vez revisados los criterios contenidos en el Decreto 3678 de 2010, resulta procedente imponer la sanción tipo multa puesto que se encuentran probados los elementos constitutivos de la responsabilidad en materia ambiental, esto es:



- El quebrantamiento de la normatividad ambiental por parte del Distrito de Cartagena de Indias D.T y C, identificado con Nit No. 890.480.184-4, al desatender e infringir lo dispuesto el artículo primero de la resolución No. 0681 del 07 de mayo de 2015, a través del cual se le impone la obligación de cumplir.
- La conducta culposa o dolosa del Distrito de Cartagena de Indias D.T y C, identificado con Nit No. 890.480.184-4, al incumplir lo dispuesto el artículo primero de la resolución No. 0681 del 07 de mayo de 2015, puesto que por mandato legal en el procedimiento sancionatorio ambiental se presume la culpa o el dolo del infractor, presunción que en el presente caso no fue desvirtuada por el investigado en sus argumentos de defensa y pruebas allegadas al expediente.
- Y que además una vez valoradas en el presente procedimiento sancionatorio ambiental las pruebas y la conducta desplegada por el investigado, se evidencia el actuar CULPOSO del Distrito de Cartagena de Indias D.T y C, identificado con Nit No. 890.480.184-4, al incumplir las obligaciones contenidas en el artículo primero de la resolución No. 0681 del 07 de mayo de 2015»¹⁴. (Subrayas de la Sala)

b) Resolución nro. 557 del 21 de abril de 2023

«RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: No reponer y en consecuencia CONFIRMAR en su totalidad el contenido de la Resolución No. 1939 del 19 de diciembre de 2022, "Por medio de la cual se cierra un procedimiento administrativo sancionatorio ambiental en contra del Distrito de Cartagena de Indias D. T. y C., y se adoptan otras determinaciones", dentro del proceso sancionatorio ambiental adelantado en contra del Distrito de Cartagena de Indias D.T y C, identificado con Nit 890.480.184-4, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente Resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: Notifíquese electrónica, personal o mediante aviso el contenido de la presente resolución al Distrito de Cartagena de Indias D.T y C, a través de su Representante Legal o su apoderado debidamente constituido, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 56 0 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO TERCERO: Ordenar la inscripción de la sanción que se impone mediante el presente acto administrativo una vez ejecutoriado, en el Registro único de Infractores Ambientales - RUIA.

ARTÍCULO CUARTO: Advertir que contra el presente Acto Administrativo no procede recurso alguno, de acuerdo con lo establecido en los artículos 74 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO QUINTO: Publicar el contenido del presente Acto Administrativo en el Boletín Ambiental de esta entidad, de conformidad con lo dispuesto por el inciso segundo del Artículo 71 de la Ley 99 de 1993 y al artículo 29 de la Ley 1333 de 2009»¹⁵.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.



La anterior resolución se fundamentó en las siguientes consideraciones:

«De este modo, la autoridad ambiental puede iniciar un proceso de carácter administrativo sancionatorio ambiental al evidenciar el incumplimiento de una decisión o acto administrativo emitido por la misma.

Como se advierte en la resolución No. 1939 del 19 de diciembre de 2022, esta Autoridad Ambiental mediante resolución No. 0681 del 07 de mayo de 2015 le requirió al Distrito de Cartagena el cumplimiento de manera inmediata de una medida compensatoria relacionada con el Plan de Manejo Ambiental asociado con el proyecto de la relimpia y dragado hidráulico de los canales Calicanto, El Limón, Chapundún y Ceballos, de modo que a través de la resolución No. 0681 de 07 de mayo de 2015 se le asignó el cumplimiento de unas obligaciones. Luego entonces, al hacer un estudio del expediente sancionatorio SA11014-6 se desprende del mismo que las obligaciones consignadas en el artículo primero de la resolución No. 0681 de 07 de mayo de 2015 nunca fueron atendidas, razón por la que esta autoridad ambiental mediante resolución No. 0831 del 09 de julio de 2018, formuló un cargo único al Distrito de Cartagena, del cual posteriormente fue declarado responsable mediante resolución No. 1939 de 19 de diciembre de 2022.

Ahora bien, respecto a las infracciones ambientales señala el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, lo siguiente:

"ARTÍCULO 5. 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 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente..."

En ese orden de ideas, el procedimiento sancionatorio ambiental expone que no solo es considerado como infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación a las normas o disposiciones ambientales; añade que también lo será la violación a los actos administrativos emitidos por las autoridades ambientales competentes cuya finalidad está en la protección, conservación, compensación o restauración del medio ambiente y los recursos naturales.

Es así como, el recurrente no puede desconocer que a través de resolución No. 0681 de 07 de mayo de 2015 esta Corporación requirió al Distrito de Cartagena para que diera cumplimiento a las obligaciones y medidas compensatorias ambientales que se le habían impuesto en su cabeza, situación que no sucedió razón por la cual mediante resolución 0831 de 09 de julio de 2018 esta autoridad ambiental formuló el cargo que en el curso de la investigación no fue desvirtuado.

De esta manera, se aclara que, tal como se desarrolló en la resolución No. 1939 del 19 de diciembre de 2022, la sanción que se impuso contra el Distrito de Cartagena se desprende del incumplimiento al requerimiento hecho por esta Corporación mediante la resolución No. 0681 de 07 de mayo de 2015, tal como quedó formulado el cargo en la resolución No. 0831 de fecha 09 de julio de 2018, y no de la manera como lo pretende hacer valer el recurrente por el incumplimiento de la resolución No. 0512 de julio de 2005.

Es por ello que esta autoridad ambiental, ante la evidente desatención del requerimiento hecho mediante la resolución No. 0681 de 07 de mayo de 2015, formuló el siguiente cargo:



"CARGO ÚNICO: incumplimiento del artículo primero de la Resolución No. 0681 del 7 de mayo del 2015 "mediante la cual se hacen unos requerimientos y se dictan otras disposiciones" en lo concerniente al incumplimiento de la compensación de 1 a 2,5; por cada hectárea de Mangle afectada se repondrían Dos y Media, es decir que por las 5,95 hectáreas afectadas deberá compensar un total de 15 hectáreas."

Luego entonces, desde el año en que esta autoridad ambiental hizo el requerimiento, es decir, desde el año 2015, hasta el año 2017 cuando se dio inicio al proceso sancionatorio de carácter administrativo ambiental no había transcurrido más de 5 años de la supuesta inactividad de la administración en hacer efectivo su acto, sino que, al contrario, se mantenía el incumplimiento de las obligaciones ambientales impuestas al Distrito de Cartagena, por lo que no puede alegarse la configuración de la figura de la pérdida de fuerza ejecutoria.

Por otra parte, exponer que nos es posible sancionar al recurrente porque hubo pérdida de fuerza de ejecutoria de la resolución No. 0512 de 22 de julio de 2005 al perder vigencia dicha resolución no es del recibo para esta autoridad ambiental, por cuanto la desatención u omisión en el cumplimiento de las obligaciones o compensaciones ambientales que se le impusieron al Distrito de Cartagena no se agotan con la vigencia o no del documento de manejo ambiental adoptado, sino que son obligaciones ambientales que debían y deben ser atendidas por quien las asume, independientemente de la fecha de vigencia del documento de manejo ambiental adoptado o de la realización de la obra o actividad que afecta el recurso natural.

De esta forma, es claro que la competencia de la autoridad ambiental y la finalidad de la imposición de cargas u obligaciones en materia ambiental lo que busca es que se compensen los impactos generados en el medio ambiente, lo cual no se agota con la vigencia del instrumento de manejo, sino con el cumplimiento efectivo de las cargas ambientales impuestas, que para el presente caso no se evidencio prueba que denotara dicho cumplimiento.

(...)

Por lo que la liquidación del contrato No. 6-000316 del 19 de noviembre de 2004 no implica el cumplimiento ni pérdida de responsabilidad frente a las obligaciones establecidas en la Resolución No. 0512 de 2005, por lo que esta Corporación, en el marco de sus funciones de control y seguimiento, al constatar que no se habían realizado las medidas compensatorias del medio ambiente por parte del investigado, expidió la Resolución No. 0681 del 07 de mayo de 2015 bajo la cual se requiere el cumplimiento de la compensación de mangle en las áreas definidas para dicho fin.

Entonces, como bien se desprende el expediente administrativo del proceso sancionatorio ambiental la resolución No. 0512 de 2005 no fue tomada por esta Corporación en la formulación de cargos como la norma infringida, luego entonces, no es de recibo el argumento del Distrito de Cartagena que indica que sobre la misma operó la pérdida de fuerza ejecutoria, toda vez que se liquidó el contrato No. 6-000316 del 19 de noviembre de 2004: "Por medio del cual se ejecutaba el proyecto de relimpia o dragados de los canales Calicanto, El Limón, Ceballos y Chapundum", desconociendo que adicional a la relimpia o dragado, el Distrito de Cartagena debía realizar una compensación del ecosistema de manglar¹⁶. (Subrayas y negrillas de la Sala).

¹⁶ Ibidem.



En ese orden, de la lectura de los actos acusados se desprende que, a través de estos Cardique le impuso una sanción ambiental al Distrito de Cartagena, al considerar que había incumplido las obligaciones que en su momento fueron ordenadas por esa autoridad con la Resolución nro. 681 del 7 de mayo de 2015, relacionadas con la: «compensación de 1 a 2,5; por cada hectárea de Mangle afectada se repondrán dos y media, es decir que por las 5,95 hectáreas afectadas deberá compensar un total de 15 hectáreas. Dicha compensación deberá hacerse con especies tales como Mangle Bobo, Mangle Rojo y Mangle Zaragozo»¹⁷.

Teniendo en cuenta lo anterior, el fundamento de la sanción no sería lo dispuesto en la Resolución nro. 512 de 2005, sino en el incumplimiento de las obligaciones derivadas la Resolución nro. 681 del 7 de mayo de 2015 y la consecuente infracción de las normas ambientales, contempladas, entre otras, en el Decreto nro. 3678 de 2010.

Ahora, no se pasa por alto que la demandante asevera que dichas obligaciones se derivaban de la Resolución N.º 512 de 2005, por la cual se adoptó el plan de manejo ambiental para el proyecto de relimpia o dragado de los canales Calicanto, El Limón y Chapundum. Sin embargo, de la confrontación inicial entre la decisión enjuiciada y las disposiciones invocadas como vulneradas no es posible arribar a tal conclusión, pues ello exige un análisis integral del procedimiento sancionatorio, cuestión que corresponde al estudio de fondo del asunto.

Igualmente, aun si se aceptara que la Resolución N.º 512 de 2005 constituía el fundamento de la decisión cuestionada, tampoco es posible establecer, en este estado del proceso, si dicho acto perdió fuerza ejecutoria. Lo anterior, como quiera que, en el artículo octavo de esa resolución, se dispuso que Cardique conservaba la facultad de verificar en cualquier momento las actividades del proyecto de relimpia de canales, de manera que, en principio, su labor de control sí podía ejercerse por esa entidad, como se advierte a continuación:

«Artículo Octavo: Cardique verificará las condiciones en que se desarrolla las actividades de relimpia de los canales Calicanto, El Limón Chapundun y Ceballos y el cumplimiento de las obligaciones impuestas en la presente resolución; en todo caso esta verificación se hará en cualquier momento.»

¹⁷ Visible a folio 63 del Cuaderno principal.



De ahí que la discusión frente a dicho acto perdió o no fuerza ejecutoria, debe ser efectuada al momento de emitir la respectiva sentencia. Por lo tanto, en este estado del proceso, no se advierte la transgresión de las normas superiores invocadas como desconocidas de modo que el cargo no prospera.

5.5.1.2.1. Ahora, en cuanto al cargo de falsa motivación, se destaca que dicha causal fue sustentada con los mismos argumentos que fueron expuestos para fundamentar la presunta vulneración de normas superiores. En consecuencia, y conforme a los expuesto en párrafos anteriores, no resulta claro en esta etapa del proceso si la Resolución nro. 512 de 2005 constituyó el fundamento de la sanción enjuiciada ni si ha perdido su fuerza ejecutoria. Por lo tanto, este cargo tampoco está llamado a prosperar.

5.5.1.3. Del incumplimiento de los términos fijados en el procedimiento ambiental sancionatorio

Por otro lado, la Sala también tendrá que determinar si hay lugar a suspender de forma provisional, por vulneración de normas superiores, el acto que impuso una multa por haber incurrido en una infracción ambiental, si el proceso sancionatorio no fue resuelto dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de descargos o al vencimiento del periodo probatorio.

Para resolver este cargo, se trae a colación el contenido del artículo 27 de la Ley 1333 de 2009, el cual fue invocado como vulnerado en la solicitud cautelar junto con el derecho al debido proceso, que dispone:

«Artículo 27. Determinación de la responsabilidad y sanción. - Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento del periodo probatorio, según el caso, mediante acto administrativo motivado, se declarará o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones a que haya lugar.»

Así la cosas, lo que, *prima facie*, se advierte es que la jurisprudencia de esta Sección ha entendido que el término fijado en la citada norma es enunciativo, y está orientado a optimizar el procedimiento evitando dilaciones indebidas. Por ende, su naturaleza no es la de un término perentorio y, por lo tanto, su incumplimiento no puede conducir a la nulidad de los actos administrativos, sino



que en principio generaría responsabilidad disciplinaria a los funcionarios que los incumplan, si no hay justificación que explique el vencimiento de los plazos.

Al respecto, en sentencia del 6 de febrero de 2025¹⁸ se señaló:

«A su vez, el artículo 27 de la Ley 1333 de 2009, dispone frente al plazo para la emisión del acto definitivo en el proceso ambiental sancionatorio:

"Artículo 27. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento del período probatorio, según el caso, mediante acto administrativo motivado, se declarará o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones a que haya lugar."

Parágrafo. En el evento de hallarse probado alguno de los supuestos previstos en los artículos 80 y 22 de la presente ley con respecto a alguno o algunos de los presuntos infractores, mediante acto administrativo debidamente motivado se declarará a los presuntos infractores, según el caso, exonerados de toda responsabilidad y, de ser procedente, se ordenará el archivo del expediente".

Así las cosas, lo que la Sala advierte es que los términos fijados en las anotadas normas son enunciativos o programáticos, y están orientados a optimizar el procedimiento, evitando dilaciones indebidas. Por ende, su naturaleza no es la de un término perentorio y, por tanto, su incumplimiento no puede conducir a la nulidad de los actos administrativos, sino que únicamente generaría responsabilidad disciplinaria a los funcionarios que los incumplan, si no hay justificación que explique los vencimientos de los términos.

Es oportuno indicar que esta Corporación ha señalado lo que sigue al respecto de los incumplimientos de los términos fijados en los procedimientos administrativos; veamos:

*“En cuanto al cumplimiento del término para su expedición, cabe decir que aunque el reglamento no es claro en su determinación, ya que el mismo depende de que se ordene o no la práctica de pruebas, toda vez que el literal “d” del numeral 03.03 del capítulo en comento, se debe proferir una vez concluido el término para practicar pruebas, **lo cierto es que la jurisprudencia tiene dicho que el incumplimiento de los términos dentro de los procedimientos administrativos no es causal de nulidad de los actos que le pongan fin, sino que, a lo sumo, generan responsabilidad en el funcionario que los incumpla, según lo ameriten las circunstancias en que se da el incumplimiento**»* (Subrayas y negrillas de la providencia)

En consecuencia, el cargo no prospera.

5.5.2. En ese orden de ideas, se confirmará el auto del 6 de mayo de 2025, mediante el cual el Tribunal Administrativo de Bolívar negó la medida cautelar de suspensión provisional de las Resoluciones nro. 1939 del 19 de diciembre de 2022

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Primera, Magistrado Ponente Oswaldo Giraldo López, expediente nro. 85001 23 33 000 2016 00218 01



y 557 del 21 de abril de 2023, emitidas por Cardique. Pero, con fundamento en las consideraciones que fueron expuestas en este proveído.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el auto del 6 de mayo de 2025, proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar, con fundamento en lo expuesto en la parte considerativa de este proveído.

SEGUNDO: En firme esta decisión, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen, para lo de su cargo.

Notifíquese y Cúmplase,

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 18 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 providencia 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.