



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D. C., primero (1º) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Radicación núm.: 68001 23 31 000 1999 02293 01

Actor: Instituto Nacional de Vías – INVIAS

Demandado: Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS

Tesis: Es nulo, por desconocer el derecho de audiencia y de defensa, el acto por medio del cual se resolvió un recurso de reposición contra una decisión que sancionó a un particular por una infracción ambiental en el sentido de imponer idéntica sanción a la entidad demandante, si esta no fue vinculada al procedimiento administrativo respectivo de manera previa a este último acto pero le fue comunicado el primero y la posibilidad de interponer recurso de reposición.

SENTENCIA – SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 27 de abril de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, Subsección de Descongestión, mediante la cual se declaró la nulidad de las Resoluciones No. 00866 del 25 de agosto de 1998 y 00353 del 15 de marzo de 1999 expedidas por la Corporación Autónoma Regional de Santander (en adelante CAS).

I. LA DEMANDA

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo (en adelante CCA), el Instituto Nacional de Vías (en adelante INVIAS) interpuso demanda en contra de la CAS¹.

¹ Visible a folios 8 a 37 del Cuaderno nro. 1 del Tribunal.



1.1. Pretensiones

“PRIMERO: Que se declare nula la resolución 00866 del 25 de agosto de 1998, expedida por el doctor JOSELIN DIAZ AGUILLON, director General de la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE SANTANDER ‘CAS’, en su calidad de representante legal del ente público.

Resolución mediante la cual se declaró a la empresa IMPREGILO SPA, responsable por la profundización del aljibe que existía en el predio la Laguna, vereda el Congual, Jurisdicción del Municipio de Pinchote de propiedad del señor JOSE ANTONIO GARNICA y se impusieron otras obligaciones.

SEGUNDO: Que se declare nula la Resolución 00353 del 15 de marzo de 1999, expedida por el doctor HECTOR LAMO GOMEZ, director general de la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE SANTANDER ‘CAS’, en su calidad de representante legal del ente público.

Resolución mediante la cual se declaró al INSTITUTO NACIONAL DE VIAS responsable por la profundización del aljibe que existía en el predio la Laguna, vereda el Congual, jurisdicción del Municipio de Pinchote, de propiedad de JOSE ANTONIO GARNICA y se impusieron otras obligaciones.

TERCERO: Una vez ejecutoriada la sentencia que le ponga fin a la presente acción, se comunique a la autoridad administrativa que profirió los actos para los efectos legales consiguientes².

1.2. Actos cuestionados

1.2.1. La Resolución 00866 del 25 de agosto de 1998, que resolvió:

*“**ARTICULO PRIMERO.** - Declarar a la empresa **IMPREGILO SPA.**, responsable por la profundización del aljibe que existía en el predio La Laguna, Vereda El Congual, en jurisdicción del municipio de Pinchote de propiedad del señor JOSE ANTONIO GARNICA.*

ARTICULO SEGUNDO.** - Requerir a la empresa **IMPREGILO SPA.** para que en el término de treinta (30) días, contados a partir de la fecha de ejecutoria de esta providencia gestione ante **ACUASAN**, entidad esta que administra la red del acueducto antiguo de San-Gil Socorro, que posee disponibilidad del recurso hídrico hasta el sitio conocido como El Raizudo (entrada la Granja El Cucharó) para que sea adjudicado un punto de agua para **JOSE ANTONIO GARNICA AYALA, ANIT QUINTERO Y ESTHER ORTIZ DE TORRES.

Los costos de la tubería P.V.C. y el establecimiento de la misma para realizar la inducción del recurso hídrico hasta las viviendas de las personas anteriormente citadas, deberá ser asumido por la firma IMPREGILO SPA.

***ARTICULO TERCERO.** - En cuanto hace relación a los daños ocasionados a la cerca ubicada en el lindero oriental del predio La Laguna, que da contra la carretera pavimentada San Gil-Socorro de propiedad del señor JOSE ANTONIO GARNICA AYALA, en un tramo aproximado de 200 metros y el*

² Escrito de corrección de la demanda, visible a folios 26 y 27 del cuaderno principal.



causado a la casa de habitación del señor no corresponde a la Corporación la tasación del valor de los perjuicios causados, por lo que deberá acudir a la justicia ordinaria a instaurar las acciones del caso.

ARTICULO CUARTO. - *Córrase traslado al señor JOSE ANTONIO GARNICA AYALA, del contenido del concepto técnico No. 792/98, emitido por la Subdirección de Gestión Ambiental, para cuyo efecto al momento de la notificación de esta providencia se le hará entrega de un acopia del mismo y se dejará en el expediente la respectiva constancia.*

ARTICULO QUINTO. - *Copia de esta providencia deberá ser remitida al Alcalde del municipio del Socorro, al Instituto Nacional de Vías INVIAS y al Procurador Judicial Agrario de Bucaramanga, para su conocimiento.*

ARTICULO SEXTO. - *Contra la presente resolución procede por vía gubernativa recursos de reposición el cual podrá interponerse ante el Director General, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de notificación.*

(...)³.

1.2.2. La Resolución 00353 del 15 de marzo de 1999, que resolvió:

“ARTÍCULO PRIMERO: *Declarar al Instituto Nacional de Vías INVIAS, responsable por la profundización del aljibe que existía en el predio La Laguna, Vereda El Congual, jurisdicción del municipio de Pinchote de propiedad del señor JOSE ANTONIO GARNICA.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Requerir al Instituto Nacional de Vías INIVAS, para que en el término de 30 días, contados a partir de la fecha de la notificación de la presente providencia, gestione ante ACUASAN, entidad esta que administra la red del Acueducto antiguo de San Gil-Socorro, que posee disponibilidad del recurso hídrico hasta el sector conocido como El Raizado (entrada granja El Cuchar), para que sea adjudicado a punto de agua para JOSÉ ANTONIO GARNICA AYALA, ANITA QUINTERO Y ESTER ORTIZ DE TORRES.*

Los costos de tubería PVC y el establecimiento de la misma puede realizar la inducción del recurso hídrico hasta las viviendas de las personas anteriormente citadas, deberá ser asumido por INVIAS (sic).

ARTÍCULO TERCERO: *En cuanto hace relación a los daños ocasionados a la cerca ubicada en el lindero oriental del predio La Laguna, que da contra la carretera pavimentada San Gil-Socorro, de propiedad del señor JOSE ANTONIO GARNICA AYALA, en tramo aproximado de 200 metros y el causado a la casa de habitación del citado señor corresponde a la Corporación la casación del valor de los perjuicios causados, por lo que deberá acudir a la justicia ordinaria a instaurar las acciones del caso.*

ARTÍCULO CUARTO: *Copia de esta providencia deberá ser enviada al senos ALCAIDE del Municipio del Socorro y al Procurador Judicial Agrario de Bucaramanga para su conocimiento y demás efectos pertinentes.*

³ Folios 55 a 58 ibídem.



ARTÍCULO QUINTO: *Contra la presente resolución no procede recurso alguno por agotarse la vía Gubernativa⁴.*

1.3. Normas violadas y concepto de violación

1.3.1. Como normas infringidas el INVIAS invocó los artículos 29 de la Constitución Política, 14 y 84 del CCA y el párrafo 3º de la Ley 85 de 1999 de la Ley 99 de 1993, en armonía con los artículos 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208 y 209 del Decreto 1594 de 1984.

1.3.2. En el concepto de violación expresó lo siguiente:

1.3.2.1. Indicó que la Resolución nro. 00353 del 15 de marzo de 1999 fue proferida con desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa previstos en el artículo 29 de la Constitución Política. Particularmente, sostuvo que esa entidad fue sancionada sin que le diera la oportunidad de controvertir los hechos que dieron lugar al castigo, esto es, el secamiento de un aljibe de propiedad del señor José Antonio Garnica Ayala ubicado en la verdad Congual, del Municipio de Pinchote, del Departamento de Santander.

Precisó que nunca se puso en conocimiento del INVIAS del procedimiento que concluyó con la expedición de la Resolución sancionatoria y que, por ende, ese instituto no contó con la posibilidad de presentar pruebas o rendir descargos sobre la conducta que dio origen a la investigación.

1.3.2.2. En relación con el segundo cargo, relativo a la violación del artículo 84 del CCA, modificado por el artículo 14 del Decreto 2304 de 1989, manifestó que la CAS se apartó del proceso previsto en el Decreto nro. 1594 de 1984, aplicable por remisión expresa del párrafo 3 del artículo 85 de la Ley 99 de 1993, al sancionar a esa entidad sin permitirle ejercer los derechos de audiencia y defensa.

Para sustentar tal afirmación, hizo el siguiente recuento cronológico de la actuación administrativa sancionatoria:

⁴ Folios 40 a 51 ibídem.



Sostuvo que el señor José Antonio Garnica Ayala presentó ante la CAS una queja contra la empresa constructora Impregilo SPA., por el secamiento de un aljibe del predio La Laguna, de su propiedad, ubicado en la vereda El Congual, Municipio de Pinchote, Santander, como consecuencia de las perforaciones realizadas durante la ejecución de una obra de ampliación de una carretera.

Señaló que, mediante proveído 1190 del 19 de noviembre de 1997, la CAS inició investigación para verificar los hechos y que, con fundamento en el concepto técnico SGA 074-98, emitido por la Subdirección de Gestión Ambiental, ordenó el archivo de la actuación, a través del auto 000194 del 25 de febrero de 1998.

Adujo que el señor José Antonio Garnica Ayala solicitó la reapertura de la investigación, porque no había sido notificado de los actos administrativos que expidió la entidad y, en consecuencia, reprochó que no había podido presentar las pruebas que fundamentaban la queja.

Expuso que el 4 de mayo de 1998 la Subdirección de Gestión Ambiental de la CAS designó un funcionario para la práctica de una nueva visita ocular al predio del señor Garnica Ayala sin comunicar de tal actuación al INVIAS o a la sociedad Impregilo SPA. Arguyó que, en virtud de la práctica de tal diligencia, mediante concepto técnico 476, complementado a través de concepto 792-98, expedido por el Grupo de Control y Vigilancia de la CAS, dijo que se *“conceptúa totalmente contrario a lo establecido en la primera vista, con extralimitación de funciones públicas, pues como se evidencia en su texto, se abroga funciones de juez, declarando responsabilidades y condenando en perjuicios a presuntos inculpados, que no han sido siquiera citados al proceso”*⁵.

Advirtió que, mediante Resolución 00866 del 25 de agosto de 1998, declaró responsable a Impregilo SPA por el secamiento del aljibe sin que la actuación administrativa hubiera sido puesta en su conocimiento, como lo ordena el artículo

⁵ Visible a folio 28 del Cuaderno nro. 1.



205 del Decreto 1594 de 1984⁶, ni tampoco se le hubiere citado como tercero interesado.

Manifestó que Impregilo SPA interpuso recurso de reposición contra la Resolución 00866 del 25 de agosto de 1998 y que, mediante Auto 01198 del 12 de noviembre de 1998, la CAS lo admitió y ordenó, de manera irregular, notificar al ingeniero Omar Ochoa, contratista del INVIAS, y comisionar al Ministerio del Medio Ambiente para que notificara a la entidad demandante, diligencia que se llevó a cabo con una funcionaria a la que, en todo caso, no se le corrió traslado del recurso ni se le informaron los cargos formulados.

Aseveró que, en la Resolución 00353 del 15 de marzo de 1999, que aquí se cuestiona, la CAS resolvió el citado recurso en el sentido de absolver de responsabilidad a Impregilo SPA y declaró responsable al INVIAS de la profundización del aljibe, sin que, reiteró, se le hubiera permitido previamente ejercer los derechos de defensa y contradicción. Ese acto, además, requirió al INVIAS para que gestionara ante la Empresa de acueducto, alcantarillado y aseo de San Gil – ACUASAN, la asignación de un punto de agua para los señores José Antonio Garnica Ayala, Anita Quintero y Ester Ortiz de Torres.

Asimismo, reprochó que el acto enjuiciado declaró que no procedía ningún recurso por encontrarse agotada la vía gubernativa, disposición que resultaba violatoria del debido proceso y su derecho a la defensa.

Afirmó que la actuación administrativa que surtió la CAS y que declaró responsable al INVIAS, fue llevada a cabo por un “*procedimiento ilegal, discrecional y ajeno a cualquier realidad procesal*”⁷. Manifestó que los actos acusados también infringieron los principios generales del derecho que deben ser incorporados como normas fundamentales en todas las actuaciones administrativas.

⁶ “Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 09 de 1979, así como el Capítulo II del Título VI - Parte III - Libro II y el Título III de la Parte III Libro I del Decreto 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos”.

⁷ Visible a folio 37 del Cuaderno nro. 1.



1.3.2.2. Frente al tercer cargo, a saber, el relacionado con el desconocimiento del artículo 14 del CCA y el artículo 205 del Decreto 1594 de 1984, adujo que, conforme a esas normativas, es factible que, en una actuación administrativa iniciada en interés particular, se advierta la presencia de terceros determinados o indeterminados que tengan interés en la decisión y que, en ese orden, esos terceros deben ser citados, indicando con claridad el nombre del solicitante y el objeto de la petición.

Precisó que la figura de la citación de que tratan las normas invocadas no puede confundirse con la de notificación o emplazamiento. Que la citación es el acto de autoridad por medio del cual se ordena la comparecencia de alguien en el proceso, mientras que la notificación es el documento en el que se hace constar que se ha hecho saber a alguien lo decidido por la autoridad. En ese sentido, alegó que es muy distinto convocar al INVIAS para que comparezca al proceso para los fines de audiencia y defensa, que hacerle saber que ya fue declarado responsable de la profundización del aljibe.

1.3.2.3. Por otro lado, frente al cuarto cargo de nulidad, sostuvo que los actos acusados desconocieron lo previsto en el parágrafo 3º del artículo 85 de la Ley 19 de 1993, en concordancia con los artículos 197 a 209 del Decreto 1594 de 1984, que establecen las etapas de los procesos sancionatorios. Así, indicó que aquellos inician con la orden de verificación de los hechos u omisiones constitutivas de infracción de las normas ambientales, realizando todas las diligencias necesarias para corroborar los hechos. Luego, mediante notificación personal, se deben poner en conocimiento del presunto infractor los cargos, para que pueda ejercer la defensa y pedir pruebas dentro de los diez (10) días siguientes.

Expuso que, una vez decretadas y practicadas las pruebas, la autoridad competente debía pronunciarse respecto de los hechos constitutivos de la queja, imponiendo las sanciones correspondientes si es del caso. Asimismo, expuso que, frente a tal acto, procede el recurso de reposición dentro de los cinco (5) días hábiles a su notificación.

Reiteró que la CAS vulneró el debido proceso dentro de la actuación administrativa sancionatoria, como quiera que no formuló cargos en contra del INVIAS, ni le



permitió ejercer su derecho a la defensa. Además, aseguró que la decisión fue tomada con *“apreciaciones de simple inspección al sitio y no basadas en verificaciones idóneas de orden técnico, y sin siquiera resolver de fondo el recurso de reposición presentado por la empresa ejecutora, se exoneró de responsabilidad a IMPREGILO y en su lugar se dispuso, sin formula ni juicio, ni análisis probatorio alguno, que mi representado se hiciera responsable de los supuestos daños, sobre los que decidió abrogándose facultades que no le corresponden”*⁸.

Adujo que la prueba en que se fundamenta la Resolución que declaró responsable al INVIAS es nula de pleno derecho, pues se obtuvo con violación al debido proceso, en la medida que no se conoce la idoneidad de la misma, ni se dio la oportunidad de controvertirla técnicamente, y añadió que el procedimiento administrativo sancionatorio era irregular por cuanto fue reabierto un proceso que ya había sido archivado y de forma *“extraña”* fueron adicionados conceptos para preconstituir una prueba técnica, con el fin de declarar responsable al INVIAS cuando esa entidad ni siquiera había sido vinculada al mismo.

De ahí que asegurara que se había atentado en contra del interés público o social, concretándose la falsa motivación y la desviación de poder, pues *“es innegable que se adecúa también el agravio injustificado que se causa al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS, al enfrentarlo en forma inconsecuente a poner en riesgo al patrimonio del Estado, obligándolo a enfrentar procesos administrativos y judiciales, por una condena viciada de legalidad, expedida con falsa motivación como quedó establecido y con innegable desviación de poder, pretendiendo otorgar derechos a un tercero, que no ha demostrado la relación de causalidad entre la obra pública ejecutada, y el presunto daño sobre el cual se declaró en forma ilegal la responsabilidad a mi representado”*⁹.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

⁸ Visible a folio 40 del Cuaderno nro. 1.

⁹ Visible a folio 41 del Cuaderno nro. 1.



La **CAS** contestó la demanda de forma extemporánea.¹⁰ A su vez, los señores **José Antonio Garnica Ayala, Esther Ortiz de Torres y Anita Quintero Durán** guardaron silencio.

III. LA SENTENCIA APELADA

3.1. Mediante sentencia del 27 de abril de 2012, el Tribunal Administrativo de Santander, Subsección de Descongestión, declaró la nulidad de las Resoluciones 00866 del 25 de agosto de 1998 y 00353 del 15 de marzo de 1999¹¹.

La decisión se apoyó en las siguientes consideraciones:

3.1.1. De manera previa al estudio del caso en concreto, el Tribunal advirtió que era necesario analizar lo relacionado con la procedencia de la acción nulidad contra actos de contenido particular, ya que, solamente superados los requisitos definidos para la misma, procedía algún pronunciamiento de los demás aspectos propuestos en la *litis*.

Expresó que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha afirmado que *“una acción de las contempladas en el Código Contencioso Administrativo es tal, no por el nombre que se lo llame sino porque sus pretensiones corresponden realmente a las características que la tipifiquen”*, y en ese sentido, ha definido que, además de los casos previstos en la ley, la acción de nulidad también procede contra actos de contenido particular y concreto, cuando la situación de carácter individual a que se refiere el acto comporta un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia que se encuentre de por medio un interés colectivo o comunitario, de alcance nacional, con incidencia trascendental en la economía nacional y de innegable e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico del país.

Advirtió que, en el caso *sub examine*, los actos enjuiciados no revisten un interés cualificado con incidencia en el ordenamiento jurídico nacional, sino que sólo benefician al INVIAS como consecuencia del eventual restablecimiento, lo que

¹⁰ Folio 144 del cuaderno nro. 1.

¹¹ Visible a folios 17 a 37 del Cuaderno nro. 2 del Tribunal.



significa que la legalidad de éstos debe ventilarse a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del CCA, y no la de simple nulidad del artículo 84 ibídem; no obstante, aseguró que, en aplicación del principio de primacía del derecho sustancial sobre el formal consagrado en el artículo 228 de la Constitución Política y para garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia, era menester adelantar el estudio del asunto bajo los lineamientos de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

3.1.3. Luego de hacer un estudio de la oportunidad en la interposición de la presente demanda, sostuvo que la misma fue presentada en tiempo, razón por la cual, declaró de oficio no probada la excepción de caducidad.

3.2. Resuelto lo anterior definió el problema jurídico de la siguiente manera:

“El debate se centra en determinar si las Resoluciones 00866 del 25 de agosto de 1998 y 00353 del 15 de marzo de 1999 que declararon responsables a IMPREGILO SPA e INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS (INVIAS), de la profundización del aljibe que existía en el predio la Laguna, vereda el Congual, municipio de Pinchote, cuyo propietario es José Antonio Garnica Ayala, y se impusieron otras obligaciones, están afectadas de nulidad al haber sido expedidas sin haber seguido el debido proceso establecido en la ley 99 de 1993 y normas concordantes”¹².

3.3. Posteriormente, hizo un recuento de las actuaciones del procedimiento sancionatorio en el marco del cual se expidieron los actos acusados y procedió a realizar un análisis individual de los actos censurados.

3.4. Respecto de la Resolución nro. 00866 del 25 de agosto de 1998, explicó que, conforme a los artículos 199 y 202 a 205 del Decreto 1594 de 1984, una vez la autoridad ambiental recibe la queja, debe proceder a verificar si los hechos en ella expuestos son ciertos y constituyen infracción a las normas ambientales, para lo cual puede practicar pruebas, y del resultado de éstas debe cesar el procedimiento o formular cargos, en ambos casos notificando personalmente al presunto responsable.

¹² Visible a folio 338 del Cuaderno de segunda instancia.



Resaltó que, de acuerdo con lo acreditado en el expediente, la CAS, con fundamento en la queja, ordenó la práctica de una visita ocular al predio del señor Garnica Ayala, cumpliendo hasta ese punto con el debido proceso, dado que actuó conforme lo dispuesto en el Decreto 1594 de 1994.

Sin embargo, indicó que, una vez rendido el concepto técnico derivado de la visita, la CAS profirió la precitada resolución sancionatoria contra la empresa Impregilo SPA., sin formular el o los cargos procedentes y sin ordenar la notificación personal a que se refieren los artículos 205 y 206 *ibídem*, en concordancia con los artículos 44 y 45 del CCA.

En ese orden de ideas, expuso que se omitió dar al infractor la oportunidad procesal prevista en el artículo 206 del Decreto 1594 de 1994, para presentar descargos y solicitar o aportar las pruebas que considerara necesarias y conducentes para el caso y agotar las demás etapas descritas en los artículos 208 y 209, referidas al periodo probatorio y la calificación de la falta.

En esa medida, resolvió declarar la nulidad de la Resolución nro. 00866 del 25 de agosto de 1998.

3.5. Ahora, en lo que tiene que ver con la Resolución nro. 00353 del 15 de marzo de 1999, consideró que, pese a que la parte considerativa de este acto se alude al Contrato 0060 del 27 de febrero de 1997, celebrado entre el INVIAS y la empresa Impregilo SPA, y de su análisis la citada Corporación a concluyó que “*el actor principal es el interventor, quien representa INVIAS en todos sus aspectos*”¹³, lo que hacía procedente la vinculación de ese instituto, lo cierto era que la autoridad ambiental omitió dar aplicación al artículo 205 del Decreto 1594 de 1984, en el sentido de poner en conocimiento al INVIAS como presunto infractor los cargos por la profundización del aljibe que existía en el predio del quejoso, para que éste, dentro del término del artículo 207 *ibídem*, presentara sus descargos por escrito y aportara o solicitara a práctica de pruebas.

¹³ Folio 342 del cuaderno nro. 2.



Concluyó que tampoco se dio al demandante las oportunidades previstas en los artículos 207 a 209 ibídem, y se le impuso una sanción que no pudo ser recurrida, en tanto expresamente dispuso: *“Contra la presente resolución no procede recurso alguno por agotarse la vía gubernativa”*, desconociendo el mandato del artículo 204, que prevé como viable dicho recurso.

Bajo tal contexto, también accedió a declarar la nulidad de este acto administrativo.

3.5. El INVIAS solicitó la *“complementación”* de la sentencia del 27 de abril de 2012, para que se incluyera en el ordinal cuarto de la parte resolutive la expresión *“responsable por la profundización del aljibe que existía en el predio la laguna, vereda el COGUAL, Jurisdicción del Municipio de Pinchote de propiedad del señor JOSE ANTONIO GARNICA”*, que, afirmó, fue omitida por el Tribunal al identificar la Resolución 00353 del 15 de marzo de 1999, que se declaró nula.

3.6. Mediante auto del 12 de octubre de 2012, el Tribunal Administrativo de Santander, Subsección de Descongestión, corrigió el ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia del 27 de abril de 2012, incluyendo la expresión solicitada por la entidad demandante, al considerar que, en efecto, se había incurrido en un error al omitir una oración que hacía parte de la Resolución 00353 del 15 de marzo de 1999 acusada.

IV. EI RECURSO DE APELACIÓN

La Corporación Autónoma Regional de Santander interpuso oportunamente el recurso de apelación contra de la sentencia de primera instancia¹⁴. Los fundamentos se sintetizan así:

4.1. Alegó que no es cierto que la entidad haya adelantado el procedimiento administrativo con violación del debido proceso, pues la constructora Impregilo SPA. conocía desde el principio la situación en la que se encontraba inmersa. Asimismo, señaló que el INVIAS no había sido ajeno a las decisiones adoptadas

¹⁴ Visible a folios 346 a 349 del cuaderno del Consejo de Estado.



por la CAS, pues, por intermedio de la constructora, conoció que se estaban realizando visitas al predio para evidenciar que el secamiento del aljibe había sido consecuencia de las obras que dicha empresa estaba llevando a cabo.

Argumentó que el ordinal quinto de la parte resolutive de la Resolución 00866 del 25 de agosto de 1998 ordenó remitir copia de ese acto al INVIAS, y que el ordinal sexto señaló que contra ésta procedía el recurso de reposición. En ese orden, adujo que, mediante Oficio nro. GVC-1336-00007327, la Coordinadora del Grupo de Control y Vigilancia de la CAS remitió copia de la resolución en comento al Alcalde del Municipio de Socorro, al INVIAS y al Procurador Judicial y Agrario de Bucaramanga, cumpliendo así con su obligación de poner tal acto en conocimiento del implicado y de todas aquellas personas que puedan resultar afectadas con la decisión administrativa.

Precisó que también dirigió oficios al Personero Municipal de Socorro en los que le solicitó notificar a la empresa Impregilo SpA de la resolución en mención y del Concepto Técnico nro. 792-98, así como al ingeniero Omar Ochoa del INVIAS del citado acto administrativo, con remisión de las respectivas constancias de notificación personal y/o por edicto. Agregó que en similar sentido se remitió oficio a la Oficina Asesora Jurídica del “Ministerio del Medio Ambiente” para que se encargaran de la notificación de la aquí demanda, siendo esa la oportunidad para que el INVIAS se pronunciara, sin que así lo haya hecho.

V. TRÁMITE EN APELACIÓN.

5.1. Mediante providencia del 15 de octubre de 2014 el Despacho admitió el recurso de alzada y en auto del 24 de abril de 2015 se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión, plazo en el que éstas guardaron silencio.

5.2. En auto del 13 de diciembre de 2019, el Despacho advirtió que la entidad accionada había solicitado el decreto de algunas pruebas y que el estudio de procedencia del mismo había sido omitido, y, mediante proveído del 3 de marzo de 2020, declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del 24 de abril de 2015.



Posteriormente, en providencia del 2 de febrero de 2021, se negó el decreto de las anotadas pruebas y en auto del 7 de mayo de 2021, se corrió nuevamente traslado a las partes para que alegaran de conclusión.

5.3. Dentro del término del traslado para alegar de conclusión, la **CAS** presentó escrito en el que anotó que las actuaciones surtidas en el proceso sancionatorio fueron notificadas a Impregilo SPA. y al INVIAS, como lo demuestran los documentos obrantes en el expediente administrativo, particularmente las siguientes comunicaciones oficiales: (i) GCV-1335-00007328, del 1 de septiembre de 1998, (ii) CGV-1337-00007326 del 1 de septiembre de 1998, (iii) GCV 1336-00007327 del 1 de septiembre de 1998, (iv) CGV 1553-0008132 del 25 de septiembre de 1998, (v) GCV 179 00009407 del 17 de noviembre de 1998, (vi) GCV 1886 000091 del 5 de noviembre de 1998, (vii) GCV 1554 0008130 del 24 de septiembre de 1998 y el Auto 1198 del 2 de noviembre de 1999, pero que éstas no quisieron ejercer el derecho a la defensa, lo cual no puede generar situaciones adversas para esa autoridad ambientales

5.4. El INVIAS y los terceros interesados guardaron silencio.

VI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Agencia del Ministerio Público guardó silencio frente al traslado que fue ordenado el 7 de mayo de 2021.

VI. DECISIÓN

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

VII. CONSIDERACIONES

7.1. Impedimento

El Consejero de Estado Roberto Augusto Serrato Valdés, el 6 de marzo de 2018, afirmó encontrarse impedido para conocer del proceso de la referencia en



atención a que intervino en calidad de Ministerio Público en la etapa de conciliación judicial adelantada en el proceso de la referencia¹⁵. Manifestación de impedimento que fue declarada fundada mediante providencia del 2 de abril del mismo año¹⁶.

7.2. 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 129 del Código Contencioso Administrativo 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.

7.3. Hechos

7.3.1. El señor José Antonio Garnica Ayala presentó ante la CAS queja contra la empresa Impregilo SPA., aduciendo que ésta era responsable del secado del aljibe ubicado en el predio La Laguna, Vereda el Congual, del Municipio de Pinchote – Santander.

Con fundamento en la mencionada queja, la CAS, mediante auto 1190 de noviembre de 1997, inició la correspondiente investigación y para constatar la veracidad de los hechos denunciados ordenó una inspección ocular. Así, mediante Concepto 074 de 1998, la mencionada autoridad ambiental concluyó que la queja no tenía fundamento técnico por cuanto en el lugar no fueron hallados afloramientos de agua, ni el ensanchamiento de la carreta ha interferido en los mismos. Así, mediante Resolución No. 00194 del 25 de febrero de 1998, ordenó el archivo de la investigación sancionatoria.

7.3.2. Sin embargo, el señor Garnica Ayala solicitó la reapertura de la investigación y, por ende, pidió que se realizara una nueva inspección ocular al predio La Laguna de su propiedad, la cual fue llevada a cabo por la CAS; y, en

¹⁵ Folio 416 del Cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁶ Folio 417 ibídem.



concepto técnico 476, complementado con el 792-98, esa entidad verificó que existía secamiento en el mencionado aljibe.

7.3.3. Posteriormente, la CAS, mediante Resolución 00866 del 25 de agosto de 1998, declaró responsable a la empresa constructora Impregilo SPA. por el secamiento de un aljibe ubicado en la vereda El Congual, municipio de Pinchote, Santander, como consecuencia de las perforaciones realizadas durante la ejecución de una obra de ampliación de una carretera.

7.3.4. Impregilo SPA. interpuso recurso de reposición contra el anterior acto administrativo y, mediante la Resolución 00353 del 15 de marzo de 1999, la CAS resolvió el anotado recurso y declaró responsable al INVIAS de la profundización del aljibe. Además, señaló que contra ésta no procedía ningún recurso, por encontrarse agotada la vía gubernativa.

7.3.5. El INVIAS interpuso acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra las Resoluciones 00866 del 25 de agosto de 1998 y 00353 del 15 de marzo de 1999 y, mediante sentencia del 27 de abril de 2012, el Tribunal Administrativo de Santander, Subsección de Descongestión, accedió a las pretensiones de la demanda.

7.3.6. La CAS impetró recurso de apelación en contra del referido fallo.

7.4. Planteamiento

La Sala observa que las partes concuerdan en relación a que la CAS, a través de los actos enjuiciados, impuso una sanción al INVIAS por el secamiento de un aljibe en el predio La Laguna, ubicado en la Vereda el Congual del Municipio de Pinchote del Departamento de Santander. Sin embargo, difieren respecto a si se garantizó el debido proceso y los derechos de contradicción y defensa de la entidad demandante dentro del procedimiento sancionatorio.

En efecto, mientras que, para la CAS, dichos derechos fueron observados en razón a que desde el inicio del anotado trámite la constructora Impregilo SPA conocía de las actuación sancionatoria y, por ende, el INVIAS también estaba enterado de la misma, pues se trataba de la empresa con quien ésta había suscrito



contrato de obra y, además, con la expedición de la decisión sancionatoria impuesta a Impregilo SPA se ordenó comunicar y remitir copias a la accionante así como a otras autoridades, e incluso le fue informado de la posibilidad de interponer el recurso de reposición en contra de ese acto, pero que esa entidad había guardado silencio. Por su parte, el Tribunal es del criterio que sí fueron desconocidos los anotados derechos, debido a que la autoridad ambiental accionada no vinculó al instituto demandante al trámite sancionatorio y, por ende, impidió que este presentara descargos, pidiera pruebas o recurriera la decisión que lo declaró responsable del daño ambiental, desconociendo con ello, lo previsto en el Decreto 1594 de 1984.

Vistas así las cosas, pasa la Sala a analizar el conflicto que se acaba de precisar, no sin que previamente se defina el alcance de la pretensión del INVIAS y la acción procedente para ese efecto.

7.5. Cuestión previa

7.5.1. Visto el libelo introductorio, lo que halla la Sala es que se interpuso en ejercicio de la acción de nulidad simple con el fin de obtener la declaración de nulidad de la Resolución 00353 del 15 de marzo de 1999, mediante la cual se había resuelto un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 00866 del 25 de agosto de 1998, en el sentido de declarar responsable de una infracción ambiental al INVIAS¹⁷.

El Tribunal Administrativo de Santander inadmitió dicha demanda, tras observar que:

*“1.- Como quiera que se demanda un acto administrativo por el cual **...se resuelve un recurso de reposición**”, al tenor de lo previsto en el artículo 138 del C.C.A., deberán individualizarse con toda precisión los actos administrativos impugnados, de ser el caso.*

El texto de la norma que se cita es del siguiente tenor:

“Cuando se demande la nulidad del acto se le debe individualizar con toda precisión.

¹⁷ Folios 24 a 46 del Cuaderno del Tribunal.



Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda.

Si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen; pero si fue revocado, sólo procede demandar la última decisión...” (negrilla fuera de texto)

(...)

3.- Adecuar las pretensiones de la demanda teniendo en cuenta la naturaleza del acto administrativo materia de impugnación.”¹⁸ (Negritas del original).

En atención a tal proveído, el demandante allegó escrito corrigiendo la demanda y para ello incluyó como pretensión de nulidad la Resolución 00866 del 25 de agosto de 1998, que había declarado responsable a la empresa Impregilo SPA, por la profundización del aljibe que existía en el predio La Laguna, Vereda Congual del Municipio de Pinchote (Santander)¹⁹.

Así, luego de un requerimiento para determinar la cuantía de las pretensiones²⁰, la fijó en “VEINTICUATRO MILLONES SETENTA MIL CIENTO VEINTISIETE PESOS CON 58/100 (\$24.070.127,58)”²¹, lo cual indicó correspondería a la “suma o cuantía que conllevaría el cumplimiento de lo resuelto por la Corporación Autónoma Regional de Santander en el artículo segundo de la Resolución 00353 del 15 de marzo de 1999”²².

Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal admitió la demanda en la manera en que se instauró y accedió a la medida cautelar al suspender provisionalmente los efectos de la Resolución No. 00353 del 15 de marzo de 1999, proferida por la CAS.

Surtidas las etapas procesales correspondientes, el Juzgador de Primera Instancia definió el asunto en esa etapa declarando la nulidad tanto de la Resolución número 00866 del 25 de agosto de 1998 como de la número 00353

¹⁸ Folios 48 y 49 del Cuaderno del Tribunal.

¹⁹ Folios 51 a 54 ibídem.

²⁰ Folio 77 ibídem.

²¹ Folio 78 ibídem.

²² Ibídem.



del 15 de marzo de 1999, emitidas por la accionada, como quiera que evidenció que fueron expedidas con violación del derecho de audiencia y de defensa.

Así mismo, declaró de oficio no probada la excepción de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, luego de analizar que, aun cuando era esa la procedente y no la prevista en el artículo 84 del CCA., debía dar aplicación al postulado constitucional contenido en el artículo 229 Superior, según el cual las formas deben ceder ante el derecho sustancial de modo que se facilite el acceso a la administración de justicia y entonces analizar la controversia a la luz de la acción que regula el artículo 85 del CCA., pues la misma cumplía con el requisito de oportunidad.

7.5.2. Dado el anotado recuento procesal, lo primero que encuentra la Sala es que, como bien se propuso inicialmente por el INVIAS, la demanda por ella interpuesta sólo era procedente contra la Resolución número 00353 del 15 de marzo de 1999, habida cuenta que fue a través de ésta que la CAS le creó una clara situación jurídica a la actora al declararla responsable por una infracción ambiental y le impuso la obligación de gestionar a su costo la adjudicación de un punto de agua ante ACUASAN (empresa de servicio de acueducto del Socorro – Santander) para proveerlo a José Antonio Garnica Ayala, Anita Quintero y Ester Ortiz de Torres. Veamos la literalidad de la parte resolutive:

“ARTÍCULO PRIMERO: Declarar al Instituto Nacional de Vías INVIAS, responsable por la profundización del aljibe que existía en el predio La Laguna, Vereda El Congual, jurisdicción del municipio de Pinchote de propiedad del señor JOSE ANTONIO GARNICA.

ARTÍCULO SEGUNDO: Requerir al Instituto Nacional de Vías INIVAS, para que en el término de 30 días, contados a partir de la fecha de la notificación de la presente providencia, gestione ante ACUASAN, entidad esta que administra la red del Acueducto antiguo de San Gil-Socorro, que posee disponibilidad del recurso hídrico hasta el sector conocido como El Raizado (entrada granja El Cuchar), para que sea adjudicado a punto de agua para JOSÉ ANTONIO GARNICA AYALA, ANITA QUINTERO Y ESTER ORTIZ DE TORRES.

Los costos de tubería PVC y el establecimiento de la misma puede realizar la inducción del recurso hídrico hasta las viviendas de las personas anteriormente citadas, deberá ser asumido por INVIAS (sic).

ARTÍCULO TERCERO: En cuanto hace relación a los daños ocasionados a la cerca ubicada en el lindero oriental del predio La Laguna, que da contra la



carretera pavimentada San Gil-Socorro, de propiedad del señor JOSE ANTONIO GARNICA AYALA, en tramo aproximado de 200 metros y el causado a la casa de habitación del citado señor corresponde a la Corporación la casación del valor de los perjuicios causados, por lo que deberá acudir a la justicia ordinaria a instaurar las acciones del caso.

ARTÍCULO CUARTO: *Copia de esta providencia deberá ser enviada al senos ALCAIDE del Municipio del Socorro y al Procurador Judicial Agrario de Bucaramanga para su conocimiento y demás efectos pertinentes.*

ARTÍCULO QUINTO: Contra la presente resolución no procede recurso alguno por agotarse la vía Gubernativa²³. (Subrayas de la Sala).

Así las cosas, no era viable la integración de la pretensión de nulidad de la Resolución 00866 de 1998 que la demandada también profirió, pues, a través de ésta, la CAS había declarado responsable de la misma infracción ambiental a una persona jurídica diferente, esta es, la empresa Impregilo SPA., tal y como se evidencia en lo allí resuelto:

“ARTICULO PRIMERO. - Declarar a la empresa **IMPREGILO SPA.**, responsable por la profundización del aljibe que existía en el predio La Laguna, Vereda El Congual, en jurisdicción del municipio de Pinchote de propiedad del señor JOSE ANTONIO GARNICA.

ARTICULO SEGUNDO. - Requerir a la empresa **IMPREGILO SPA.** para que en el término de treinta (30) días, contados a partir de la fecha de ejecutoria de esta providencia gestione ante **ACUASAN**, entidad esta que administra la red del acueducto antiguo de San-Gil Socorro, que posee disponibilidad del recurso hídrico hasta el sitio conocido como El Raizado (entrada la Granja El Cucharó) para que sea adjudicado un punto de agua para **JOSE ANTONIO GARNICA AYALA, ANIT QUINTERO Y ESTHER ORTIZ DE TORRES.**

Los costos de la tubería P.V.C. y el establecimiento de la misma para realizar la inducción del recurso hídrico hasta las viviendas de las personas anteriormente citadas, deberá ser asumido por la firma **IMPREGILO SPA.**

ARTICULO TERCERO. - *En cuanto hace relación a los daños ocasionados a la cerca ubicada en el lindero oriental del predio La Laguna, que da contra la carretera pavimentada San Gil-Socorro de propiedad del señor JOSE ANTONIO GARNICA AYALA, en un tramo aproximado de 200 metros y el causado a la casa de habitación del señor no corresponde a la Corporación la tasación del valor de los perjuicios causados, por lo que deberá acudir a la justicia ordinaria a instaurar las acciones del caso.*

ARTICULO CUARTO. - *Córrase traslado al señor JOSE ANTONIO GARNICA AYALA, del contenido del concepto técnico No. 792/98, emitido por la Subdirección de Gestión Ambiental, para cuyo efecto al momento de la notificación de esta providencia se le hará entrega de un acopia del mismo y se dejará en el expediente la respectiva constancia.*

²³ Folios 40 a 51 ibídem.



ARTICULO QUINTO. - *Copia de esta providencia deberá ser remitida al Alcalde del municipio del Socorro, al Instituto Nacional de Vías INVIAS y al Procurador Judicial Agrario de Bucaramanga, para su conocimiento.*

ARTICULO SEXTO. - *Contra la presente resolución procede por vía gubernativa recursos de reposición el cual podrá interponerse ante el Director General, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de notificación²⁴. (Subrayas de la Sala).*

Bajo tal perspectiva, y siendo que la solicitud de invalidez de este último acto se dio con ocasión a un requerimiento del *a quo* para admitir la demanda, que resultó de un mal entendimiento de la disposición contenida en el artículo 138 del CCA.²⁵, la Sala debe declarar de oficio la excepción de falta de legitimación en la causa por activa del INVIAS respecto de la Resolución número 00866 del 25 de agosto de 1998, pues no se advierte del discurrir argumentativo del escrito introductorio ningún reparo de legalidad sobre tal decisión que logre enmarcarse en la definición de la acción prevista en el artículo 85 del CCA²⁶, en tanto que no se invoca lesión de un derecho amparado por el ordenamiento jurídico que deba ser restablecido o reparado como consecuencia de la declaración de nulidad.

Quedando entonces precisado el objeto del litigio, concuerda esta Sala con el análisis de procedencia de la acción que propuso el Tribunal en el fallo que ahora se revisa, toda vez que claramente se trataba de cuestionar un acto de contenido particular y en esa medida el instrumento pertinente no era el de nulidad, como inicialmente se impetró, sino el de nulidad y restablecimiento del derecho, siendo de cualquier manera procedente su conocimiento en la Jurisdicción debido a que se cumplió con el requisito de oportunidad al haber sido presentado en el término que dispone el numeral 2 del artículo 136 *ibídem*²⁷.

²⁴ Folios 55 a 58 *ibídem*.

²⁵ Lo anterior en consideración a que el último inciso del artículo 138 del CCA lo que dispone es que habiendo sido objeto de recursos el acto definitivo deben demandarse todos estos conjuntamente; no siendo lo dicho aplicable al caso, toda vez que, sobre lo resuelto en la Resolución 00353 de 1999 no procedía recurso alguno, y entonces era este el pasible de control de manera autónoma ante la Jurisdicción, dado que, como ya se explicó, fue dicho acto el que generaba reproches para el INVIAS y no aquel que sancionó a su contratista.

²⁶ "**Artículo 85. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.** *Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que pago indebidamente*".

²⁷ De acuerdo con la certificación que obra a folio 73 del Cuaderno del Tribunal, el INVIAS se notificó el 26 de mayo de 1999, y presentó demanda el 27 de septiembre de esa anualidad (folio 47 vuelto *ibídem*)., pues el 26 de septiembre correspondía a un día inhábil (domingo).



7.6. Del procedimiento sancionatorio

En tal contexto, debe la Sala definir si es nulo, por desconocer el derecho de audiencia y de defensa, el acto por medio del cual se resolvió un recurso de reposición contra una decisión que sancionó a un particular por una infracción ambiental, imponiendo la sanción inicialmente impuesta al particular a la entidad demandante en el momento de desatar el recurso, si ésta no fue vinculada formalmente al procedimiento administrativo respectivo, pero le fue comunicado el primero de los actos para su conocimiento.

Responder el citado cuestionamiento implica aludir a las etapas que el Decreto 1594 de 1984 prevé deben adelantarse en el marco de un procedimiento sancionatorio de tipo ambiental.

7.6.1. Los artículos 197 y siguientes del enunciado Decreto dan cuenta de que este tipo de procedimientos especiales pueden comenzarse de oficio o a petición de funcionarios públicos, denuncia o quejas de cualquier persona, o como consecuencia de haberse adoptado una medida preventiva.

Artículo 197. *El procedimiento sancionatorio se iniciará de oficio, a solicitud o información de funcionario público, por denuncia o queja presentada por cualquier persona, o como consecuencia de haberse tomado previamente una medida preventiva o de seguridad.*

Una vez se recepciona la denuncia o se conoce del hecho, la autoridad debe ordenar la investigación correspondiente a efectos de definir si las conductas son constitutivas de infracción o no, para lo cual puede adelantar las diligencias probatorias que estime pertinentes. Así lo disponen los artículos 202 y 203 ibídem; veamos:

Artículo 202. *Conocido el hecho o recibida la denuncia o el aviso, el Ministerio de Salud o su entidad delegada ordenará la correspondiente investigación, para verificar los hechos o las omisiones constitutivas de infracción a las normas del presente Decreto”.*

Artículo 203. *En orden a la verificación de los hechos u omisiones, podrán realizarse todas las diligencias que se consideren necesarias, tales como visitas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, pruebas*



químicas o de otra índole y en especial las que se deriven del Capítulo XIV del presente Decreto”.

De lo expuesto se colige que el diseño del procedimiento sancionatorio en sus primeras etapas responde a la necesidad de que la autoridad cuente con suficientes elementos de juicio desde el punto de vista fáctico y jurídico para dar comienzo a una investigación por posibles infracciones ambientales. Dicho de otra manera, la citada etapa se creó con el único fin de verificar las circunstancias que dieron lugar a la posible infracción ambiental.

De la actuación descrita pueden surgir dos opciones, a saber: que cese el procedimiento o que el mismo continúe, siendo que, para adoptar la primera de las decisiones, es necesario constatar alguna de las hipótesis descritas en el artículo 204 ibídem:

“Artículo 204. Cuando el Ministerio de Salud o su entidad delegada encuentren que aparece plenamente comprobado que el hecho investigado no ha existido, que el presunto infractor no lo cometió, que el presente Decreto, sus disposiciones complementarias, o las normas legales sobre usos del agua y residuos líquidos no lo consideran como infracción o lo permiten, así como que el procedimiento sancionatorio no podía iniciarse o proseguirse, procederá a declararlo así y ordenará cesar todo procedimiento contra el presunto infractor.

La decisión deberá notificarse personalmente al presunto infractor”.

Ahora bien, en caso de que los eventos descritos no acontezcan, la autoridad debe poner en conocimiento del presunto infractor los cargos que se le formulan, todo lo cual debe ser notificado personalmente, para que, dentro de los diez días siguientes, se presenten los descargos respectivos. La normativa incluso define la manera en que se debe actuar en caso de que dicha notificación no sea posible:

“Artículo 205. Realizadas las anteriores diligencias, mediante notificación personal, se pondrán en conocimiento del presunto infractor los cargos que se le formulen. El presunto infractor podrá conocer y examinar el expediente de la investigación.”

“Artículo 206. De la imposibilidad de notificar personalmente. Si no fuere posible hacer la notificación por no encontrarse el representante legal o la persona jurídicamente apta, se dejará una citación escrita con un empleado o dependiente responsable del establecimiento, para que la persona indicada concorra a notificarse dentro de los cinco (5) días calendario siguientes. Si no lo hace se fijará un edicto en la Secretaría del Ministerio de Salud o su entidad



delegada, durante otros cinco (5) días calendario, al vencimiento de los cuales se entenderá surtida la notificación.”

“Artículo 207. *Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de la notificación, el presunto infractor, directamente o por medio de apoderado, podrá presentar sus descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que considere pertinentes y que sean conducentes.*

Parágrafo. *La totalidad de los costos que demande la práctica de pruebas serán de cargo de quien las solicite”.*

Seguidamente, el Decreto 1594 de 1984 previó una etapa probatoria:

Artículo 208. *El Ministerio de Salud o su entidad delegada decretará la práctica de las pruebas que consideren conducentes, las que llevarán a efecto dentro de los treinta (30) días siguientes, término que podrá prorrogarse por un período igual, si en el inicial no se hubiere podido practicar las decretadas.*

Evacuado lo anterior, la autoridad tendrá dos posibilidades: la primera, calificar la falta e imponer la sanción correspondiente o la segunda, declarar la exoneración de responsabilidad y orden de archivo, sin perjuicio de que, en cualquier caso, deba motivarse lo resuelto y notificarse de manera personal al afectado:

“Artículo 209. *Vencido el término de que trata el artículo anterior y dentro de los diez (10) días hábiles posteriores al mismo, el Ministerio de Salud o su entidad delegada procederá a calificar la falta y a imponer la sanción que considere del caso de acuerdo con dicha calificación”.*

“Artículo 212. *Si se encuentra que no se ha incurrido en violación de las disposiciones sanitarias, se expedirá una resolución por la cual se declare al presunto infractor exonerado de responsabilidad y se ordenará archivar el expediente”.*

“Artículo 213. *Las sanciones deberán imponerse mediante resolución motivada, expedida por el Ministerio de Salud o su entidad delegada, y deberán notificarse personalmente al afectado, dentro del término de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de su expedición.*

Si no pudiere hacerse la notificación personal, se hará por edicto de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 01 de 1984”.

Nótese que la decisión sancionatoria también debe ser notificada personalmente, y que, según expresa regulación, de no poderse adelantar de esa forma, se autorizó la remisión al CCA en lo atinente a la notificación por edicto.

A voces de lo establecido en el artículo 214 del Decreto 1594 de 1984, la resolución que defina el procedimiento sancionatorio es susceptible de los



recursos de reposición y apelación; salvo que sea proferida por el Ministerio de Salud, caso en el cual procede solo el primero, así:

“Artículo 214. *Contra las providencias que impongan una sanción o exoneren de responsabilidad proceden los recursos de reposición y apelación, según el caso, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al de la notificación, de conformidad con el Decreto 01 de 1984. Los recursos deberán interponerse y sustentarse por escrito”.*

“Artículo 215. *Las providencias a que se refiere el artículo anterior serán susceptibles únicamente del recurso de reposición cuando sean expedidas por el Ministerio de Salud, las demás serán susceptibles de los recursos de reposición y apelación, este último ante el Ministerio de Salud.*

Parágrafo. *Los recursos de apelación a que se refiere el presente artículo se concederán en el efecto devolutivo, de conformidad con lo prescrito por el artículo 4° de la Ley 45 de 1946”.*

7.6.2. Siendo ello así, no halla la Sala asidero a los argumentos expuestos por la CAS cuando indicó que, para la correcta imposición de la sanción al INVIAS, era suficiente la comunicación ordenada en la Resolución 00866 del 25 de agosto de 1998²⁸, pues lo cierto es que pretermitió todas las etapas a las que debía sujetarse en el adelantamiento del procedimiento sancionatorio.

En efecto, la accionada no emitió un acto determinando la infracción ambiental en que pudo haber incurrido con las evidencias probatorias que considerara a bien aportar, tampoco permitió el acceso al expediente administrativo para que el INVIAS conociera el alcance de la actuación desplegada. Menos aún notificó los cargos atribuidos al actor pues era inexistente tal decisión, lo mismo que no abrió el periodo probatorio al que se encontraba impelida.

En tal contexto, la CAS no sólo quebrantó de manera palpable y grosera derechos de raigambre constitucional como los de audiencia y defensa del INVIAS, que, a su vez, configuran una causal de nulidad, sino que dio al traste con todo el rigor del procedimiento que para casos como éstos debe ser observado.

Lo propio puede afirmarse si se tiene en cuenta que el recurso de reposición que concedió la CAS no lo fue respecto de la Resolución que sancionó al INVIAS, sino

²⁸ **“ARTICULO QUINTO.** - *Copia de esta providencia deberá ser remitida al Alcalde del municipio del Socorro, al Instituto Nacional de Vías INVIAS y al Procurador Judicial Agrario de Bucaramanga, para su conocimiento”.*



sobre aquella que previamente se emitió sancionando a Impregilo SPA, decisión esta que, en nada, se reitera, podría ser objeto de inconformidad a la accionante, habida cuenta de que no afectaba ningún derecho subjetivo y por ello no interpuso el recurso así concedido.

Sobre el punto es menester señalar que el establecimiento de procedimientos sancionatorios es del resorte del Legislador en atención a lo que dispone el artículo 150 Superior, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 6 y 29 de la Carta Política. Siendo ello así, y visto que, en materia ambiental, se estableció un orden de las etapas que deben agotarse siempre que concurren los requisitos para ese efecto, no es procedente que la autoridad administrativa omita ninguno de ellos a su discreción o arbitrio. Ello, por cuanto, además, se trata de actuaciones regladas y de orden público que tienen implícito la garantía de derechos como el debido proceso. Así lo ha entendido de manera clara, uniforme y pacífica la jurisprudencia constitucional, tal y como pasa a exponerse seguidamente:

“En el marco de los sistemas democráticos de derecho, la ley expresa una concepción colectiva de la voluntad de la sociedad, en cuya concertación participan los representantes del pueblo, con el fin de determinar las limitaciones a los derechos y a las libertades públicas, mediante el establecimiento de regulaciones en sectores y mercados específicos. En el ámbito del derecho sancionatorio²⁹, el cual forma parte de la capacidad punitiva del Estado ius puniendi, el principio de legalidad desempeña una función esencial orientada a que el ejercicio del poder se supedita en todo a la ley vigente al momento de ocurrencia de los hechos constitutivos de infracción al ordenamiento. Este principio originario del “rule of law” está consagrado en varias disposiciones constitucionales, principalmente en el entramado procesal de los Artículos 6º y 29 e implica que cuando el Estado ejerza su función sancionatoria, la conducta antijurídica constitutiva de infracción esté tipificada en la ley y asignada la competencia para imponer la correspondiente sanción.

Las limitaciones constitucionales en la determinación de los tipos sancionatorios comporta una clara manifestación de la superación de los estados policivos “legibus solutus”, en los que el poder para limitar los derechos está ilimitadamente atribuida a los gobernantes. Por el contrario, el establecimiento de un Estado de Derecho supone una limitación funcional a

²⁹ En sentencia C-818 de 2005 la Corte definió el derecho sancionador así: “Es innegable que a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas.”



que sea el parlamento el que establezca tales limitaciones y, materialmente, a que toda actuación de la administración se supedita a los derechos humanos.

En este contexto, la reserva de ley alude a la categoría de fuente jurídica exigida para regular una determinada materia e implica que ciertos temas sean confeccionados por el legislador, no siendo posible su configuración a través de una norma de nivel jerárquico inferior, como, por ejemplo, los reglamentos administrativos. La razón de la reserva de ley reside en garantizar que la disciplina de materias expresamente definidas provenga del procedimiento parlamentario, organismo garante de que las determinaciones sean el resultado de un debate amplio y democrático materializado en disposiciones generales y abstractas. Es decir, que las normas contentivas de prohibiciones sean de rango legal.

(...)

Para abordar este interrogante, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado la naturaleza y los límites del poder sancionatorio estatal, siendo conveniente referir algunos precedentes en esta específica materia. En la Sentencia C-762 de 2009, la Corte se pronunció en torno a la naturaleza jurídica del derecho sancionatorio, precisando su alcance, a partir del género y las especies que lo conforman:

“El derecho sancionador es una categoría jurídica amplia y compleja, por la cual el Estado puede ejercer un derecho de sanción o ius puniendi, destinado a reprimir conductas que se consideran contrarias al Derecho, es decir, a los derechos y libertades u otros bienes jurídicos protegidos. Dentro de sus manifestaciones, se han distinguido de un lado el derecho penal delictivo, que por lo mismo que está encaminado a proteger bienes jurídicos más preciados para el ordenamiento admite la punición más severa, y de otro, los que representan en general poderes del Derecho administrativo sancionador, como es el caso del contravencional, del disciplinario y del correccional, en el que el derecho disciplinario procura asegurar el cumplimiento de deberes y obligaciones por parte de servidores públicos o profesionales de determinadas profesiones como médicos, abogados o contadores. Entre los diversos tipos de derecho sancionador existen diferencias: es así como en el derecho penal no sólo se afecta un derecho tan fundamental como la libertad sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso y admite una punición más severa. En cambio, otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física, pues se imponen otro tipo de sanciones, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, ya que se aplican a personas que están sometidas a una sujeción especial, por lo que las sanciones aplicables son de diferente entidad.”³⁰

En este punto, es menester señalar que esta Corporación ha entendido que el debido proceso administrativo se explica por aquellas garantías que permiten el curso de un trámite previamente establecido, con respeto a los derechos de

³⁰ Sentencia C-699 de 2015 proferida por la Corte Constitucional.



defensa y contradicción de las partes, y en el que las autoridades estatales se encuentran sujetas al principio de legalidad. Sobre el particular se expresado:

“El debido proceso es un principio constitucional según el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, destinadas a asegurar un resultado justo dentro del proceso, y a permitir que el ciudadano tenga la oportunidad de ser oído y hacer valer sus pretensiones frente al juez.

Así, entonces, las controversias que surjan en cualquier tipo de proceso demandan una reglamentación jurídica previa que limite los poderes del Estado e instituyan el respeto de los derechos y obligaciones de los sujetos procesales, de manera que ninguna actuación de las autoridades dependa de su propio arbitrio, sino que todas se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley o en los reglamentos.

El debido proceso administrativo debe ceñirse no sólo al ordenamiento jurídico legal sino a los mandatos constitucionales. Se procura asegurar el adecuado ejercicio de la administración pública a través de la expedición de actos administrativos que no resulten arbitrarios ni contrarios a los principios del Estado de derecho. Ello en virtud de que “toda autoridad tiene sus competencias definidas dentro del ordenamiento jurídico y debe ejercer sus funciones con sujeción al principio de legalidad, a fin de que los derechos e intereses de los administrados cuenten con la garantía de defensa necesaria ante eventuales actuaciones abusivas, realizadas por fuera de los mandatos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes”³¹.

En aplicación del principio del debido proceso, los administrados tienen derecho a conocer las actuaciones de la administración, a solicitar y a controvertir las pruebas, a ejercer su derecho de defensa, a discutir los actos administrativos y, en fin, a gozar de todas las garantías establecidas en su beneficio.”³² (Subrayas de la Sala).

En igual sentido, se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia T-928 de 2010; veamos:

*“Refiriéndose específicamente a la naturaleza del derecho al debido proceso administrativo, la jurisprudencia de esta Corporación lo definió como “(...) **la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados por la ley**”.*
Así las cosas, el debido proceso administrativo se convierte en una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada por la ley, como también las funciones que les corresponden y los trámites a seguir

³¹ Corte Constitucional. Sentencia T-1341 del 11 de diciembre de 2001 Magistrado Ponente Álvaro Tafur Galvis.

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 24 de octubre de 2013. Proceso radicado número: 11001 03 27 000 2009 00026 00. Consejera Ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.



antes y después de adoptar una determinada decisión. Por lo tanto, se debe indicar que tal derecho no existe solamente para impugnar una decisión de la Administración, sino que se extiende durante toda la actuación administrativa que se surte para expedirla y posteriormente en el momento de su comunicación e impugnación.

Al tener el proceso administrativo una concepción regida por actos independientes pero concatenados con miras a la obtención de un resultado final o acto definitivo que regule situaciones jurídicas concretas, podemos decir que cada acto, ya sea el que desencadena la actuación, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica este último y los destinados a resolver los recursos procedentes por la vía gubernativa, deben responder al derecho fundamental del debido proceso. Pero como mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa, el mismo, adicionalmente a las garantías estrictamente procesales que debe contemplar, debe estar presidido por los principios constitucionales que gobiernan la función pública que, como ya se dijo, son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (artículo 209 Superior), los cuales deben respetar y acatar irrestrictamente los particulares que ejercen funciones administrativas .

En forma adicional, es importante resaltar que en sentencia T-555 de 2010, la Corte explicó que la existencia del derecho al debido proceso administrativo, como mecanismo de protección de los administrados, se concreta en dos garantías mínimas, a saber: “(i) en la obligación de las autoridades de informar al interesado acerca de cualquier medida que lo pueda afectar; y (ii) en que la adopción de dichas decisiones, en todo caso, se sometan por lo menos a un proceso sumario que asegure la vigencia de los derechos constitucionales de contradicción e impugnación”. De esta manera, se busca garantizar el principio de publicidad de los actos definitivos que adopta la Administración y el derecho de defensa que le asiste a los administrados para que puedan controvertir las decisiones que les son adversas a sus intereses. Y es que el principio de publicidad se realiza a través de las notificaciones como actos de comunicación procesal, es decir, del derecho a ser informado de las actuaciones administrativas que conduzcan a la creación, modificación o extinción de una situación jurídica o a la imposición de una sanción.” (Subrayas y negritas de la Sala).

En tal contexto, el diseño de los procedimientos no sólo obedece al ejercicio de atribuciones propias de rango constitucional, sino a la garantía de interdicción de la arbitrariedad de parte de los órganos de la Administración que deben adelantarlos, máxime si se trata de actuaciones de tipo sancionatorio.

Así pues, y descendiendo al caso que nos ocupa, es claro para la Sala que el acto administrativo demandado vulneró el derecho al debido proceso de la actora, en la medida en que se pretermitieron todas las etapas procesales definidas en el Decreto 1594 de 1984.



Al respecto, debe llamarse la atención a la CAS, y en general a la Administración Pública, sobre el carácter legal de los procedimientos que adelantan y la necesidad de que actúen al amparo de las previsiones que allí se sustentan, pues no está a su discreción el agotamiento de las etapas concernidas. Se trata de ciclos que deben ser agotados pues, como ya se precisó, todos ellos están fundados en la necesidad de garantizar el equilibrio de las partes que participan en esa dinámica sin que sea procedente, se reitera, que su acatamiento dependa de la voluntad de la autoridad correspondiente.

Correlato de lo dicho, la Sala confirmará parcialmente la sentencia del 27 de abril de 2012 que emitió el Tribunal Administrativo de Santander, en cuanto que declaró la nulidad de la Resolución número 00353 del 15 de marzo de 1999 proferida por la CAS, y revocará, para, en su lugar, declarar de oficio la excepción de falta de legitimación en la causa por activa, respecto de la Resolución número 00866 del 25 de agosto de 1998, expedida por la CAS.

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

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR el ordenamiento número cuatro (4) de la sentencia del 27 de abril de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, Subsección de Descongestión, corregida mediante auto del 12 de octubre de esa anualidad, mediante la cual **DECLARÓ LA NULIDAD** de la Resolución 00353 del 15 de marzo de 1999, expedida por la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: REVOCAR el ordenamiento número tres (3) la sentencia del 27 de abril de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, Subsección de Descongestión, mediante la cual **DECLARÓ LA NULIDAD** de la Resolución 00866 del 25 de agosto de 1998, expedida por la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS, por las razones expuestas en la parte motiva de esta



providencia, y en su lugar, **DECLARAR DE OFICIO LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA** por activa del INVIAS para demandar la nulidad de la Resolución 00866 del 25 de agosto de 1998, expedida por la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS.

TERCERO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia del 27 de abril de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, Subsección de Descongestión.

CUARTO: Llamar la atención a la Corporación Autónoma de Santander – CAS, sobre el carácter legal de los procedimientos que adelanta y la necesidad de que actúe al amparo de las previsiones que allí se sustentan, pues no está a su discreción el agotamiento de las etapas concernidas.

QUINTO: En firme esta providencia, remítase el expediente al Tribunal de origen.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 1º de septiembre de 2022.

Cópiese, notifíquese y cúmplase,

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado
Aclaro voto

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.