

AUTO No. 441 DEL 18 DE JULIO DE 2025

POR EL CUAL DE REVOCA EL AUTO 159 DEL 10 DE MARZO DE 2022 QUE ORDENÓ LA APERTURA DE INVESTIGACIÓN Y FORMULÓ CARGO, Y SE ORDENA LA APERTURA DE UNA NUEVA INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA AMBIENTAL.

La Directora General de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar CSB, en uso de atribuciones Constitucionales, legales que le confiere la Ley 99 de 1993, y de conformidad con la Ley 1333 de 2009 modificada por la Ley 2387 del 2024, y demás normas concordantes.

CONSIDERANDO

Que la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar - CSB mediante el Auto 159 del 10 de marzo de 2022 inició investigación Administrativa de carácter ambiental en contra del Municipio de Morales Bolívar, identificado con NIT No. 890.480.431- 9, presuntamente por la omisión en la formulación y presentación del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGRIS.

El Artículo Segundo del citado Auto 159 de 2022, formuló un único cargo, el siguiente:

*“CARGO UNICO: El Municipio de Morales Bolívar, identificado con el NIT No. 890.480.431- 9, a la fecha **NO** cuenta con la herramienta de planificación denominada Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos -PGRIS, incumpliendo con lo dispuesto en los Artículos 4 y 11 de la resolución 0754 del 25 de noviembre de 2014”.*

Que en desarrollo de una auditoría realizada por la Contraloría General de la República CGR, a la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar – CSB, para el periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2023 en donde aquél ente consultó la Investigación Administrativa Ambiental iniciada en contra del Municipio de Morales Bolívar, llevada en el expediente 2022 - 071, referida en el considerando Primero de este Acto Administrativo, evidenciando lo siguiente:

“Revisados los expedientes de procedimientos sancionatorios seleccionados en la muestra en la CSB, se evidenció que en el mismo auto de inicio o apertura de proceso sancionatorio ambiental se formularon los cargos por la presunta infracción ambiental cometida, sin mediar tiempo entre la apertura de la investigación y la imputación del cargo, desconociendo el debido proceso en el caso de que se pueda presentar la cesación del procedimiento sancionatorio la cual solo puede declararse antes de la formulación de cargos, vulnerando el derecho al debido proceso, principio de publicidad, principio de defensa, contradicción, buena fé y confianza legítima, infringiendo además derechos fundamentales y principios claves en un proceso justo y transparente”.

(...)”.

Según lo expuesto por la Corporación, se observó que no se articulan de manera adecuada los contenidos en los considerandos de la resolución de inicio de procesos sancionatorios y de pliego de cargos (...) el cargo formulado se fundamenta en la inexistencia del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGRIS) (...) la ausencia del PGRIS constituye una infracción tanto administrativa como ambiental, ya que de este instrumento se derivan acciones y medidas esenciales para la gestión

de residuos. La inexistencia del PGIRS genera condiciones que representan un riesgo significativo para el medio ambiente, los recursos naturales, la biodiversidad y la salud humana.

(...)

(...) la ausencia y actualización del PGIRS desencadena una serie de infracciones ambientales que deben ser consideradas”.

Que revisado el expediente 2022 – 071, se constató que el Cargo Único formulado relaciona como normas violadas los artículos 4 y 11 de la resolución 0754 de 2014 expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, si bien la ausencia del PGIRS puede implicar afectaciones ambientales graves, el fundamento normativo utilizado para sustentar el cargo no corresponde a una norma ambiental y por tanto, no se enmarca directamente en el concepto de infracción ambiental según el artículo 5º de la Ley 1333 de 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024, conforme al principio de tipicidad, por lo que el cargo está indebidamente formulado.

Al respecto de lo anterior la Ley 1333 de 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024, dispone qué se considera infracción ambiental, de la siguiente manera:

“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, las demás normas ambientales vigentes y en los actos administrativos con contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.

(...)

Parágrafo 3. Será también constitutivo de infracción ambiental el tráfico ilegal, maltrato, introducción y trasplante ilegal de animales silvestres, entre otras conductas que causen un daño al medio ambiente.

(...)

Parágrafo 5. Los actos administrativos con contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental competente como las licencias ambientales, o permisos ambientales, incluye también los planes de contingencia para la mitigación del riesgo y el control de las contingencias ambientales”.

Que la formulación de cargos dentro de un proceso sancionatorio debe obedecer a los principios de legalidad, tipicidad, publicidad, principio de defensa, contradicción, buena fé y confianza legítima, además debe garantizar el derecho de defensa del sujeto presuntamente infractor, conforme al debido proceso y las disposiciones de la Ley 1333 de 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024, la simultaneidad entre las dos fases procesales en cita, infringe además derechos fundamentales y la posible cesación del procedimiento antes de emitir imputación formal.

Que conforme al artículo 65 de la Ley 142 de 1994, el municipio tiene la responsabilidad de asegurar la prestación de los servicios públicos domiciliarios, entre ellos, el de aseo, que comprende la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.

Que en cumplimiento de lo dispuesto por la Resolución 754 de 2014 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, todos los municipios y distritos deben formular, implementar, evaluar y actualizar el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) como instrumento esencial para garantizar la adecuada gestión técnica, operativa y ambiental de dichos residuos.

Que la no existencia del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS, por parte del Municipio de Morales Bolívar, instrumento obligatorio cuya ausencia genera riesgo para garantizar la gestión técnica y adecuada de los residuos sólidos, y su omisión genera un riesgo cierto de afectación al ambiente, incluyendo la disposición inadecuada de residuos, proliferación de vectores, contaminación del suelo y del recurso hídrico. En ese sentido, la omisión trasciende el mero incumplimiento administrativo o urbanístico, y configura una infracción ambiental.

Que conforme a lo establecido en el Artículo 65 de la Ley 99 de 1993 son entre otras funciones de los Municipios, las siguientes:

1) Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes programas y proyectos ambientales municipales articulados a los planes, programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales.

(...)

9) Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.

Que esta Corporación, ha venido realizando actuaciones administrativas con el objetivo de asesorar al Municipio de Morales Bolívar, en el PGIRS, así:

Mediante el Auto 248 del 21 de septiembre de 2009 emitido por la CSB Dispone requerir nuevamente al Municipio de Morales Bolívar, para que someta el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS a una rigurosa revisión y ajustes de acuerdo con las indicaciones realizadas en el Auto 380 del 29 de diciembre de 2009.

Mediante el oficio calendado 12 de mayo de 2011 esta CAR, reiteró el requerimiento realizado mediante el Auto 248 del 21 de septiembre de 2009 al Municipio de Morales, respecto al el ajuste del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS.

Mediante el oficio calendado 05 de octubre de 2012 esta Corporación, nuevamente requiere al Municipio de Morales información referida al Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS.

Mediante el Auto 254 del 27 de junio de 2016 emitido por la CSB Dispone requerir a la Secretaría General de Gobierno del Municipio de Morales, información para la revisión del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS.

Mediante el oficio calendado 23 de julio de 2018, esta CAR, requirió al Municipio de Morales, la presentación del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS para su apoyo y asesoramiento.

Mediante el Auto 175 del 24 de marzo de 2021, esta Corporación declara el desistimiento tácito de la solicitud de asesoramiento del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS.

Que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios mediante el oficio radicado CSB 2504 del 17 de enero de 2012, comunica a esta Corporación lo siguiente:

“En virtud de las funciones de vigilancia, inspección y control asignadas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de acuerdo a lo establecido en la Ley 142 de 1994 y la Ley 689 de 2001, la coordinación de Grupo de Pequeños Prestadores realiza la verificación anual del cumplimiento de la normativa vigente relacionada con la disposición final de los residuos sólidos generados por los municipios, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1713 de 2002, la Resolución 1045 de 2003, el Decreto 838 de 2002, la Resolución 1390 de 2005 y las que la modifiquen (Resoluciones 1684 de 2008, 1822 de 2009, 1529 de 2010 y 1890 de 2011), con el objeto de vigilar, controlar, evaluar y presentar la situación del país en ésta actividad.

(...).

Es así como durante el 2012, se halló que existen actualmente municipios que son los responsables de la actividad de disposición de residuos sólidos en su jurisdicción podrían estar incumpliendo las normas vigentes en la materia, como se puede observar en la tabla a continuación.

PRESTADOR	TIPO DE DISPOSICIÓN	DE	FUENTE DE INFORMACIÓN	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
EMPRESA MUNICIPAL DE SEVICIOS PÚBLICOS DE MORALES	BOTADERO A CIELO ABIERTO	A	SUI (EMPRESA)	BOLIVAR	MORALES

Que la CSB emitió la circular calendada 27 de febrero de 2014, en la cual esta Corporación expresa lo siguiente:

“Desde año 2008 la CSB viene requiriendo a través de circulares y oficios la formulación, revisión y ajuste e implementación de los PGIRS en su jurisdicción, sin embargo, no hemos recibido la respuesta esperada, encontrándose que algunos municipios no han formulado dicha herramienta de planificación y los que la han formulado no han iniciado su implementación, por tal motivo, encontramos la proliferación de botaderos a cielo abierto en toda la jurisdicción, por lo tanto, extendemos nuevamente la solicitud de cumplir con los requerimientos de ley que a continuación detallamos:

(...).”

ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Esta omisión representa una infracción ambiental, en la medida en que el PGIRS constituye el principal instrumento técnico y de planificación mediante el cual se garantiza la gestión adecuada, técnica y sostenible de los residuos sólidos, desde su generación hasta su disposición final. La ausencia de este instrumento impide al municipio cumplir con su obligación constitucional y legal de proteger el medio ambiente y prevenir riesgos para la salud pública y los recursos naturales.

Adicionalmente, la omisión del PGIRS implica la **falta de lineamientos** para la planeación territorial sostenible en el componente ambiental, y limita la articulación con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), afectando la gestión integral del territorio y comprometiendo derechos colectivos como el goce de un ambiente sano.

En ese sentido, y con fundamento en el principio de prevención, se configura una conducta omisiva reprochable por parte del ente territorial, atribuible a su condición de generador de residuos sólidos y a su deber de gestión como autoridad municipal, que amerita la iniciación del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, conforme al artículo 18 de la Ley 1333 de 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024.

COMPETENCIA

La Constitución Política de Colombia, consagra normas de estirpe Ambiental en las que se erige como principio común la conservación y protección al Medio Ambiente, el derecho de las personas de disfrutar de un Ambiente Sano y la obligación radicada en cabeza del Estado de proteger la biodiversidad y siendo esta la norma de normas según lo consagra el artículo 4º de la misma, las normas que la desarrollen deben estar en concordancia con esta so pena de nulidad. Dentro de los artículos constitucionales que desarrollan aspectos de contenido ambiental se pueden encontrar los siguientes:

“Artículo 79: Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.

“Artículo 80: El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”.

Es deber constitucional, tanto de los particulares como del Estado propender por el derecho colectivo a un Ambiente Sano y proteger los recursos naturales.

Que el Artículo 2.2.1.1.4.1. del Decreto 1076 del 2015, establece entre otras como función de las Corporaciones Autónomas Regionales:

“Función de control y vigilancia. De conformidad con la Ley 99 de 1993, corresponde a las Corporaciones, a las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y a las entidades territoriales, ejercer las funciones de control y vigilancia, así como impartir las órdenes para la defensa del ambiente en general y la flora y los bosques en particular.”

Que la Ley 99 de 1993 establece las funciones de las CAR en el artículo 31, entre otras la siguiente:

“(…)

2) *“Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;*

(...)"

FUNDAMENTOS JURIDICOS QUE SOPORTAN LA REVOCATORIA

Que la Ley 1437 del 2011, establece que:

“ARTÍCULO 93. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.

2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.

3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.”

Que el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia de 1991 establece que:

“ARTÍCULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

(...)"

Que se ha evidenciado unas irregularidades en el procedimiento administrativo sancionatorio, dado que en el mismo Auto de apertura de proceso sancionatorio ambiental se formuló el Cargo Único por la presunta infracción ambiental cometida, desconociendo el debido proceso en el caso de que se pueda presentar la cesación del procedimiento sancionatorio, así mismo, el cargo formulado fundamenta el concepto de la violación en los artículos 4 y 11 de la resolución 0754 de 2014 expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, las cuales no enmarcan en el concepto de infracción ambiental del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024, contraviniendo los principios de legalidad y debido proceso.

FUNDAMENTOS JURIDICOS QUE SOPORTAN LA APERTURA DE LA INVESTIGACIÓN

Que la Ley 1333 de 2009 modificada por la Ley 2387 del 2024, establece la potestad sancionatoria de las CAR, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 1. Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental. El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 55 y 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y Parques Nacionales Naturales de Colombia, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

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

(...)"

Que la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 del 2024, establece la iniciación del procedimiento sancionatorio en el artículo 18, de la siguiente manera:

“18) Iniciación del procedimiento sancionatorio. El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos. (...)”

Que la norma anteriormente mencionada establece la remisión a otras autoridades en el artículo 21, de la siguiente manera:

“21) Remisión a otras autoridades. Si los hechos materia del procedimiento sancionatorio fueren constitutivos de delito, falta disciplinaria o de otro tipo de infracción administrativa, la autoridad ambiental pondrá en conocimiento a las autoridades correspondientes de los hechos y acompañará copia de los documentos pertinentes.

Parágrafo. La existencia de un proceso penal, disciplinario o administrativo, no dará lugar a la suspensión del procedimiento sancionatorio ambiental.”

En cuanto a la caducidad de la Acción Sancionatoria el Artículo 10 *Ibíd*em establece:

“Artículo 10. Caducidad de la acción. La acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción. Si se tratara de un hecho u omisión sucesivos, el término empezará a correr desde el último día en que se haya generado el hecho o la omisión. Mientras las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño persistan, podrá la acción interponerse en cualquier tiempo”.

Que esta Corporación mediante el presente Acto Administrativo procederá a revocar el Auto 159 del 10 de marzo de 2022 por medio del cual inició investigación Administrativa de carácter ambiental en contra del Municipio de Morales Bolívar, identificado con NIT No. 890.480.431- 9, y formuló cargo, y se ordenará la apertura de una nueva investigación administrativa ambiental por los presuntos hechos acontecidos.

Que en mérito de lo expuesto esta Corporación, requiere verificar los hechos constitutivos de infracción Ambiental, presuntamente ejecutados por del Municipio de Morales Bolívar identificado con NIT No. 890.480.431- 9, debido al incumplimiento de la normativa Ambiental aplicable, la Directora General de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar.

DISPONE

ARTÍCULO PRIMERO: En consideración a lo expuesto se **REVOCA** el Auto 159 del 10 de marzo de 2022 *“Por medio del cual se inició investigación Administrativa de carácter ambiental se formula cargo y se toman otras determinaciones”.*

ARTÍCULO SEGUNDO: INICIAR PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO DE CARÁCTER AMBIENTAL al Municipio de Morales Bolívar identificado con NIT No. 890.480.431- 9, a través de su representante legal el señor ECEQUIEL SALCEDO CARDOZO, con el fin de verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales, por las razones enunciadas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO TERCERO: ORDENAR la incorporación de los siguientes documentos:

- Auto 248 del 21 de septiembre de 2009 emitido por la CSB.
- Oficio calendado 12 de mayo de 2011 de la Secretaría General de la CSB.
- Oficio calendado 05 de octubre de 2012 de la Secretaría General de la CSB.
- Auto 254 del 27 de junio de 2016 emitido por la CSB.
- oficio calendado 23 de julio de 2018 de la Secretaría General de la CSB.
- Auto 175 del 24 de marzo de 2021 emitido por la CSB.
- Oficio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios radicado CSB 2504 del 17 de enero de 2012.
- Circular calendada 27 de febrero de 2014 emitido por la CSB.

ARTÍCULO CUARTO: Con el objeto de determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios, la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar CSB podrá de oficio realizar todo tipo de diligencias y actuaciones administrativas, al igual que ordenar la práctica de las demás pruebas que se consideren necesarias, pertinentes y conducentes de conformidad con lo estipulado por el artículo 22 de la ley 1333 del 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024.

ARTÍCULO QUINTO: NOTIFICAR el contenido del presente Auto al presunto infractor, conforme a los artículos 67 y siguientes de la ley 1437 del 2011.

ARTÍCULO SEXTO: COMUNICAR el contenido del presente Acto Administrativo a la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria, así como a los terceros intervinientes, para su conocimiento y fines pertinentes.

ARTÍCULO SÉPTIMO: PUBLICAR el presente Acto Administrativo en la Cartelera General de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar – CSB de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 70 de la ley 99 de 1993 y en la Página Web de la CSB.

ARTÍCULO OCTAVO: Contra lo establecido en el presente acto administrativo no procede recurso alguno, de conformidad con el artículo 75 de la ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



CLAUDIA MILENA CABALLERO SUAREZ
Directora General CSB

Expediente: 2022 – 071

Proyectó: Gazarit Gastelbondo. Prof. Esp. CSB.

Revisó: Sandra Díaz Pineda – Secretaria General CSB.