

## RESOLUCIÓN No. 065 - -

Por medio de la cual se declara responsable dentro de un proceso sancionatorio ambiental y se impone una Sanción

**LA JEFE DE LA OFICINA JURÍDICA DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE NARIÑO "CORPONARIÑO", EN USO DE SUS FACULTADES LEGALES Y ESTATUTARIAS Y EN ESPECIAL EN CUMPLIMIENTO DE LA LEY 99 DE 1993, LEY 1333 DE 2009, RESOLUCIÓN 120 DEL 24 DE FEBRERO DE 2016, CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y CONSIDERANDO**

Que de conformidad con el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, corresponde a las autoridades ambientales regionales, entre otras, ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme los criterios y directrices trazadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, así como imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la Ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la Ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados.

El artículo 80 de la Constitución Política, establece que el "Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución".

El artículo 79 de la misma Carta consagra: "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".

La Ley 1333 de 2009, establece:

**"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, Vivienda y Desarrollo Territorial, las corporaciones autónomas regionales, las de desarrollo sostenible, las unidades ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 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 la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos".

**"Artículo 4º.- Funciones de la sanción y de las medidas preventivas en materia ambiental.** Las sanciones administrativas en materia ambiental tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los tratados internacionales, la ley y el reglamento.

Las medidas preventivas, por su parte, tienen como función prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana."



**“Artículo 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.”

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

**Parágrafo.** En el evento de hallarse probado alguno de los supuestos previstos en los artículos 8° y 22° de la presente ley con respecto a alguno o algunos de los presuntos infractores, mediante acto administrativo debidamente motivado se declarará a los presuntos infractores, según el caso, exonerados de toda responsabilidad y, de ser procedente, se ordenará el archivo del expediente”.

**“Artículo 31°.- Medidas compensatorias.** La imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción. La sanción y las medidas compensatorias o de reparación deberán guardar una estricta proporcionalidad.”

**“Artículo 40°.- Sanciones.** Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las corporaciones autónomas regionales, las de desarrollo sostenible, las unidades ambientales de los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales impondrán al infractor de las normas ambientales, de acuerdo con la gravedad de la infracción mediante resolución motivada, alguna o algunas de las siguientes sanciones:

1. Multas diarias hasta por cinco mil (5000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
2. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, Edificación o servicio.
3. Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro.
4. Demolición de obra a costa del infractor.
5. Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.
6. Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres.
7. Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.

**Parágrafo 1°.** La imposición de las sanciones aquí señaladas no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar.”

El Decreto 3678 de 2010, establece:

**“Artículo 2°. Tipos de sanción.** Las autoridades ambientales podrán imponer alguna o algunas de las siguientes sanciones de acuerdo con las características del infractor, el tipo de infracción y la gravedad de la misma:

1. Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
2. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.



Corporación Autónoma Regional de Nariño

3. Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro.
4. Demolición de obra a costa del infractor.
5. Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.
6. Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres.
7. Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.

**Parágrafo 1º.** El trabajo comunitario sólo podrá reemplazar la multa cuando, a juicio de la autoridad ambiental, la capacidad socioeconómica del infractor así lo amerite, pero podrá ser complementaria en todos los demás casos.

**Parágrafo 2º.** La imposición de las sanciones no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar.

Igualmente, la autoridad ambiental podrá exigirle al presunto infractor, durante el trámite del proceso sancionatorio, que tramite las licencias, permisos, concesiones y/o autorizaciones ambientales requeridos para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales, cuando a ello hubiera lugar y sin que ello implique que su otorgamiento lo exima de responsabilidad.

**Parágrafo 3º.** En cada proceso sancionatorio, la autoridad ambiental competente, únicamente podrá imponer una sanción principal, y si es del caso, hasta dos sanciones accesorias."

## HECHOS Y ACTUACIONES

Que mediante Auto No. 220 del 11 de mayo de 2015, se abre investigación y se inicia proceso sancionatorio en contra del **MUNICIPIO DE MAGUI PAYAN Nit. 800.099.106-1**, representado legalmente por el señor JIMMY ALEXANDER HURTANDO CAICEDO o quien haga sus veces. (fls. 18-20)

Que con Auto No. 304 del 5 de mayo de 2016, se aclara el Auto No. 220 del 11 de mayo de 2015. (fl. 26)

Que la Oficina Jurídica con Auto No. 304 del 5 mayo de 2016, se decreta la práctica de unas pruebas y se niegan otras. (fls. 29-30)

Que este Despacho con Auto de Trámite No. 019 del 10 de febrero de 2017, formula cargos al **MUNICIPIO DE MAGUI PAYAN identificado con Nit. 800.099.106-1**, representado legalmente por el señor WALTER HERNANDO QUIÑONES CASTILLO o quien haga sus veces. (fls. 67-73)

Que a través del Auto No. 554 del 6 de noviembre de 2018, se solicita a la Subdirección de Conocimiento y Evaluación Ambiental emita el correspondiente concepto técnico en el que se determine el valor de la multa a imponer al **MUNICIPIO DE MAGUI PAYAN Nit. 800.099.106-1**, representado legalmente por el señor JIMMY ALEXANDER HURTANDO CAICEDO o quien haga sus veces. (fl. 79)

Que el equipo técnico de la Subdirección de Conocimiento y Evaluación Ambiental, mediante Concepto Técnico No. 208 del 28 de diciembre de 2018, señala lo siguiente:

### "1. INTRODUCCIÓN

- Una vez realizada la evaluación de la valoración técnica del acervo probatorio que reposa en el Expediente No. PSCAP 247/14 en cumplimiento al Memorando No. 1515 de 2018, el Equipo Técnico de la Subdirección de Conocimiento y Evaluación Ambiental del Centro Ambiental Costa Pacífica de CORPONARIÑO, establece lo siguiente:



## 2. LOCALIZACIÓN

- Construcción de la Vía Playón – la Loma, se encuentra localizado en la Margen Derecha del Río Patía Grande, Jurisdicción del Municipio de Magüi Payán y recorre territorios de los consejos comunitario de la "Voz de los Negros" y "unión de Patía Viejo"

## 3. SITUACIÓN ENCONTRADA

- De acuerdo a lo descrito en el Expediente No. PSCAP 247/2014

## 4. EVALUACIÓN DE INFORMACIÓN

- Analizados los criterios establecidos en el Decreto No. 3678 de 2010 en su artículo 4. la multa establecida para del Municipio de Maqüi Pavan. tiene un valor equivalente a \$18.122.689,08; de acuerdo al cuadro que se anexa al presente concepto técnico.

| Para las infracciones que no se concretan en afectación Ambiental, se evalúa el riesgo (r) = Probabilidad de Ocurrencia de la Afectación (o) * Magnitud Potencial de la afectación (m) |                                        |                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|----------------------|
| Variables                                                                                                                                                                              | Descripción de Vble                    | Vir                  |
| B                                                                                                                                                                                      | Beneficio ilícito                      | 1.000.000,00         |
| a                                                                                                                                                                                      | Factor de temporalidad                 | 1,24                 |
| i                                                                                                                                                                                      | <b>Evaluación del riesgo</b>           | <b>34.468.397,04</b> |
| A                                                                                                                                                                                      | Circunstancias agravantes y atenuantes | -                    |
| Ca                                                                                                                                                                                     | Costos asociados                       | 100.000,00           |
| Cs                                                                                                                                                                                     | Capacidad socioeconómica del infractor | 0,40                 |
| <b>MULTA =</b>                                                                                                                                                                         |                                        | <b>18.122.689,08</b> |

- La tabla anexa contiene una valoración económica fundamentada en los siguientes aspectos.

1. **Beneficio ilícito:** Dentro de este cálculo no se contemplan Ingresos Directos, teniendo en cuenta que al estar cometiendo la infracción, Municipio de Magüi Payan, no está recibiendo ingresos.

El factor que se tiene en cuenta, son los Costos Evitados, los cuales corresponden al valor del contrato que debía realizar el Municipio de Tumaco, para la elaboración del Plan de Ingeniería y la obtención del Permiso de Vertimientos.

(Cuadro: Beneficio Ilícito)

Ahorros de Retraso: los cuales corresponden al valor del pago que dejaron de realizar, al no ejecutar un contrato para la elaboración del Plan de Ingeniería y la obtención del Permiso de Vertimientos y la puesta en funcionamiento y mantenimiento de la planta de tratamiento de aguas residuales.

2. **Capacidad de detección de la conducta.** se determinó una vez realizadas las visitas del control y seguimiento al establecimiento en mención.

3. **Evaluación del Riesgo:** Para este ítem se establecieron los valores más bajos de la metodología establecida en la Resolución 2086, lo que demarca que para el respectivo cálculo, y la magnitud potencial de la afectación es considerada como irrelevante o sea (Importancia de afectación = y Magnitud potencial de la afectación = 20) lo que da como resultado una Evaluación del Riesgo igual a 4, valor que aplicado a la fórmula para monetizar da como resultado un valor de \$34.468.397,04.

(Cuadro: Para las infracciones que no se concretan en afectación ambiental)

4. **Circunstancias Agravantes y Atenuantes:** en cuanto al cálculo de este aparte no se tuvo en cuenta ningún atenuante.



(Cuadro: para las infracciones que no se concretan en afectación ambiental)

5. **Costos Asociados y capacidad socioeconómica:** para este aparte simplemente se tuvo en cuenta la capacidad socioeconómica del hospital San Andrés de Tumaco, la cual se la cataloga como una empresa mediana dentro del marco de persona jurídica, lo que conlleva a que el factor ponderador o capacidad de pago de acuerdo a los valores estimados en la metodología establecida por el Ministerio es de 0,40.

(Cuadro: Costos Asociados y Capacidad Socioeconómica del infractor)

## 5. MARCO LEGAL

- De acuerdo con lo establecido en el Art 4 del Decreto 3678 del 2010.

## 6 CONCEPTO TÉCNICO

- Se envía el presente Concepto Técnico, a la Oficina Jurídica de CORPONARIÑO, con la Tasación de la Multa, realizada por parte del Equipo Técnico de la Subdirección de Conocimiento y Evaluación Ambiental del Centro Ambiental Costa Pacífica de CORPONARIÑO, para los fines pertinentes." (fls. 81-82)

## CARGOS IMPUTADOS

Se formularon los siguientes cargos al **MUNICIPIO DE MAGUI PAYAN Nit. 800.099.106-1, representado legalmente por el señor Alcalde WALTER HERNANDO QUIÑONES CASTILLO**, o quien haga sus veces:

Ley 99 de 1993 en sus artículos 49, 50 y 51 regula lo referente a la Licencia Ambiental y establecen:

**"ARTÍCULO 49.-** De la Obligatoriedad de la Licencia Ambiental. La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una licencia ambiental."

una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada."

**"ARTÍCULO 51.-** Competencia. Las licencias ambientales serán otorgadas por el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, las Corporaciones Autónomas Regionales y algunos municipios y distritos, de conformidad con lo previsto en esta ley. En la expedición de las licencias ambientales y para el otorgamiento de los permisos, concesiones y autorizaciones se acatarán las disposiciones relativas al medio ambiente y al control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico expedidas por las entidades territoriales de la jurisdicción respectiva."

Ahora el Decreto Ley 2820 de 2010, en sus artículos 3 y 9 numeral 7, consagran:

**"Artículo 3º.** Concepto y alcance de la licencia ambiental. La Licencia Ambiental, es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de ésta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del



proyecto, obra o actividad autorizada. La Licencia Ambiental llevará implícitos todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios por el tiempo de vida útil del proyecto, obra o actividad. El uso aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, deberán ser claramente identificados en el respectivo Estudio de Impacto Ambiental. La Licencia Ambiental deberá obtenerse previamente a la iniciación del proyecto, obra o actividad. Ningún proyecto, obra o actividad requerirá más de una Licencia Ambiental. Parágrafo. Las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales no podrán otorgar permisos, concesiones o autorizaciones ambientales, cuando éstos formen parte de un proyecto cuya licencia ambiental sea de competencia privativa del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial."

**"Artículo 9°.** Competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales. Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, otorgarán o negarán la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades, que se ejecuten en el área de su jurisdicción.

7. Proyectos en la red vial secundaria y terciaria:

a) La construcción de carreteras; incluyendo puentes y demás infraestructura asociada a la misma;

b) La construcción de nuevas calzadas;

c) La construcción de túneles con sus accesos.

...."

La Resolución No. 1240 de 2013, adopta los criterios técnicos para la categorización de la red vial nacional y señala:

**"2.5. Vías de tercer orden:** Serán vías de tercer orden y de carácter nacional aquellas cuya función es permitir la comunicación entre dos o más veredas de un municipio. Las vías de tercer orden, su volumen de tránsito sea inferior a

municipal sea inferior a 15.000 habitantes. Las demás especificaciones geométricas corresponden a las de carreteras terciarias del Manual de Diseño Geométrico de 2008 de INVIAES o el que se encuentre vigente."

Decreto 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales). El ambiente es patrimonio común, en consecuencia el Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo que son de utilidad pública e interés social. Rige el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos.

**"Artículo 206°.-** Se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras"

**"Artículo 213°.-** Son aprovechamientos forestales persistentes los que se efectúan con la obligación de conservar el rendimiento normal del bosque con técnicas silvícolas que permitan la renovación del recurso."

Violación a la Ley 2 de 1959, Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.

Así las cosas, las normas ambientales antes citadas señalan que para realizar la apertura y/o adecuaciones de una vía en la cual se ven afectados los recursos naturales se debe



Corporación Autónoma Regional de Nariño  
contar previamente con una Licencia Ambiental, así como también se debe obtener los permisos correspondientes para adelantar aprovechamientos forestales, permisos que no han sido obtenidos por parte del MUNICIPIO DE MAGÜI PAYÁN.

### DE LAS PRUEBAS

Obran en el expediente respectivo, los siguientes elementos probatorios:

- ✚ Derecho de petición del 20 de octubre de 2014, los señores LUZ MARÍA ANGULO QUIÑONES y PEDRO ASael TENORIO QUIÑONES, representantes legales de los Consejos Comunitario, Unión de Patía El Viejo y la Voz de Los Negros, manifiestan y solicitan lo siguiente:

" ...

### HECHOS

- ✓ El camino **PLAYON LA LOMA**, recorre territorios de los Consejos Comunitarios **LA VOZ DE LOS NEGROS y UNION DE PATIA EL VIEJO**
- ✓ Con fecha 1 de agosto de 2013, el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS (INVIAS), suscribió el **CONVENIO INTER ADMINISTRATIVO 1014**, cuyo objeto se lee en la cláusula primera, "**por el presente convenio el MUNICIPIO realizará el MEJORAMIENTO, MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE LA VIA EL PLAYON LA LOMA DEL MUNICIPIO DE MAGUI PAYAN DEPARTAMENTO DE NARIÑO**", documento anexo
- ✓ La cláusula **DECIMO TERCERA, IMPACTO AMBIENTAL**, del citado convenio, establece como responsabilidad del Municipio "...el trámite y obtención de las autorizaciones y permisos específicos..."
- ✓ Para cumplir el objeto del citado convenio, el contratista, está implementando un nuevo trazado del camino, en el tramo **RIO PATÍA – LA CANALITA**, acción que a juicio de nativos de los Consejos **COMUNITARIOS**, es nocivo en atención, que su direccionamiento **puede encausar las aguas del caudaloso río Patía grande, hacia el cauce de la quebrada la canalita, causando un desastre ambiental igual o peor que nuestro fatídico canal naranjo.**

### PETICIÓN

1. Suministrar copia de la **LICENCIA AMBIENTAL** expedida por la **CORPORACIÓN**, para realizar el nuevo trazado del camino tradicional, **PLAYON LA LOMA**
  2. Que con la premura requerida, **CORPONARIÑO**, desplace un equipo técnico, para **REALIZAR VISITA** al camino y certificar que el nuevo trazado y la intervención técnica, no representa peligro ni puede causar impacto ambiental negativo
  3. Conocedores de la acción de las aguas del río Patía en las vegas aledañas, los consejos Comunitarios que representamos, solicitan que, con base en los resultados de la visita, **CORPONARIÑO**, tome las medidas y realice las recomendaciones pertinentes." (fls. 1-2)
- ✚ Oficio con radicado interno No. 104.5-0449 de fecha 23 de octubre de 2014, se da respuesta al derecho de petición presentado por los Representantes de los Consejos Comunitarios de la Unión de Patía El Viejo y La Voz de Los Negros. (fl. 3)
  - ✚ Informe técnico No. 435 del 14 de noviembre de 2014, el Equipo Técnico de la Subdirección de Conocimiento y Evaluación Ambiental, conceptúan:

" ...

(...)

### 3. SITUACIÓN ENCONTRADA



El día de la visita al llegar al lugar y realizar el recorrido en compañía de la señora María Angulo y un motorista como representantes de las comunidades del lugar se pudo evidenciar que este trayecto era un camino angosto empalizado con madera rolliza de 10 a 15 centímetros de diámetro específicamente para acceso peatonal, para la comunicación interveredal. La longitud total del camino peatonal es de aproximadamente cuatro (4) kilómetros y lo que está construido como carretera, son aproximadamente 1,5 kilómetros. El ancho de la vía es de ocho (08) metros aproximadamente. La vía atraviesa por cultivos agrícolas tradicionales, rastrojos y parte por bosque natural.

Se pudo observar que se adelanta la construcción de una carretera de un solo carril, con cabida para un camión o volqueta, para lo cual se ha introducido maquinaria pesada tipo excavadora (1) y volquetas (2) las cuales han cambiado totalmente el camino veredal que existía y con este tipo de maquinaria se han realizado cunetas de gran tamaño con profundidad de hasta 1,80 metros, estas cunetas vierten sus aguas a la quebrada la Canalita y esta a su vez al río Tabujito el cual es tributario del río Patía Viejo

(Registro fotográfico)

Esta actividad ha originado la remoción de la capa vegetal existente en la zona, afectando el bosque natural en varios tramos de la vía, desapareciendo algunas especies propias de estos ecosistemas

(Registro fotográfico)

La madera producto de la tala es utilizada en la empalizada de la carretera para luego colocar el material de arrastre o grava de río el cual es extraído de las orillas del Río Patía.

(...)

En diálogo con algunos miembros de los consejos comunitarios particularmente con la señora María Angulo, manifestó que el señor Alcalde de Magui Payán ha realizado un contrato de mejoramiento, mantenimiento y conservación de la vía Playón . La Loma, con el Instituto Nacional de Vías, mediante el convenio inter administrativo No. 1014 de 2013. Que este convenio NO fue consultado con las comunidades, violando de esta manera la consulta previa que requieren estas obras de acuerdo con el Ministerio del Interior.

De acuerdo a lo observado se comprueba que esta obra está causando profundo malestar entre las comunidades de los Consejos Comunitarios con la Administración Municipal actual, debido a la NO consulta previa para la realización de esta obra, de igual forma esta construcción está alterando el equilibrio eco sistémico de la zona, teniendo en cuenta que es un área de gran importancia hídrica y de suelos vulnerables a la erosión.

(...)

## 6. CONCEPTO TÉCNICO

1. La vía es construida por la Administración Municipal de Magui Payán con recursos del Instituto Nacional de Vías (INVIAS) a través del Convenio Interadministrativo No. 1014 de 2013
2. La construcción de la vía se realiza sin la respectiva Licencia Ambiental
3. Se está extrayendo material del río sin contar con los respectivos permisos
4. El trazado de la vía se encuentra ubicada dentro de la Reserva Forestal del Pacífico, creada por la Ley 2ª de 1959
5. Para la ejecución de la vía, la Administración Municipal no ha concertado ni ha adelantado el proceso de consulta previa con los consejos comunitarios del área de influencia
6. Se evidencia impactos ambientales sobre los recursos naturales: suelo, bosque agua y fauna silvestre
7. La zona es un área de gran importancia hídrica y de suelos vulnerables a la erosión, lo cual representa un riesgo cuando el Río Patía crece ya que se podrían desviar las aguas hacía el Río Patía Viejo



Corporación Autónoma Regional de Nariño

8. Informar a la Administración Municipal de Magui Payán, que no puede continuar con la obra hasta tanto no obtenga los permisos ante CORPONARIÑO
9. Solicitar a la Oficina Jurídica, se inicie proceso sancionatorio en contra de la Administración Municipal, por adelantar la obra sin Licencia Ambiental y por causar daños ambientales a los recursos naturales y el ambiente." (12-15)

✦ Concepto técnico No. 235 del 16 de noviembre de 2014, el Equipo Técnico de la Subdirección de Conocimiento y Evaluación Ambiental, conceptúa:

"

(...)

## 6. CONCEPTO TÉCNICO

Solicitar a la Oficina Jurídica, se inicie proceso sancionatorio en contra de la Administración Municipal de Magui Payán, teniendo en cuenta lo siguiente:

1. La vía se está construyendo sin la respectiva Licencia Ambiental
2. Se está extrayendo material de arrastre del Río Patía, sin contar con los respectivos permisos de las entidades competentes
3. La conducción de la vía origina impactos ambientales sobre los recursos naturales: suelo, agua, bosque nativo y fauna silvestre
4. El trazado de la vía se encuentra ubicada dentro de la Reserva Forestal del Pacífico, creada por Ley 2ª de 1959
5. Para la ejecución de la vía, la Administración Municipal no ha concertado ni ha adelantado el proceso de consulta previa con los consejos comunitarios del área de influencia
6. La zona es un área de gran importancia hídrica y de suelos vulnerables a la erosión, lo cual representa un riesgo cuando el Río Patía crece ya que se podrían desviar las aguas hacia el Río Patía Viejo
7. La vía es construida por la Administración Municipal de Magui Payán con recursos del Instituto Nacional de Vías (INVIAS) a través del Convenio Interadministrativo No. 1014 de 2013
8. Informar a la Administración Municipal de Magui Pauán, que no puede continuar con la obra hasta tanto no obtenga los permisos ambientales ante CORPONARIÑO." (fl. 16)

✦ Oficio No. 104.5-0288, del 12 de agosto de 2016, por medio del cual el Coordinador Centro Ambiental Costa Pacífica, señala lo siguiente:

"

CORPONARIÑO ni los Consejos Comunitarios tiene conocimiento de la existencia de la vía que une las veredas de "El Playón" y "La Loma" en el Municipio de Magui Payán, por consiguiente se trata de la Construcción de una vía carretable que requería el trámite de licencia ambiental y la Administración Municipal no tramitó ante CORPONARIÑO, la Licencia Ambiental.

El Convenio Interadministrativo No. 1014 de 2013 suscrito entre el Instituto Nacional de Vías y el Municipio de Magui Payán, tiene como objeto "EL MEJORAMIENTO, MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE LA VÍA EL PAYÓN - LA LOMA DEL MUNICIPIO DE MAGUI PAYÁN, DEPARTAMENTO DE NARIÑO"

Si es pertinente como prueba el citado convenio dado que en el literal f de la Cláusula OCTAVA el Municipio de compromete a "Exigir a los contratistas el cumplimiento de la Ley 99 de 1993 y su Decreto 2820 del 05 de agosto de 2010 y las normas que las reemplacen, adicionen y complementen, relacionadas con el manejo ambiental."



*De la misma manera, en la CLÁUSULA DÉCIMA TERCERA, el Municipio debe "cumplir con la obtención de las autorizaciones y permisos requeridos para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales que se requieran para el desarrollo de las obras y cumplir con los requerimientos ambientales legales." (fl. 40)*

- ✚ Convenio interadministrativo No. 1014 del 1º de agosto de 2013, suscrito entre el Instituto Nacional de Vías y el Municipio de Magüi Payán, tiene como objeto "EL MEJORAMIENTO, MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE LA VÍA EL PLAYÓN – LA LOMA DEL MUNICIPIO DE MAGÜI PAYÁN, DEPARTAMENTO DE NARIÑO. (fls. 41-48)
- ✚ Concepto técnico No. 208 del 28 de diciembre de 2018, por medio del cual el equipo técnico de la Subdirección de Conocimiento y Evaluación Ambiental, determina el valor de la multa a imponer al **MUNICIPIO DE MAGUI PAYAN** identificado con Nit. No. **800.099.106-1**, representado legalmente por el señor **Alcalde WALTER HERNANDO QUIÑONES CASTILLO**, o quien haga sus veces. (fls. 81-82)

### DESCARGOS

El señor **WALTER HERNANDO QUIÑONES CASTILLO** en su condición de alcalde del **MUNICIPIO DE MAGUI PAYAN**, no presentó escrito de descargos, quien fue notificado por aviso mediante oficio No. 4940 del 31 de julio de 2018, entregado con número de guía 1141891382 y recibido por la señora Nancy Quiñones.

### CONSIDERACIONES DE CORPONARIÑO

El proceso sancionatorio se inicia a fin de atender el derecho de petición presentado por los representantes legales de los Consejos Comunitarios, "Unión Patía Viejo" y "La Voz de los Negros", del Municipio de Magui Payán, el día de la visita pudo evidenciar el equipo técnico de la Subdirección de Conocimiento y Evaluación Ambiental, que el trayecto era un camino angosto empalizado con madera rolliza de 10 a 15 centímetros de diámetro específicamente para acceso peatonal para la comunicación interveredal. La longitud del total del camino peatonal es de aproximadamente 04 kilómetros y lo que está construido como carretera, es de aproximadamente 1,5 kilómetros. La vía atraviesa por cultivos agrícolas tradicionales, rastrojos y parte del bosque natural. En dicha visita observaron que se venía adelantando la construcción de una carretera de un solo carril. con cabida para un camión o volqueta, para realizar la vía se ha utilizado maquinaria pesada tipo excavadora y volquetas, las cuales cambiaron totalmente el camino veredal que existía y con este tipo de maquinaria se realizaron cunetas de gran tamaño con profundidad de hasta 1,80 metros, vertiendo sus aguas a la quebrada Canalita y ésta a su vez al río Tabujito el cual es tributario del río Patía Viejo.

La actividad originó la remoción de la capa vegetal existente en la zona, afectando el bosque natural en varios tramos de la vía, desapareciendo algunas especies vegetales propias de estos ecosistemas.

Se verificó que la vía es construida por la Administración Municipal de Magüi Payán con recursos del Instituto Nacional de Vías (INVIAS) a través del Convenio Interadministrativo No. 1014 de 2013.

La construcción de la vía se realizó sin la respectiva licencia ambiental, para la ejecución de la vía, la Administración Municipal no concertó ni adelantó el proceso de consulta previa con los consejos. así mismo se ha verificado que el trazado de la vía se encontraba ubicado dentro de la reserva forestal del Pacífico, creada por la Ley 2 de 1959. Evidenciando impactos ambientales sobre los recursos naturales: suelo, bosque, agua y fauna silvestre.

Una vez agotado el procedimiento administrativo sancionatorio de carácter ambiental, según lo establecido en la Ley 1003 de 2009 y bajo los postulados del debido proceso; y



*Corporación Autónoma Regional de Nariño*

si analizados los elementos de hecho y de derecho se determinara responsabilidad ambiental al presunto infractor, se deberá resolver conforme lo establece el artículo 40 de la citada ley.

Considera indispensable por parte de este Despacho informar que la oportunidad para solicitar la práctica de pruebas de conformidad con el artículo 25 de la ley 1333 de 2009 es el escrito de descargos. El mismo que podrá ser interpuesto dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del pliego de cargos y en el cual podrá presentar descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que estime pertinentes y que sean conducentes.

De conformidad con lo anterior y los hechos que se investigan, se vislumbra una posible violación a una norma de carácter ambiental, lo cual constituiría una infracción de carácter ambiental.

La Constitución Política de Colombia, en su Artículo 79 establece: *"... Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano..."* y el artículo 80, consagra que *"... 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..."*

El Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente Decreto – Ley 2811 de 1974, consagra en su Artículo 1º: *"... El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social."*

La Constitución Política de Colombia en su artículo 366 establece: *"... El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado."*

*Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable..."*

En relación con la responsabilidad en la conservación y defensa del ambiente, es del caso tener en cuenta lo establecido en el artículo 333 de la Constitución Política, según el cual, la actividad económica y la iniciativa privada son libres pero *"dentro de los límites del bien común"* y al respecto la Corte Constitucional en la sentencia T – 254 del 30 de junio de 1993, ha conceptualizado con relación a la defensa del derecho al Medio Ambiente Sano:

*"... Las normas ambientales, contenidas en diferentes estatutos, respetan la libertad de la actividad económica que desarrollan los particulares, pero le imponen una serie de limitaciones y condicionamientos a su ejercicio que tienden a hacer compatibles el desarrollo económico sostenido con la necesidad de preservar y mantener un ambiente sano. Dichos estatutos subordinaban el interés privado que representa la actividad económica al interés público o social que exige la preservación del ambiente, de tal suerte que el particular debe realizar su respectiva actividad económica dentro de los precisos marcos que le señala la ley ambiental, los reglamentos y las autorizaciones que debe obtener de la entidad responsable del manejo del recurso o de su conservación. El deber de prevención, control del deterioro ambiental, mitigación de los impactos, corrección y restauración de los elementos ambientales lo cumple el Estado en diferentes formas, entre ellas la exigencia de la obtención de licencias ambientales..."*

La protección al medio ambiente corresponde a uno de los más importantes cometidos estatales, es deber del Estado garantizar a las generaciones futuras la conservación del ambiente y la preservación de los recursos naturales.



Debemos referirnos a lo contemplado en el párrafo del Artículo 1º de la Ley 1333 de 2009, el cual señala:

**“Artículo 1º. Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental.**

**Parágrafo.** En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. **El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales.**” (Subrayado, negrilla y cursiva fuera del texto)

Iguamente, el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, establece:

**“Artículo 5º. Infracciones....** 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.**”

Configurados estos elementos, tal como lo consagra el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, es predicable la aplicación de una sanción administrativa sancionatoria ambiental. En materia ambiental la carga de la prueba la tienen los investigados.

**La Constitución ecológica.** El Constituyente de 1991 instituyó nuevos parámetros en la relación persona y naturaleza. Concedió una importancia cardinal al medio ambiente que ha llevado a catalogarla como una “Constitución ecológica” o “Constitución verde”. Así lo sostuvo la Corte en la sentencia C-126 de 1998:

*“La Constitución de 1991 modificó profundamente la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza. Por ello esta Corporación ha señalado [...] que la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la Carta contiene una verdadera “Constitución ecológica”, conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente”.*

Numerosas cláusulas constitucionales reconocen al medio ambiente un interés superior:

- 1) obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (art. 8º);
- 2) la atención del saneamiento ambiental como servicio público a cargo del Estado (art. 49);
- 3) la función social que cumple la propiedad, siendo inherente una función ecológica (art. 58);
- 4) condiciones especiales de crédito agropecuario teniendo en cuenta las calamidades ambientales (art. 66);
- 5) la educación como proceso de formación para la protección del ambiente (art. 67);
- 6) el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano; la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo; y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro efectivo de estos fines (art. 79);
- 7) la obligación del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados; y cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas en las zonas fronterizas (art. 80);



**Corporación Autónoma Regional de Nariño**

- 8) la prohibición de fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, como la introducción al territorio de residuos nucleares y desechos tóxicos; la regulación de ingreso y salida del país de los recursos genéticos y su utilización, conforme al interés nacional (art. 81);
- 9) el deber del Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común, que prevalece sobre el interés particular (art. 82);
- 10) las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos como el espacio y el ambiente; así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos (art. 88);
- 11) el deber de la persona y del ciudadano de proteger los recursos culturales y naturales del país y de velar por la conservación de un ambiente sano (art. 95.8);
- 12) la función del Congreso de reglamentar la creación y funcionamiento de corporaciones autónomas regionales (art. 150.7);
- 13) la declaratoria de la emergencia ecológica por el Presidente de la República y sus ministros y la facultad de dictar decretos legislativos (art. 215);
- 14) el deber del Estado de promover la internacionalización de las relaciones ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (art. 226);
- 15) la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye un control financiero, de gestión y de resultados fundado en la valoración de los costos ambientales (art. 267, inc. 3°);
- 16) presentación por el Contralor General al Congreso de un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y el medio ambiente (art. 268.7);
- 17) función del Procurador General de defender los intereses colectivos, especialmente el ambiente (art. 277.4);
- 18) función del Defensor del Pueblo de interponer acciones populares (art. 282.5);
- 19) por mandato de la ley, la posibilidad que los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas adelanten con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración dirigidos a la preservación del medio ambiente (art. 289);
- 20) la competencia de las asambleas departamentales para regular el ambiente (art. 300.2);
- 21) posibilidad legal de establecer para los departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal diferentes a las mencionadas constitucionalmente, en atención a mejorar la administración o prestación de los servicios públicos de acuerdo a las circunstancias ecológicas (art. 302);
- 22) el régimen especial previsto para el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, uno de cuyos objetivos es la preservación del ambiente y de los recursos naturales (art. 310);
- 23) la competencia de los concejos municipales para dictar normas relacionadas con el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico (art. 313.9);
- 24) la destinación mediante ley de un porcentaje de los tributos municipales sobre la propiedad inmueble a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables (art. 317);
- 25) las funciones que se atribuyen a los territorios indígenas (consejos) para velar por la aplicación de las normas sobre usos del suelo y la preservación de los recursos naturales (art. 330, núms. 1° y 5°);
- 26) la creación de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena la cual tiene entre sus objetivos el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables (art. 331);
- 27) el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes (art. 332);
- 28) la empresa tiene una función social que implica obligaciones; la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación (art. 333);
- 29) la intervención del Estado por mandato de la ley en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los



habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano (art. 334);  
 30) la necesidad de incluir las políticas ambientales en el Plan Nacional de Desarrollo (art. 339);  
 31) existencia de un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de los sectores ecológicos, entre otros (art. 340);  
 32) el señalamiento de la preservación del ambiente como una destinataria de los recursos del Fondo Nacional de Regalías (art. 361); y  
 33) la inclusión del saneamiento ambiental como uno de las finalidades sociales del Estado (art. 366).

Este conjunto de disposiciones permiten mostrar la trascendencia que tiene el medio ambiente sano y el vínculo de interdependencia con los seres humanos y no humanos.

La Constitución ecológica lleva implícita el reconocimiento al medio ambiente de una triple dimensión: “de un lado, es un *principio* que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el *derecho* de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la Constitución ecológica derivan un conjunto de *obligaciones* impuestas a las autoridades y a los particulares. La importancia del medio ambiente en la Constitución es de tal magnitud que implica para el Estado “unos deberes calificados de protección”.

La defensa del medio ambiente constituye un *objetivo de principio* dentro de la forma organizativa de Estado social de derecho acogida en Colombia. Ha dicho la Corte que constitucionalmente:

“involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural, temas, que entre otros, han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución Política en muchas normas que establecen claros mecanismos para proteger este derecho y exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo. En efecto, la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos”.

Dados los factores perturbadores y el riesgo que enfrenta el medio ambiente que le ocasionan daños irreparables e inciden nefastamente en la existencia de la humanidad, la Corte ha sostenido el carácter de *derecho fundamental por conexidad*, al resultar ligado indefectiblemente con los derechos individuales a la vida y a la salud de las personas.

Su reconocimiento general en el ordenamiento constitucional es como *derecho colectivo*, cuya vía judicial de protección son las acciones populares (art. 88 superior).

El ambiente sano también tiene el carácter de *servicio público* erigiéndose junto con la salud, la educación y el agua potable en un objetivo social cuya realización material encuentra pleno fundamento en el fin esencial de preponderar por el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país (artículos 2º, 49, 365 y 366 superiores).

En la sentencia C-519 de 1994 esta Corporación reconoció a Colombia como un país “*megabiodiverso*”, fuente de riquezas naturales invaluable, sin par en el resto del planeta, que amerita bajo una corresponsabilidad universal, una protección especial para el bienestar de la humanidad:

“Colombia es uno de los países que mayor interés debe tener respecto de los



Corporación Autónoma Regional de Nariño

acuerdos internacionales en materia de biodiversidad. La razón es, por lo demás, sencilla: nuestro país ha sido reconocido a nivel mundial como uno de los centros biológicos de mayor diversidad. Sobre el particular, basta con remitirnos a la exposición de motivos [...] cuando presentaron ante el Congreso el proyecto de ley correspondiente al Convenio de Diversidad ya referenciado: "países como Colombia, catalogados como 'megabiodiversos' no pueden darse el lujo de anular una de las ventajas comparativas más críticas en las relaciones internacionales y la economía del siglo XXI: los recursos genéticos y la diversidad biológica. En muchos casos esta ventaja es absoluta cuando se trata de especies endémicas, es decir únicas y no repetidas en lugar alguno del planeta (...). "Colombia es uno de los 13 países del planeta que concentran el 60 por ciento de la riqueza biológica. [...] Nuestro país reúne aproximadamente el 10 por ciento de todas las especies animales y vegetales del globo, aunque representa menos del 1 por ciento de la superficie terráquea. Esta característica ubica al país en uno de los primeros lugares en diversidad de especies por unidad de área, y número total de especies. "Un tercio de las 55.000 especies de plantas de Colombia son endémicas, lo que se considera una riqueza sin igual, equivalente al 10% del total identificado (Bundestag, 1990). El país cuenta, por ejemplo, con el 15% de las especies de orquídeas clasificadas mundialmente; con más de 2.000 plantas medicinales identificadas y con un número elevado de especies de frutos comerciales, silvestres o apenas localmente cultivados, que son comestibles o que pueden llegar a ser utilizados para el mejoramiento genético de especies cultivadas. "En el país se han clasificado 338 especies de mamíferos, lo que representa un 8% del total de las conocidas en el Planeta; el 15% de las especies primates vivientes; 1.754 especies de aves (18%); y casi 3.000 vertebrados terrestres."

La Corte desde el inicio de sus funciones en el año de 1992, ha denotado la necesidad universalmente reconocida de brindar una respuesta contundente a las intolerables agresiones contra el medio ambiente, como puede apreciarse de la sentencia T-411:

*"La protección al ambiente no es un "amor platónico hacia la madre naturaleza", sino la respuesta a un problema que de seguirse agravando al ritmo presente, acabaría planteando una auténtica cuestión de vida o muerte: la contaminación de los ríos y mares, la progresiva desaparición de la fauna y la flora, la conversión en irrespirable de la atmósfera de muchas grandes ciudades por la polución, la desaparición de la capa de ozono, el efecto invernadero, el ruido, la deforestación, el aumento de la erosión, el uso de productos químicos, los desechos industriales, la lluvia ácida, los melones nucleares, el empobrecimiento de los bancos genéticos del planeta, etc., son cuestiones tan vitales que merecen una decisión firme y unánime de la población mundial. Al fin y al cabo el patrimonio natural de un país, al igual que ocurre con el histórico - artístico, pertenece a las personas que en él viven, pero también a las generaciones venideras, puesto que estamos en la obligación y el desafío de entregar el legado que hemos recibido en condiciones óptimas a nuestros descendientes.*

*Este inmenso desafío tiene una dimensión moral y espiritual. La era pasada nos ha enseñado una muy buena lección: el hombre no puede mandar sobre el viento y la lluvia. El hombre no es el amo omnipotente del universo, con carta blanca para hacer impunemente lo que desee o lo que le convenga en un determinado momento. Y, como sostiene el humanista Vaclav Havel, el mundo en que vivimos está hecho de un tejido inmensamente complejo y misterioso sobre el cual sabemos muy poco y al cual debemos tratar con humildad.*

*Entre los habitantes de la tierra, son las tribus indígenas las que aún conservan el respeto por ella; así lo manifestó el Jefe Seattle de las tribus Dwasmich y Suquamech: 'Esto sabemos: la tierra no pertenece al hombre; el hombre pertenece a la tierra. Todo va enlazado como la sangre que une a una familia.'*

Se acepta al medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas, quienes a su vez se encuentran legitimadas para participar en las decisiones



que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación. También como un *deber* que se le impone a todos y particularmente al Estado: i) proteger su diversidad e integridad, ii) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, iii) conservar las áreas de especial importancia ecológica, iv) fomentar la educación ambiental, v) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, vi) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, vii) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente; y viii) cooperar con otras Naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera.

En suma, el medio ambiente es un bien jurídico constitucionalmente protegido cuya preservación debe procurarse no sólo a través de acciones aisladas del Estado, sino con la concurrencia de los individuos, la sociedad, la empresa y demás autoridades.

**En materia ambiental existen los principios que fundamentan la protección del medio ambiente. Relevancia del principio de precaución para el control de los factores de deterioro ambiental.**

Colombia ha acogido el *principio de precaución* en su legislación interna a partir de los convenios internacionales de protección al medio ambiente. En la Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, se contempló dicho principio en el artículo 15, bajo el siguiente tenor:

*"Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme con sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente".*

Principio que vino a ser consagrado en el ordenamiento jurídico colombiano en la Ley 99 de 1993, al señalar el artículo 1.1 que el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará conforme a los principios universales y de desarrollo sostenible previstos en la Declaración de Río de Janeiro de 1992. Esta disposición fue demandada bajo el argumento de si constituía una norma jurídica válida al haber incorporado un tratado internacional sin el cumplimiento de los requisitos de trámite exigidos. La Corte en la sentencia C-528 de 1994, al declarar su exequibilidad, indicó:

*"No existe duda acerca del vigor jurídico, ni del carácter normativo de la parte acusada del artículo 1o. de la Ley 99 de 1993, así como de su capacidad para producir efectos jurídicos, pero bajo el entendido de que en ella se establecen unos principios y valores de rango legal, que sólo se aplican de modo indirecto y mediato, y para interpretar el sentido de las disposiciones de su misma jerarquía, y el de las inferiores cuando se expiden regulaciones reglamentarias o actos administrativos específicos; en este sentido se encuentra que la norma que se acusa está plenamente delimitada en cuanto al mencionado vigor indirecto y mediato dentro del ordenamiento jurídico al que pertenece, sin establecer conductas específicas y sin prever consecuencias determinadas, las cuales quedan condicionadas a la presencia de otros elementos normativos completos. Este tipo de disposiciones opera como pautas de interpretación y de organización del Estado, y no se utilizan como reglas específicas de solución de casos."*

Se ha señalado que el *principio de precaución* se encuentra constitucionalizado, pues se desprende de la internacionalización de las relaciones ecológicas (artículo 266) y de los deberes de protección y prevención (artículos 78, 79 y 80). Al respecto, conviene traer a colación algunas decisiones de este Tribunal que destacan la importancia de dicho principio para la preservación del medio ambiente sano.

En la sentencia C-073 de 1995 la Corte examinó la Ley 164 de 1994 que en el artículo 3º incluyó el principio de precaución, sobre el cual se expuso que alienta la protección del sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras:



*"El artículo 3 enuncia los principios que guían la aplicación de la convención con miras a alcanzar su objetivo. La equidad, las responsabilidades comunes pero diferenciadas según se trate de países desarrollados o en desarrollo, y las capacidades respectivas, son las bases del compromiso de las partes en la empresa de proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras (art. 3-1). Las necesidades y circunstancias específicas de los países en desarrollo son tomadas en cuenta, de manera que éstos no tengan que soportar una carga anormal o desproporcionada en virtud de la convención (art. 3-2). Las medidas de precaución a adoptar en contra de las causas del cambio climático, a que se comprometen las partes, deben tomar en cuenta los distintos contextos socioeconómicos (art. 3-3), y las políticas y medidas de protección ser apropiadas a dichas condiciones específicas, estar integradas en los programas nacionales de desarrollo (art. 3-4) y no constituir un medio de discriminación arbitrario o injustificable ni una restricción encubierta al comercio internacional (art. 3-5). Estos principios son consistentes con el respeto a la autodeterminación de los pueblos que es fundamento de las relaciones exteriores del Estado colombiano (CP art. 9), con los deberes del Estado en materia de protección del medio ambiente y de los recursos naturales (CP arts. 79 y 80), y con la equidad, reciprocidad y conveniencia nacional que son las bases de las relaciones internacionales del país (CP art. 228)."*

Posteriormente, en la sentencia C-671 de 2001 se revisó la Ley 618 de 2000, en la cual se resaltó la importancia de aplicar los principios desarrollados en el derecho internacional para adelantar la protección del medio ambiente y consideró que la obligación de acudir a tales principios atiende el mandato contenido en el artículo 266 de la Constitución. Más adelante en la sentencia C-293 de 2002, se profundizó sobre el alcance del principio de precaución en los siguientes términos:

*"Al leer detenidamente el artículo acusado, se llega a la conclusión de que, cuando la autoridad ambiental debe tomar decisiones específicas, encaminadas a evitar un peligro de daño grave, sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley, en desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho.*

*Para tal efecto, debe constatar que se cumplan los siguientes elementos: 1. Que exista peligro de daño; 2. Que éste sea grave e irreversible; 3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta; 4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente. 5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.*

*Es decir, el acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivado. Y, como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Esto hace que la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias o caprichosas, y que, en el evento de que esto ocurra, el ciudadano tiene a su disposición todas las herramientas que el propio Estado le otorga. En este sentido no hay violación del debido proceso, garantizado en el artículo 29 de la Constitución."*

En relación con la observancia de dicho principio por los particulares se señaló que: *"el deber de protección [...] no recae sólo en cabeza del Estado, dado que lo que está en juego es la protección ambiental de las generaciones presentes y la propia supervivencia de las futuras. Por ello, el compromiso de proteger el medio ambiente es responsabilidad de todas las personas y ciudadanos e involucra a los Estados, trasciende los intereses nacionales, y tiene importancia universal. En el ámbito nacional, se trata de una responsabilidad enmarcada expresamente por la Constitución como uno de los deberes de la persona y del ciudadano."*



En la sentencia C-071 de 2003 se examinó la Ley 740 de 2002 donde se reiteró el principio denominado “criterio de precaución”, conforme al cual *“cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente, lo cual es completamente compatible con el deber constitucional de prevenir y controlar los factores del deterioro del ambiente, los ecosistemas y la diversidad biológica.”*

En la sentencia C-988 de 2004, atendiendo una demanda de inconstitucionalidad contra algunas disposiciones de la Ley 822 de 2003, la Corte consideró que los deberes de protección al medio ambiente se materializan “en gran medida” en el principio de precaución el cual se encuentra constitucionalizado:

*“En cierta medida, la Carta ha constitucionalizado el llamado “principio de precaución”, pues le impone a las autoridades el deber de evitar daños y riesgos a la vida, a la salud y al medio ambiente”. Sin embargo, dicho principio, y en general los deberes de prevención que la Carta asigna a las autoridades en este campo, no significan que únicamente cuando se ha demostrado que un producto o un proceso no tiene ningún riesgo entonces puede ser usado, pues es imposible demostrar la ausencia de riesgo. El principio de precaución supone que existen evidencias científicas de que un fenómeno, un producto o un proceso presentan riesgos potenciales a la salud o al medio ambiente, pero esas evaluaciones científicas no son suficientes para establecer con precisión ese riesgo. Y es que si no hay evidencias básicas de un riesgo potencial, no puede arbitrariamente invocarse el principio de precaución para inhibir el desarrollo de ciertas prácticas comerciales o investigativas. Por el contrario, en los casos de que haya sido detectado un riesgo potencial, el principio de precaución obliga a las autoridades a evaluar si dicho riesgo es admisible o no, y con base en esa evaluación deben determinar el curso de acción”.*

Principio de precaución que constituye un criterio hermenéutico para la aplicación de normas relativas a la protección ambiental ante amenazas graves que no han sido científicamente comprobadas y los límites que deben observar los operadores administrativos y judiciales. En la sentencia T-299 de 2008, la Corte extrajo de su doctrina en la materia las siguientes conclusiones:

*“El Estado colombiano manifestó su interés por aplicar el principio de precaución al suscribir la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; (ii) el principio hace parte del ordenamiento positivo, con rango legal, a partir de la expedición de la Ley 99 de 1993; (iii) esta decisión del legislativo no se opone a la Constitución; por el contrario, es consistente con los principios de libre determinación de los pueblos, y con los deberes del Estado relativos a la protección del medio ambiente; (iv) el Estado ha suscrito otros instrumentos internacionales, relativos al control de sustancias químicas en los que se incluye el principio de precaución como una obligación que debe ser cumplida de conformidad con el principio de buena fe del derecho internacional; (v) de acuerdo con recientes pronunciamientos, el principio de precaución se encuentra constitucionalizado pues se desprende de la internacionalización de las relaciones ecológicas (art. 266 CP) y de los deberes de protección y prevención contenidos en los artículos 78, 79 y 80 de la Carta.”*

Puede, entonces, señalarse que el principio de precaución constituye una herramienta constitucional y de orden internacional de suma relevancia a efectos de determinar la necesidad de intervención de las autoridades frente a peligros potenciales que se ciernen sobre el medio ambiente y la salud pública. La precaución no sólo atiende en su ejercicio a las consecuencias de los actos, sino que principalmente exige una postura activa de anticipación, con un objetivo de previsión de la futura situación medioambiental a efectos de optimizar el entorno de vida natural.



**Corporación Autónoma Regional de Nariño**

Conviene traer a colación, el estudio realizado por Patricia Jiménez de Parga y Maseda denominado "Análisis del principio de precaución en derecho internacional público: perspectiva universal y perspectiva regional europea", que expone en la identificación de los principios estructurales del derecho internacional del medio ambiente, los siguientes: i) el principio del desarrollo sostenible y de equidad intergeneracional, ii) el principio de cooperación con espíritu de solidaridad mundial, iii) el principio de prevención, y iv) el principio de precaución.

En torno al principio de prevención se expone en dicho artículo que "se ha producido, en nuestros días, una toma de consciencia de que no basta con reparar (modelo curativo) sino que se impone prevenir (modelo preventivo), y ello convierte al principio de prevención en uno de los grandes principios estructurales de este sector del Derecho Internacional Público. [...] La finalidad o el objeto último del principio de prevención es, por tanto, evitar que el daño pueda llegar a producirse, para lo cual se deben adoptar medidas preventivas, es decir, se impone una acción de prevención."

Respecto a la distinción y articulación jurídicas de los principios de prevención y de precaución se indica que la diferencia gira en función del conocimiento científico del riesgo. Se anota:

*"La prevención se basa en dos ideas-fuerza: el riesgo de daño ambiental podemos conocerlo anticipadamente y podemos adoptar medidas para neutralizarlo. Por el contrario, la precaución, en su formulación más radical, se basa en las siguientes ideas: el riesgo de daño ambiental no puede ser conocido anticipadamente porque no podemos materialmente conocer los efectos a medio y largo plazo de una acción. La posibilidad de anticipación es limitada e imperfecta al estar basada en nuestro grado o estadio de conocimientos científicos, los cuales son limitados e imperfectos. En consecuencia, no es posible adoptar anticipadamente medidas para neutralizar los riesgos de daños, porque éstos no pueden ser conocidos en su exactitud.*

*[...] Es necesario situar el principio de precaución en el actual clima de relativismo del conocimiento científico en el que vivimos, el cual nos está llevando a cuestionarnos acerca de nuestra propia capacidad de prevención, más entendida ésta desde una perspectiva dinámica o activa, es decir, tras haber agotado incluso las medidas constitutivas de lo hemos denominado acciones preventivas. [...] El principio de cautela o precaución con ser importante, no puede ser ensalzado o cuando menos entendido como una fase superior o más avanzada que la prevención desde una perspectiva estrictamente jurídica, sino que debemos circunscribirlo por completo a los riesgos de daños ambientales muy significativos o importantes, o más estrictamente, a los irreversibles, luego, como un principio, no tanto superior, más avanzado e incluso sustitutivo del principio de prevención, sino complementario (y por tanto, actuante en su ámbito propio de aplicación) del principio de prevención.*

*Y éste es a nuestro entender, el auténtico sentido del Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: 'con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.'*

Cabe mencionar que **CORPONARIÑO** ha adelantado el procedimiento pertinente de acuerdo a la normatividad ambiental, y en ningún momento ha dejado de notificar las exigencias legales al investigado, lo que está claro es que se debe dar cumplimiento a los requerimientos de la autoridad ambiental y de la ley a fin de evitar generar daño a los recursos naturales y el ambiente en general, permitiendo que todo un grupo social pueda disfrutar de un ambiente sano bajo el principio de orden Constitucional consagrado en el artículo 79 de la Carta Política.



## CULPABILIDAD Y CALIFICACIÓN DE LA FALTA

El párrafo del artículo primero de la Ley 1333 de 2009 reza:

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

Conforme con el argumento normativo señalado, el actuar de la Administración Municipal de MAGÜI PAYAN, se presenta a título de **DULO**, teniendo en cuenta que el mismo se encuentra compuesto por dos piezas una cognitiva, la cual implica que existe un conocimiento acerca de que se está llevando a cabo una conducta ilegal y sancionable, y otra pieza de tipo volitivo, que consiste en la voluntad que alguien tiene de realizar el mismo. En este orden de ideas la apertura de vía realizada por la Administración Municipal, ha generado un impacto negativo teniendo en cuenta que se han visto afectados los recursos naturales y que además para realizar dicha actividad debe contar previamente con Licencia Ambiental, tal como lo señala la normatividad ambiental.

Se califica la falta como **gravísima**, teniendo en cuenta que la actividad conlleva necesariamente al uso y aprovechamiento de recursos naturales renovables y no renovables, necesariamente deben generar cambios de uso de suelo.

## DE LA SANCIÓN

Tal como lo señala el artículo primero de la Ley 1333 de 2009, la potestad sancionatoria en materia ambiental está en titularidad del Estado y la ejerce a través de las Corporaciones Autónomas Regionales, entre otras autoridades estatales. Así las cosas, corresponde a éste Despacho resolver dentro del presente asunto, estableciendo como sanción principal, una **MULTA**, tal como lo establece la Ley 1333 de 2009, así:

***"Artículo 40. Sanciones.** Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán al infractor de las normas ambientales, de acuerdo con la gravedad de la infracción mediante resolución motivada, alguna o algunas de las siguientes sanciones:*

1. Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
2. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.
3. Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro.
4. Demolicion de obra a costa del infractor.
5. Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.



6. Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres.
7. Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.

**Parágrafo 1º.** La imposición de las sanciones aquí señaladas no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar."

Por las razones expuestas, y dado que no se observó la presencia de causales de nulidad que vicien el proceso, la sanción a imponer será una multa por la suma de **DIECIOCHO MILLONES CIENTO VEINTIDÓS MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS CON OCHO CENTAVOS (\$18.122.689,08)**, de conformidad con el concepto técnico No. 208 del 28 de diciembre de 2018.

En mérito de lo expuesto, éste Despacho,

### RESUELVE

**ARTICULO PRIMERO.** Declarar Responsable al **MUNICIPIO DE MAGUI PAYAN** Nit. 800.099.106-1, representado legalmente por el señor Alcalde **WALTER HERNANDO QUIÑONES CASTILLO**, o quien haga sus veces, de los cargos formulados mediante Auto No. 019 del 10 de febrero de 2017.

**ARTICULO SEGUNDO.** Imponer al **MUNICIPIO DE MAGUI PAYAN** Nit. 800.099.106-1, representado legalmente por el señor Alcalde **WALTER HERNANDO QUIÑONES CASTILLO**, o quien haga sus veces, la Sanción consistente en **MULTA** por la suma de **DIECIOCHO MILLONES CIENTO VEINTIDÓS MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS CON OCHO CENTAVOS (\$18.122.689,08)**, de conformidad con el concepto técnico No. 208 del 28 de diciembre de 2018, junto con sus anexos, el cual hace parte integral de la presente.

**ARTICULO TERCERO.** La multa deberá cancelarse en la tesorería general de la entidad dentro de los cinco (05) días siguientes a su ejecutoria. No obstante la presente Resolución presta mérito ejecutivo que se hará efectivo a través de la unidad de cobro coactivo y se procederá al cobro del interés es legal una vez vencido el término que se ha señalado y no se efectuare el pago.

**ARTICULO CUARTO.** El pago de la multa no exime al infractor de la ejecución de las obligaciones impuestas por **CORPONARIÑO**, ni de las obligaciones de restaurar el medio ambiente y los recursos naturales afectados.

**ARTICULO QUINTO.** Contra la presente decisión proceden los Recursos de Reposición y en subsidio el de Apelación los cuales deberán interponerse ante la Jefatura de la Oficina Jurídica y la Dirección General de **CORPONARIÑO** respectivamente dentro de los DIEZ (10) días hábiles siguientes a su notificación.

**ARTICULO SEXTO.** Notifíquese en debida forma al **MUNICIPIO DE MAGÜI PAYÁN** a través del señor Alcalde y Comuníquese a la Procuraduría Judicial, Ambiental y Agraria para Nariño y Putumayo.



ARTICULO SÉPTIMO. INGRESAR al Registro Único de Infractores "RUIA" al **MUNICIPIO DE MAGUI PAYAN** identificado con Nit. 800.099.106-1, de conformidad con lo contemplado en el Artículo 57 de la Ley 1333 de 2009.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en San Juan de Pasto, **29 MAR 2019**

  
**TATIANA VILLARREAL E**  
Jefe Oficina Jurídica

Aprobó: Dr. José Luis Realpe  
Profesional Universitario



Proyectó:   
Ma. Jimena Valencia