



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



SIGCMA-SGC

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Palacio de Justicia – Oficina 418
ventanillatriadmsan@ceudoj.ramajudicial.gov.co

EDICTO

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER POR MEDIO DEL PRESENTE EDICTO NOTIFICA A LAS PARTES LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE:

RADICADO: **680012331000-2010-00617-00**

PONENTE: IVAN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA

DEMANDANTE: ECOPETROL S.A.

DEMANDADO: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE SANTANDER CAS

NATURALEZA: Nulidad y Restablecimiento

FECHA SENTENCIA: 22 de febrero de 2024

EL PRESENTE EDICTO SE FIJA EN LA PAGINA WEB DE LA RAMA JUDICIAL EN LA SECCIÓN SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER, POR EL TÉRMINO DE TRES (03) DIAS, COMPRENDIDO ENTRE LAS 08:00 A.M DEL **07 DE MARZO DE 2024** HASTA LAS 04:00 P.M DEL **11 DE MARZO DE 2024** , HORA EN LA CUAL SE DESFIJA.

Firmado Por:

Daissy Paola Diaz Vargas

Secretario

Mixto

Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **34773ae10f0d6fd12eabde3c42963c61ee0fd8994eac3a801389c75e63d8abc3**

Documento generado en 06/03/2024 03:13:51 p. m.

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Mag. Ponente IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA

Bucaramanga, veintidós (22) de febrero de dos mil veinticuatro (2024).

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA
Exp. No. 680012331000-2010-00617-00

DEMANDANTE:	ECOPETROL S.A. notificacionesjudicialesecopetrol@ecopetrol.com.co
DEMANDADO:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SANTANDER CAS secretariageneral@cas.gov.co
MINISTERIO PÚBLICO:	JESÚS RODRÍGUEZ OROZCO PROCURADORA 47 JUDICIAL II procjudadm47@procuraduria.gov.co
ACCION	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Se encuentra al Despacho el proceso que en ejercicio de la acción de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** instaura **ECOPETROL S.A.** en contra de la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SANTANDER CAS**, para proferir decisión de fondo una vez verificada la inexistencia de causal que invalide lo actuado y encontrándose rituada la actuación en su totalidad, previa reseña de los siguientes antecedentes:

ANTECEDENTES

La Demanda

Pretensiones

“1. Se declare la NULIDAD por falta de motivación y vicios de forma y procedimiento, de las Resoluciones números DGL 00000816 del 20 de Agosto de 2009 y DGL 00000238 del 17 de Marzo de 2010 emitidas por la Corporación Autónoma Regional de Santander C.A.S a través de su Director General, así como de todos los actos administrativos que le sean conexos o estén relacionados con el tema.

A través de los actos administrativos reseñados la Autoridad Ambiental impuso y ratificó (Luego de la interposición del recurso de reposición por parte de ECOPETROL S.A.) sanción consistente en multa por valor de \$1.538.402.400 en contra de ECOPETROL S.A. por el cargo descrito a continuación:



"Por hacer uso del recurso hídrico del Río La Colorada en un volumen de 90.000 BPD, sin la respectiva concesión de aguas otorgada por la Autoridad Ambiental" (Cursiva fuera de texto).

2. Con ocasión de lo anterior, se ordene el restablecimiento del derecho a favor de ECOPETROL S.A. a través:

a) *El reintegro de los valores cancelados con ocasión de la multa impuesta (\$1.538.402.400) más la indexación de los mismos, según las fórmulas debidamente aceptadas por el H. Consejo de Estado.*

b) *Se ordene a la Corporación Autónoma Regional de Santander C.A.S que, una vez se emita sentencia definitiva favorable a ECOPETROL S.A. publique todo su contenido en un periódico de amplia circulación nacional y regional a fin de resarcir las afectaciones de la imagen de mi representada.*

c) *Se ordene a la Corporación Autónoma Regional de Santander C.A.S que emita un acto administrativo en las mismas condiciones a los que son objeto de esta acción, a través del cual se RETRACTE de las imputaciones realizadas con respecto a mi representada frente al supuesto ocultamiento de la información, engaño y demás manifestaciones allí contenidas que obviamente, afectan también el buen nombre de ECOPETROL S.A. y de los funcionarios que atendieron tanto la visita realizada por el funcionario asignado de esa Autoridad Ambiental, como de los demás que directa o indirectamente intervinieron en el tema. (...)"*

Fundamento Fáctico:

En síntesis, se expone en la demanda que:

1. Como resultado de la visita de seguimiento realizada el día 27 de enero de 2009 a la Planta de Tratamiento de Agua Potable (PTAP) del proyecto La Cira-Infantas de ECOPETROL S.A., la Corporación Autónoma Regional de Santander C.A.S. a través del profesional Qco. EDGARDO PORTILLA RESTREPO, emite el Concepto Técnico No. 0080/009, el cual en momento alguno fue notificado o puesto en conocimiento del demandante.

El concepto técnico concluyó:

- ECOPETROL S.A. ha captado agua ilegalmente del Río La Colorada en las coordenadas N 1250096, E 1034650 con un caudal de 90000 BPD durante la vida útil del proyecto.
- ECOPETROL S.A. por intermedio de sus funcionarios actuó de mala fe al pretender engañar a la Autoridad Ambiental en el desarrollo de su actividad misional



de administrar los recursos naturales entregando información falsa acerca de la captación ilegal que la empresa viene realizando en el Río La Colorada.

Con base en lo anterior, recomendó iniciar Investigación Administrativa contra ECOPETROL S.A. e imponerle como medida preventiva la suspensión inmediata del aprovechamiento del recurso hídrico en el Río La Colorada en las coordenadas anteriormente citadas.

2. La Autoridad Ambiental emitió el Auto DGL No. 00000034 del 20 de marzo de 2009 en el que luego de la transcripción del "Concepto técnico " concluyó: "como se anotó anteriormente, se verificó en el desarrollo de las visitas oculares practicadas los días 27 y 28 de febrero de 2009 que la empresa está captando agua con las bombas instaladas en el Río La Colorada por un valor de 89000 BDP".

El citado acto administrativo dispuso ordenar a ECOPETROL S.A. la suspensión inmediata de la actividad, así como iniciar la correspondiente investigación administrativa por el cargo consistente en "Hacer uso del recurso hídrico del Río La Colorada en un volumen de 90.000 BPD, sin la concesión de aguas otorgada por la Autoridad Ambiental".

3. Dentro del término legal, ECOPETROL S.A. presentó escrito de descargos, a través del cual básicamente señaló que: a) Efectivamente existió una captación del recurso hídrico del Río La Colorada (La misma no fue continua sino intermitente y está amparada por un error de buena fe) y b) No se contaba para tal captación, con el correspondiente permiso (Concesión) emitido por la Autoridad competente (Se incurrió en error al creer que esta captación se encontraba incluida en la solicitud de prórroga presentada ante la CAS; sin embargo, ECOPETROL S.A. pagó tasas retributivas por el uso de este recurso, lo cual demuestra su buena fe).

En el mencionado escrito se cuestiona y expuso:

- No existió labor alguna de verificación por parte de los funcionarios de la CAS respecto al volumen de captación realizado por ECOPETROL S.A., quienes incurrieron en un error de interpretación de los datos entregados en la visita realizada.
- Las actividades de captación del recurso hídrico son de conocimiento reiterado y



de tiempo atrás por parte de la Autoridad Ambiental, lo cual demuestra la transparencia en la información y la no intención de ocultar la misma.

- La captación realizada se hizo de manera intermitente, no continua como erradamente lo dedujo la CAS en el Concepto Técnico ya aludido.

Junto con el escrito de descargos se adjuntó información documental tendiente a demostrar la configuración del error de buena fe a favor de ECOPETROL S.A., razón por la cual no se solicitó la práctica de pruebas adicionales; sin embargo, ello no ocurrió y no hubo verificación alguna por parte de la Autoridad Ambiental.

4. Para dar respuesta al escrito de descargos, la Autoridad Ambiental nuevamente emitió Concepto Técnico, el cual fue distinguido con el No. 0170/009 de fecha 27 de abril de 2009, el que tampoco fue puesto en conocimiento en su momento y oportunidad de ECOPETROL y que concluyó:

- El uso del agua en el Río La Colorada por parte de ECOPETROL S.A. fue continuo más no intermitente. El mencionado concepto no realiza análisis alguno de la información documental aportada por ECOPETROL S.A. así como tampoco realiza mayores estudios, análisis, nuevas visitas, mediciones, etc. Simplemente, arriba a esta conclusión sobre la base de su interpretación en la visita de campo realizada inicialmente, sin que se tengan en cuenta las aclaraciones expuestas por ECOPETROL S.A. en el escrito de descargos al que ya se hizo referencia.
- Insiste en el presunto "ocultamiento de información" por parte de los funcionarios de ECOPETROL S.A. sin que se explique en detalle en qué consiste tal situación y la necesaria injerencia de la misma.
- Se concluye la existencia de un error, tal como expone el escrito de descargos, pero con posterioridad se señala que el mismo no se configura por parte de ECOPETROL S.A., generando confusión lo relacionado, toda vez que aparentemente la Autoridad Ambiental reconoce la existencia del error, para después negarlo.
- Los descargos no tienen fundamento por cuanto ECOPETROL S.A. está captando y conduciendo agua ilegalmente al no contar con la respectiva concesión ni permiso de ocupación de cauces, playa y lechos.
- Concluye que "De acuerdo con los registros presentados por la Empresa" la



captación del Río La Colorada es continua.

- Los funcionarios de ECOPETROL S.A. pretendieron engañar a la Autoridad Ambiental.

La CAS emitió la Resolución DGL No. 0000816 del 20 de agosto de 2009, por medio de la cual impuso a ECOPETROL S.A. una multa por valor de \$1.538.402.400. Lo anterior, sin argumentos sólidos y, sobre todo, sin la debida motivación pertinente, concluyendo que ECOPETROL S.A. nunca incluyó el punto de captación del Río La Colorada en la solicitud de prórroga realizada ante la CAS y por tanto se constituye en un acto irregular, desconociendo que precisamente ese es el error de buena fe al que hace alusión ECOPETROL S.A. y que es su principal argumento de defensa.

El acto administrativo igualmente cuestiona que la Empresa realizara la captación sin contar con la concesión pertinente, cuando precisamente ésta es la situación sobre la cual versa la teoría del error de buena fe expuesta por ECOPETROL S.A.

6. Dentro del término legal, ECOPETROL S.A. interpone RECURSO DE REPOSICIÓN contra el Auto relacionado anteriormente, alegando básicamente:

- Configuración de un error de buena fe exento de culpa por parte de ECOPETROL S.A cuando "pensó equívocamente" que contaba con la autorización (Concesión) de la Autoridad Ambiental para realizar la captación de agua del Río La Colorada, sin percatarse de que este punto no había sido incluido en la solicitud de prórroga del permiso inicialmente concedido por el INDERENA.

Se efectúa entonces un análisis concienzudo de la presunción de buena fe que debe acompañar las actuaciones de ECOPETROL S.A. en este caso, máxime cuando la Empresa efectuó pagos de tasas retributivas por el uso del recurso durante el tiempo en que se realizó la captación, demostrando su errada convicción de no estar incurso en una actuación ilegal de una parte, y de otro lado, su consciencia sobre la existencia de la captación y cumplimiento de las obligaciones conexas, como es el pago de las tasas que genera el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y del medio ambiente.

La captación realizada sobre el Río La Colorada no fue CONTINUA sino intermitente pretendiendo desarticular las interpretaciones y conclusiones de la Autoridad Ambiental.



Se informa que existió violación al debido proceso por incumplimiento de las formalidades propias del procedimiento, así como se evidenció una errada y exagerada tasación de la multa a cargo de ECOPETROL S.A.

7. A través de la Resolución DGL No. 00000238 del 17 de marzo de 2010, notificada el 23 del mismo mes y año, la CAS confirma en todas sus partes la decisión inicial, ratificando la imposición de la multa antes reseñada y las demás consideraciones que le sirvieron de base, desestimando por consiguiente los argumentos expuestos por ECOPETROL S.A. en el recurso de reposición interpuesto.

Se negaron las pruebas solicitadas por ECOPETROL S.A., al considerarlas impertinentes e improcedentes, sin explicar las razones de la negativa.

8. El acto administrativo fue notificado a ECOPETROL S.A. el día 23 de marzo de 2010.

Normas violadas y concepto de la violación:

Falsa Motivación:

1. Falsa motivación por un error de derecho:

Los hechos en que se fundamenta la Autoridad ambiental para la imposición sí existieron y, de hecho, fueron aceptados parcialmente por ECOPETROL S.A., esto es, no se controvertió la captación del río La Colorada e inexistencia de concesión vigente para ello.

Sin embargo, se configura una falsa motivación por error de derecho, atendiendo los siguientes aspectos:

- Inadecuado planteamiento jurídico de parte de la CAS frente a la configuración del error de buena fe a favor de ECOPETROL S.A.: ECOPETROL S.A. contaba con un permiso concedido inicialmente por el INDERENA, a través de la Resolución No. 201 del 28 de abril de 1994, otorgando concesión de aguas, respecto, entre otros afluentes, respecto del Río La Colorada. La Empresa solicitó prórroga en la concesión inicialmente otorgada, “olvidando de manera absolutamente involuntaria” incluir dentro del



mismo, el punto de captación que corresponde al Río La Colorada.

Aun cuando en la petición de prórroga no se señaló concretamente el punto de captación del Río La Colorada, la CAS debía entenderla incluida, comoquiera que en el mismo escrito se hizo referencia al acto administrativo anterior. Lo anterior, al tratarse de la prórroga a un permiso ya concedido.

- La CAS incurrió en un error al no verificar el acto administrativo anterior vs la solicitud de prórroga efectuada por ECOPETROL S.A.: Se configuró un error común, en tanto que la CAS, con la información suministrada por ECOPETROL S.A. en cuanto al acto administrativo de concesión anterior – que sí incluía el punto de captación de La Colorada- y teniendo en cuenta que se trataba de una prórroga, que supone las mismas condiciones de permiso inicial concedido, no revisó o verificó las condiciones iniciales otorgadas vs las nuevas, lo cual evidencia un error también de buena fe de su parte.
- Pago de tasas retributivas para los años 2005 a 2009 en la que incluye punto de captación Río La Colorada: ECOPETROL S.A. efectuó el pago de las correspondientes tasas por uso del recurso hídrico para los años 2005 a 2009, lo que evidencia que actuó de buena fe en la utilización no continua de la bocatoma del río La Colorada.
- Errada valoración respecto a la inexistencia de captación continua, captación intermitente, error en análisis jurídico por parte de la CAS: La CAS omitió decretar las pruebas solicitadas por ECOPETROL S.A. necesarias para demostrar que la captación de agua no fue continua sino intermitente.
- Errada valoración jurídica de la tasación de la multa impuesta: La imposición de la multa no debe obedecer únicamente a la trasgresión de la norma en cuanto a la no solicitud de la concesión, sino que su sustancial motivación debe ser el uso racional del recurso natural.
- Atribución jurídica errada a la situación de supuesto engaño y falsedad por parte de ECOPETROL S.A.: Se realizan aseveraciones sobre una supuesta falsedad, engaño y ocultamiento de información por parte de sus funcionarios, atentando contra el buen nombre, lealtad y probidad de la Empresa.

2. Existencia de vicios de forma y procedimiento en los actos administrativos cuestionados:

2.1 Incumplimiento de formalidades y términos propios del proceso Decreto 1594



de 1984: En curso del proceso sancionatorio, la CAS i.) No practicó pruebas técnicas tendientes a la verificación de los hechos; ii). No levantó el acta respectiva para la imposición de medida preventiva, como tampoco tiene soportes técnicos que determinen ciertas circunstancias que, a su juicio, agravan la medida, como es la captación continua del punto; iii). Desconoció el término probatorio, el cual no fue decretado y excedió el término de 10 días concedido para realizar la calificación de la falta.

2.2 Irregularidades de la visita realizada por la CAS: La CAS realizó visita a los días 26, 27 y 28 de enero de 2009 a ECOPETROL S.A. con el objeto de revisar la viabilidad del permiso de prospección y exploración de aguas subterráneas para los acuíferos de la formación Colorada – Campo La Cira Infantas. No obstante, los funcionarios de la CAS, alejándose del fin de la visita y sin que mediara acto administrativo que lo ordenara, a realizar además los puntos de captación de aguas existentes en el mismo campo.

2.3 Falencias en el concepto técnico como elemento probatorio dentro del proceso: La CAS no permitió a ECOPETROL S.A. controvertir el concepto emitido como resultado de la visita realizada durante los días 26, 27 y 28 de enero de 2009.

2.4 Configuración de la caducidad de la potestad sancionatoria de la Autoridad Ambiental: Atendiendo las conclusiones emitidas por la CAS y la fecha de ocurrencia de los hechos el día 1º de enero de 2005, a la fecha de imposición de cargos y la sanción, la facultad sancionatoria de la CAS ha caducado.

Trámite en Primera Instancia

Admitida la demanda y notificada a la parte demandada, se ordenó fijar en lista el proceso para posteriormente abrir el proceso a pruebas. Finalizado el término probatorio, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión, destacándose dentro del trámite procesal lo que sigue:

Contestación a la Demanda

La **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SANTANDER CAS**, se opuso a la prosperidad de la acción bajo los siguientes argumentos:

- No existe sustento para que la parte demandante, al tiempo que niega que se realizó captación ilegal y que ésta solo se realizó de manera intermitente,



insista en que actuó bajo un error de buena fe y se rehúse de manera expresa a cumplir con la medida preventiva de suspensión de la actividad, argumentando que con la misma se afectaría la producción proyectada y todos los procesos en el Campo 23, con perjuicios diarios valorados en 115.000 dólares para ECOPETROL S.A.

- La motivación de los actos administrativos demandados existe y es coherente, cumpliéndose con los requisitos necesarios para su expedición.
- No existen vicios de procedimiento puesto que se respetaron las etapas del procedimiento para la imposición de la sanción, habiéndose cumplido con la notificación de las decisiones proferidas.
- No existe error de buena fe en las actuaciones de la empresa demandante, toda vez que admite que sabía que la CAS no incluyó el Río La Colorada en la Resolución que otorgó la concesión, y sin embargo guardó silencio y continuó captando ilegalmente el recurso hídrico.
- La CAS no podía otorgar concesiones no solicitadas y menos aún se encontraba obligada a otorgar autorización de aguas en los mismos términos de una licencia anterior. Si bien, existe un procedimiento de prórroga de la licencia para la explotación del afluente, ello no obliga a que la prórroga se otorgue en idénticos términos.
- Para tasar la multa se tuvo en cuenta lo establecido en el artículo 85 de la Ley 99 de 1993, acorde con el cual, las multas se tasarán por día de infracción.
- La CAS puede en cualquier momento realizar visitas a los lugares que considere convenientes para verificar situaciones denunciadas o por simple rutina, máxime cuando, en todas las concesiones de agua se establece la competencia de la autoridad que concede para realizar visitas de seguimiento, visitas que, no se encuentran supeditadas a un trámite especial.
- El hecho o conducta se conoció el día 27 de enero de 2009 y la acción entendida como la facultad de investigar y sancionar se ejecutó dentro del tiempo fijado en el art. 38 del C.C.A., por lo que no se configura la caducidad alegada.
- Los conceptos técnicos emitidos como resultado de visitas de seguimiento o verificación, fueron puestos en conocimiento de ECOPETROL S.A. al momento en que se le formularon descargos, oportunidad en la que se encontraba en posibilidad de controvertir los resultados de la visita y pedir pruebas.

Como excepciones, la defensa propuso:



Aplicación del ordenamiento legal: la CAS expidió los actos administrativos demandados con plena observancia de los requisitos legales y la motivación en la que debía fundarse.

Falta de Coherencia entre las pretensiones y el concepto de violación:

En concepto de violación no atiende al principio de coherencia en cuanto no se expresa la causal de nulidad.

Alegatos de Conclusión y Concepto de Fondo

1. **PARTE DEMANDANTE** solicita se declare la prosperidad de la acción reiterando los argumentos expuestos en la demanda.
2. **PARTE DEMANDADA** intervino dentro del término para manifestar que los elementos de juicio allegados al plenario demuestran que la parte accionante no subsanó las irregularidades de la infracción por la cual fue sancionada, por lo cual, no hay lugar a acceder a las pretensiones incoadas con la demanda.
3. El **Ministerio Público** no rindió concepto de fondo.

CONSIDERACIONES

Competencia

Recae en esta Corporación, en orden a lo dispuesto por el Art. 133.6 del Código Contencioso Administrativo.

Problema Jurídico

Corresponde a la Sala determinar si **¿Las pruebas allegadas al proceso resultan suficientes para demostrar la ilegalidad endilgada por la parte actora a respecto de las Resoluciones números DGL 00000816 del 20 de Agosto de 2009 y DGL 00000238 del 17 de Marzo de 2010 emitidas por la Corporación Autónoma Regional de Santander L.A.S, a través de las cuales se impuso sanción consistente en multa por valor de \$1.538.402.400 en contra de**



ECOPETROL S.A "Por hacer uso del recurso hídrico del Río La Colorada en un volumen de 90.000 BPD, sin la respectiva concesión de aguas"?

Tesis: No.

Marco normativo del proceso sancionatorio ambiental antes de la vigencia de la Ley 1333 de 2009

La Sala destaca que, acorde con lo dispuesto en el artículo 80 de la Constitución Política, el Estado tiene el deber de “[...] *prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las acciones legales y exigir la reparación de los daños causados [...]*”, y en tal virtud ostenta la titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental, la cual es ejercida a través de las autoridades que forman parte del Sistema Nacional Ambiental, a saber: el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), las corporaciones de Desarrollo Sostenible, las unidades ambientales de los grandes centros urbanos y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, de conformidad con las funciones legalmente asignadas a cada una de ellas.

La regulación frente a la potestad sancionatoria ambiental del Estado antecede la Constitución Política de 1991, encontrando sus inicios en el artículo 18 de la Ley 23 de 19 de diciembre de 1973¹ que facultó a la administración para imponer sanciones por la comisión de infracciones contra el medio ambiente; sin embargo, no señaló el procedimiento para su imposición. Posteriormente, los artículos 163, 284 y 339 del Decreto 2811 de 1974² reguló las conductas que atenten contra el buen uso de los recursos naturales renovables, norma que igualmente omitió reglamentar la materia, motivo por el cual, cada normativa ambiental realizó algunas precisiones en torno del trámite a seguir en cada caso para la imposición de sanciones por transgresión a las mismas³.

La Ley 9 de 24 de enero de 1979 creó un régimen sancionatorio que preveía la clasificación y definición de las medidas sanitarias o de policía y las sanciones en estricto sentido. Más adelante, se expidió el Decreto 1594 de 26 de junio de 1984⁴,

¹ “Por el cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones.”

² “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Renovables y de Protección al Medio Ambiente”

³ Decretos 1681 de 4 de agosto de 1978; 1541 de 26 de julio de 1978 y 1608 de 31 de julio de 1978.

⁴ por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 09 de 1979, así como el Capítulo II del Título VI - Parte III - Libro II y el Título III de la Parte III Libro I del Decreto 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos.



reglamentario del Código Sanitario, en el que se fijó el procedimiento para la imposición de medidas preventivas, al igual que sancionatorias, en materia de aguas y residuos líquidos, entre otros temas contenidos en el Código Sanitario.

Posteriormente, la Ley 99 de 1993 pretendió unificar el procedimiento para la imposición de sanciones por infracción a la normativa ambiental remitiéndose a lo dispuesto en el Decreto 1594 de 1984 en los términos del párrafo 3.º del artículo 85. No obstante, continuaron vigentes los trámites reglamentados en normas especiales.

La Ley 99 de 1993 establece en su artículo 23: “(...) *Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.*”

Así mismo, el artículo 30 de la misma normativa define su objeto como: “(...) *la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente*”.

Las funciones se encuentran debidamente enlistadas en el artículo 31 ibídem, siendo relevantes para resolver el caso las que a continuación se enuncian:

“ARTÍCULO 31. FUNCIONES. *Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:*

(...)

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;

(...)

9) Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o



puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;

(...)

17) 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 (Subrayas de la Sala).

Por su parte, el artículo 33 ibídem dispone que la administración del medio ambiente y los recursos naturales renovables estará en todo el territorio nacional a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales y precisa la jurisdicción de cada una, siendo la de la demandada la siguiente:

“ARTÍCULO 33. CREACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES. *La administración del medio ambiente y los recursos naturales renovables estará en todo el territorio nacional a cargo de Corporaciones Autónomas Regionales.*

Los artículos 83 y 84 de la misma ley establecen que tanto el Ministerio de Medio Ambiente como las Corporaciones Autónomas Regionales y los entes territoriales, se encontrarán investidos a prevención de las demás autoridades competentes para la imposición de multas y sanciones:

“ARTÍCULO 83. ATRIBUCIONES DE POLICÍA. *El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales, además de los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, quedan investidos, a prevención de las demás autoridades competentes, de funciones policivas para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones establecidas por la ley, que sean aplicables según el caso.* (Subrayas de la Sala).

“ARTÍCULO 84. SANCIONES Y DENUNCIAS. *Cuando ocurriere violación de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo de recursos naturales renovables, el Ministerio del Medio Ambiente o las Corporaciones Autónomas Regionales impondrán las sanciones que se prevén en el artículo siguiente, según el tipo de infracción y la gravedad de la misma. Si fuere el caso, denunciarán el hecho ante las autoridades competentes para que se inicie la investigación penal respectiva.* (Subrayas de la Sala).



Dentro de las medidas que fueron integradas a la gestión ambiental como consecuencia de la infracción a la normativa en la materia, se encuentran las i) medidas preventivas; y las medidas ii) sanciones administrativas en sede del proceso administrativo correspondiente. Sobre el particular, el artículo 85 de la Ley 99 indicaba:

*“[...] **Artículo 85º.-** Tipos de Sanciones. Subrogado por la Ley 1333 de 2009. El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales impondrán al infractor de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables, mediante resolución motivada y según la gravedad de la infracción, los siguientes tipos de sanciones y medidas preventivas:*

1) Sanciones:

- a. Multas diarias hasta por una suma equivalente a 300 salarios mínimos mensuales, liquidados al momento de dictarse la respectiva resolución;*
- b. Suspensión del registro o de la licencia, la concesión, permiso o autorización;*
- c. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo y revocatoria o caducidad del permiso o concesión;*
- d. Demolición de obra, a costa del infractor, cuando habiéndose adelantado sin permiso o licencia, y no habiendo sido suspendida, cause daño evidente al medio ambiente o a los recursos naturales renovables;*
- e. Decomiso definitivo de individuos o especímenes de fauna o flora o de productos o implementos utilizados para cometer la infracción.*

2) Medidas preventivas:

- a. Amonestación verbal o escrita;*
- b. Decomiso preventivo de individuos o especímenes de fauna o flora de productos e implementos utilizados para cometer la infracción;*
- c. Suspensión de obra o actividad, cuando de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para los recursos naturales renovables o la salud humana, o cuando la obra o actividad se haya iniciado sin el respectivo permiso, concesión, licencia o autorización;*
- d. Realización dentro de un término perentorio, los estudios y evaluaciones requeridas para establecer la naturaleza y características de los daños, efectos e impactos causados por la infracción, así como las medidas necesarias para mitigarlas o compensarlas.*

Parágrafo 1º.- *El pago de las multas no exime al infractor de la ejecución de las obras o medidas que hayan sido ordenadas por la entidad responsable del control, ni de la obligación de restaurar el medio ambiente y los recursos naturales renovables afectados;*



Parágrafo 2º.- Las sanciones establecidas por el presente artículo se aplicarán sin perjuicio del ejercicio de las acciones civiles y penales a que haya lugar;

Parágrafo 3º.- Para la imposición de las medidas y sanciones a que se refiere este artículo se estará al procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o al estatuto que lo modifique o sustituya;

Parágrafo 4º.- En el caso del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las sanciones contempladas en los artículos 28, 29 y 35 de la Ley 47 de 1993, se aplicarán, sin perjuicio de las previstas en este artículo [...]”.

El parágrafo 3º del artículo 85 de la Ley 99 de 1993, indicó que el procedimiento a seguir para la imposición de las medidas preventivas y sanciones correspondería **“al procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o al estatuto que lo modifique o sustituya...”**.

Acervo probatorio

La Sala procede a realizar la relación de las pruebas relevantes para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada; sin embargo, reitera que la valoración se realiza respecto de **todas las pruebas que obran en el expediente.**

Del material probatorio allegado al proceso, se demostraron los siguientes hechos:

El Coordinador Jurídico de la Gerencia Centro Oriente de ECOPETROL S.A., mediante **oficio No. HSE GCO 52 03 del 24 de noviembre de 2003** dirigido a la Corporación Autónoma Regional de Santander, solicitó la prórroga de la concesión de aguas que otorgada por el Inderena mediante Resolución 201 del 28 de abril de 1994, en los siguientes términos:

“KENNETH MAY DULCEY... como representante para asuntos contenciosos y administrativo de la Empresa Colombiana de Petróleos ECOPETROL – Gerencia Centro Oriente, comedidamente me permito solicitar prórroga de la concesión de aguas otorgada por el Inderena mediante resolución 201 del 28 de abril de 1994 así:

- ✓ Río La Llana: 391 litros por segundo.
- ✓ Pozo profundo ECP-2 localizado en la Isla VI, municipio de Puerto Wilches, caudal 1,69 litros por segundo.
- ✓ Pozo profundo Lisama 5-A localizado en el corregimiento la Fortuna, municipio de San Vicente, caudal 0,187 litros por Segundo.
- ✓ Pozo profundo Llanito 1-A localizado en el corregimiento el Llanito municipio de Barrancabermeja, caudal 0,146 litros por segundo.



La resolución 201 fue modificada mediante la resolución de la CAS 1529 del 12 de julio de 2001 para traspasar a nombre del municipio de Barrancabermeja 37.28 L/s, quedando el caudal para Ecopetrol en 353.72 L/s. El caudal traspasado es utilizado para consumo humano de los habitantes del corregimiento El Centro.

Los caudales de agua solicitados se utilizarán de la siguiente forma:

Fuente	Consumo doméstico		Consumo industrial	Total
Río La Llana	800 personas /1.4 L/s		352.32 L/s	353.72 L/s
Pozo ECP-2	50 personas /0.09 L/s		1.6 L7s	1.69 L7s
Pozo Lisama 5-A	30 personas /0.06 L/s		0.24 L/s	0.30 L/s
Pozo Llanito 1-A	30 personas /0.06 L/s		0.24 L/s	0.30 L/s

Con ocasión de la petición elevada por ECOPETROL S.A., la Corporación Autónoma Regional de Santander "CAS" Subsede Barrancabermeja, profirió **auto SB No. 053/04**, a través del cual dispuso la práctica de una visita ocular a los lugares objeto de la petición de concesión de aguas y la publicación de un AVISO por el término de 10 días. Lo anterior, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO PRIMERO: Ordenar la práctica de una visita Ocular a:

- ✓ **Río La Llana: 391 litros por segundo.**
- ✓ **Pozo profundo ECP-2 localizado en la Isla VI, municipio de Puerto Wilches, caudal 1,69 litros por segundo.**
- ✓ **Pozo profundo Lisama 5-A localizado en el corregimiento la Fortuna, municipio de San Vicente, caudal 0,187 litros por Segundo.**
- ✓ **Pozo profundo Llanito 1-A localizado en el corregimiento el Llanito municipio de Barrancabermeja, caudal 0,146 litros por Segundo.**

La Corporación Autónoma Regional de Santander CAS, profirió Resolución No. 0000127 del 17 de febrero de 2005 a través de la cual otorgó la Concesión de Aguas solicitada por la Empresa Colombiana de Petróleos ECOPETROL S.A., especificando cada uno de los cuatro (04) afluentes respecto de los que recae la autorización, describiendo su localización, el uso del afluente y el punto de captación:



RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Otorgar Concesión de Aguas a nombre de la Empresa Colombiana de Petróleos ECOPETROL ... así:

1.- Del Río La Llana que se origina en el sitio conocido como Llana Fría; parte alta del Municipio de San Vicente de Chucurí, 35.72 L/seg, equivalente al 1.9224% del caudal base de reparto estimado en 18.4 m³, para uso doméstico e industrial e las instalaciones de ECOPETROL, ubicadas en el corregimiento El Centro del Municipio de Barrancabermeja y el sitio de captación es Campo 50, del corregimiento Yarima, antes Municipio de San Vicente de Chucurí, hoy El Carmen de Chucurí.

2.- Del Pozo Profundo Lizana 5 A localizado en las coordenadas de ubicación Gauss N8Y) ... del corregimiento La Fortuna del Municipio de San Vicente de Chucurí, en cantidad de 0.3 L/seg equivalente al 95.9% del recurso hídrico para uso Industrial y sanitarios de las instalaciones del Ejército y la Policía de la Fortuna.

3.- Del Pozo Profundo ECP-2, localizado en la Isla VI, Municipio de Puerto Wilches, aproximadamente a 150 mte de la margen derecha del Río Magdalena y dentro de las instalaciones de la Empresa ECOPETROL, en cantidad de 14 L/seg, equivalente al 100% del recurso hídrico, para uso Industrial y Sanitario, de las instalaciones de operación en la isla VI.

4.- Del Pozo Profundo Llanito 1.A, localizado en las coordenadas Gauss N (Y) 1.284.222.53 mt, E (X) 1.026.574.01 mt, del corregimiento El Llanito del Municipio de Barrancabermeja, en cantidad de 0.3 L/seg, equivalente al 5.4545 % del recurso hídrico, para uso del sistema contra incendios y sanitarios de las Instalaciones de la planta compresora Llanito.

ARTÍCULO SEGUNDO: (...).

La **Resolución No. 00127 de febrero 17 de 2005**, fue **notificada personalmente** al señor KENNETH MAY DULCEY, en su condición de apoderado de ECOPETROL S.A., el 28 de marzo de 2005, a través de la Secretaría de la Oficina CAS Regional Mares, haciéndole entrega de una copia del acto administrativo notificado.

Mediante escrito presentado el **4 de diciembre de 2006**, el Apoderado judicial de ECOPETROL S.A. solicitó a la CAS la ampliación de la concesión de aguas, en una cantidad adicional de 288.66 L/seg, por lo que se ordenó por parte de la CAS una visita ocular a la Bocatoma ubicada en el Río La Llana.

Mediante **Resolución No. 001422 de 29 de diciembre de 2006**, se ordenó modificar el artículo Primero de la Resolución No. 00127 de febrero de 17 de 2005, en su numeral primero, en el sentido de que el caudal concesionado del Río La Llana sería de 642,38 L/sg, equivalente al 3,5% del caudal base de reparto, estimado en 18,4 m³.



El día **27 de enero de 2009**, personal de la Corporación Autónoma Regional de Santander CAS realizó visita de inspección ocular a la planta de tratamiento de agua potable PTAP del proyecto La Cira Infantas de la Empresa Colombiana de Petróleos ECOPETROL S.A., dentro de proceso para el otorgamiento de un permiso de prospección y exploración de aguas subterráneas. En curso de dicha diligencia, luego de un recorrido por la zona y acorde con el sistema de monitoreo existente en la planta, que se estaba realizando captación de agua del Río La Colorada mediante un sistema de bombas que se encontraban funcionando en su capacidad máxima, sin contar con la debida concesión por parte de la CAS. En nueva visita realizada al mismo lugar el día **28 de febrero de 2009**, se constató por la CAS que el sistema de bombeo sobre el río La Colorada se encontraba nuevamente funcionando. Lo anterior quedó plasmado en **Acta Concepto Técnico SGA No. 0080/003 de fecha 02 de marzo de 2009**, en los siguientes términos:

“En vista realizada el 27 de Enero de 2009 a la planta de tratamiento de agua potable (PTAP) del proyecto La Cira Infantas de la empresa colombiana de petróleo ECOPETROL S.A. se recorrió la planta observando el tren de operaciones unitarias utilizadas para la potabilización del fluido. Las características generales de la planta son: capacidad instalada 280000 BPD, tiempo de retención dos (2) horas, sistema de alimentación no la llana y Río La Colorada. Seguidamente se procedió a observar el registro en línea de la cantidad de agua que entra al sistema que la empresa lleva a cabo.

*Según observación del sistema de monitoreo computarizado existente en la planta, la descripción de los datos hecha por la operadora de planta Marcela Duarte y el supervisor de planta el Qco. Jairo Jaimes, la entrada de fluido al sistema de tratamiento proviene de dos captaciones que la empresa tiene en el Río la Llana y el **Río La Colorada** discriminadas de la siguiente forma:*

Río La Llana (BPD): 155000

Río La Colorada (BPD): [80000, 90000]

Capacidad de las Bombas instaladas en las captaciones de los ríos La Llana y la Colorada:

(...)

Captación del Río la Colorada.

Bomba única (BU) 90000 BPD.

(...)

Debido al deterioro de las bombas que compone el sistema de captación de aguas superficiales del campo la cira infantas, la cantidad de agua captada con la operación simultánea de las bombas no es igual a la suma de las capacidades nominales de cada una de ellas.



Como se pudo constatar y fue asegurado por los encargados de la PTAP, el manejo de las bombas instaladas en las captaciones de los cuerpos hídricos se hace desde el cuarto de control existente en la planta, corroborando los datos de captación observados por un valor de 220000 BPD en los equipos existentes en esta sala.

Seguidamente se procedió a visitar las instalaciones de la sala de bombas de la captación en Río la Colorada cuyas coordenadas son N 1250096, E 1034650, observándose que el sistema de bombas estaba funcionando en su capacidad máxima, captando ilegalmente sin la debida concesión y permiso de ocupación de cauces, playas y lechos, ya que según Resolución No. 00127 de 17 de febrero de 2009, la empresa Colombiana de Petróleos ECOPETROL S.A., solo está autorizada para captar agua en el río la llana.

Durante el mismo día en horas de la tarde se celebró una reunión entre el comité técnico y jurídico del campo La Cira Infantas y la CAS, en donde los funcionarios del campo manifestaron en contraposición a lo observado en la visita (a la PTAP ubicada en campo 23 y al sitio de captación sobre el río la colorada) que las bombas de la captación del río La Colorada no estaban funcionando y que esta captación se utilizó solo una vez por causa de una emergencia en el río la llana. En este punto al escuchar la falsa información entregada por los funcionarios del proyecto se dio por terminada la reunión.

Posteriormente el día 28 de febrero de 2009, se procedió a visitar nuevamente el sitio de captación ubicada en el Río La Colorada a fin de observar las modificaciones al sistema de captación y conducción de aguas propuestas por los funcionarios del proyecto para la captación en el uso del recurso necesaria para el desarrollo proyecto (sic). En esta visita se constató nuevamente que el sistema de bombas estaba funcionando a su capacidad máxima demostrado (sic) que lo manifestado el 27 de febrero en la reunión sostenida con el comité técnico y jurídico del proyecto es falso y que se pretendió engañar a la autoridad ambiental.

Seguidamente se visitó nuevamente la planta de tratamiento de agua potable de campo 3 y se observó en los monitores del cuarto donde se controlan en sistema de bombeo del campo los siguientes valores:

(...)
Captación Río la Colorada (BDP) 89000
(...)

CONSIDERACIONES

Que revisada la base de datos de la CAS, se constató que la empresa no cuenta con concesión de agua del Río la Colorada en las coordenadas N 1250096, E 1034650 donde se encuentra la casa bombas con capacidad de captación de 90000 BPD.

Que como se anotó anteriormente, se verificó en el desarrollo de las visitas oculares practicadas los días 27 y 28 de febrero de 2009 que la empresa está captando agua en con las bombas instaladas en el Río la Colorada por un valor de 89000 BPD.



Cabe anotar que la situación descrita, se presentó con ocasión de una diligencia que se realizó en el marco de una visita de inspección ocular al campo la Cira Infanta dentro de proceso para el otorgamiento de un permiso de prospección y exploración de aguas subterráneas a solicitud de los funcionarios del proyecto quienes manifestaron su intención de revisar los requerimientos hídricos del campo.

Que los funcionarios de la empresa que asistieron a la reunión celebrada en las instalaciones administrativas del campo el 27 de febrero de 2009, pretendieron engañar a la autoridad ambiental negando los hechos, que posteriormente en la nueva diligencia efectuada el día 28 del mismo mes, se corroboró lo contrario, es decir que la empresa sí viene utilizando el recurso hídrico de la corriente, sin contar con la concreción (sic) de aguas.

(....)”

Que teniendo en cuenta lo anterior, debe procederse a iniciar investigación administrativa contra la empresa Colombiana de Petróleos ECOPETROL S.A.A por los hechos descritos anteriormente.

Como consecuencia de los anteriores hallazgos, la Línea de Recurso Hídrico, Aire e Hidrocarburos de la Corporación Autónoma Regional de Santander CAS conceptuó que ECOPETROL S.A. se encontraba captando agua ilegalmente del río La Colorada sin la debida concesión, por lo cual, recomendó iniciar investigación administrativa por el uso permanente del cauce:

“3.1 La empresa Colombiana de Petróleos ECOPETROL S.A. ha captado agua ilegalmente del río la colorada en las coordenadas N 1250096, E 1034650, con un caudal de 90000 BPD durante la vida útil del proyecto.

3.2 La empresa Colombiana de Petróleos ECOPETROL S.A. por intermedio de sus funcionarios actuó de mala fe al pretender engañar a la autoridad ambiental en el desarrollo de su actividad misional de administrar los recursos naturales entregando información falsa acerca de la captación ilegal que la empresa viene realizando en el río la Colorada.

3.3 Recomendar a la subdirección de gestión ambiental de la CAS, iniciar investigación administrativa a la empresa colombiana de petróleos ECOPETROL S.A. por el uso y aprovechamiento del recurso hídrico en el Río la Colorada sin la debida autorización y por el uso permanente del cauce, playa y lecho del mismo Río con la implementación de un sistema de captación en las coordenadas N 1250096, E 1034650.

3.4 Recomendar a la subdirección de gestión ambiental de la CAS, ordenar a la empresa colombiana de petróleos ECOPETROL S.A. como medida preventiva la suspensión inmediata del aprovechamiento del recurso hídrico en el Río la Colorada en las coordenadas anteriormente citadas.”

Mediante auto **GDL No. 0000034 del 20 de marzo de 2009**, suscrito por el Director General de la CAS, se decretó como medida preventiva de ejecución inmediata, la suspensión inmediata de la captación de agua realizada por la Empresa Colombiana



de Petróleos ECOPETROL S.A. en el Río La Colorada, en el punto con coordenadas N120096 y E1034650, ubicada en el corregimiento El Centro del municipio de Barrancabermeja. En la misma oportunidad, se ordenó dar inicio a la investigación administrativo en contra de ECOPETROL S.A.S., formulándole cargos por **“Hacer uso del recurso hídrico del río La Colorada en un volumen de 90.000 BPD, sin la concesión de aguas otorgada por la autoridad ambiental”** y concediéndole el término de 10 días para rendir descargos, con la advertencia que el expediente contentivo de las diligencias quedaría a su disposición en las Oficinas de la Subdirección de Gestión Ambiental de la CAS.

Notificado el auto GDL No. 0000034 del 20 de marzo de 2009, ECOPETROL S.A. procedió a presentar descargos argumentando lo siguiente: i) Dentro del sistema de captación de agua del Río Cascajales, empleado en las operaciones del Campo La Cira Infantas, para el tratamiento de agua potable “incluye la captación del efluente (sic) del Río La Llana **y metros más adelante el punto sobre el Río La Colorada”** explicando que “la bocatoma del Río La Colorada se constituye en un sistema auxiliar del cual se hace uso en situaciones de emergencia o en casos de suspensión operativa del punto del Río La Llana...”, ii) Contrario a lo considerado por la CAS en visita realizada por la CAS el día 27 de enero de 2009, ECOEPTROL S.A. no ocultó información sobre los puntos de captación existentes, puesto que la bomba del equipo auxiliar de captación ubicada en el punto La Colorada, se encontraba para esa fecha, en mantenimiento; iii) ECOPETROL S.A. contaba con autorización para la captación sobre el Río La Colorada, otorgada inicialmente por el INDERENA mediante Resolución No. 201 del 28 de abril de 1994; iv) A finales del año 2003, se adelantaron gestiones tendientes a la prórroga de la Concesión de Aguas, “que dio como resultado la Resolución No. 00127 del 17 de febrero de 2005, mediante la cual se concedió concesión de aguas a ECOPETROL (anexo 11) en el cual en efecto se evidenció un error en la relación con la bocatoma, pues no fue incluido el punto de captación del Río La Colorada”; v) Las actividades de captación realizadas sobre el Río La Colorada “no son actividades recientes, no han estado ocultas a la supervisión y vigilancia de la autoridad ambiental.”, pues la CAS ha conocido desde tiempo atrás las actividades que se realizaran sobre este punto; vi) “Ha existido de tiempo atrás un error de buena fe por parte de esta empresa que no ha sido desconocido por la Corporación, respecto a la autorización de las actividades temporales de captación que se han realizado de tiempo atrás sobre el Río La Colorada, pues es evidente que la Resolución 137 de 2005 que otorgó dicha concesión no incluyó el punto en mención, **pese a que las actividades temporales en el mismo vienen siendo desarrolladas desde 1994.”**



Mediante Concepto Técnico SGA No. 0170/09 del 27 de abril de 2009, el Área de Línea de Recursos Hídricos, Aire e Hidrocarburos de la CAS analizó los descargos presentados por ECOPETROL S.A. recomendando a la Subdirección ambiental de la entidad no aceptarlos en consideración a que **i)** Se corroboró por parte de funcionarios de la CAS la captación realizada por la Empresa al río La Colorada a través de un sistema que funcionaba a su máxima capacidad para los días 26, 27 y 28 de enero de 2009; **ii)** No existió error por parte de la CAS en la emisión de la Resolución No. 0000127 del 17 de febrero de 2005, puesto que la entidad ambiental accedió a la petición de prórroga de la licencia en los términos en que solicitada por ECOPETROL S.A.; **iii)** ECOPETROL no interpuso recurso de reposición contra la Resolución No. 000127 de 2005, solicitando la inclusión del Río La Colorada.

La CAS profirió **Resolución No. 0000816 del 20 de agosto de 2009**, a través de la cual sancionó a ECOPETROL S.A. con multa de \$1.538.402.400 frente al cargo de **hacer uso del recurso hídrico del río La Colorada sin contar con licencia ambiental**, al considerar que i.) No resultaba posible reconocer la buena fe en la actuación investigada; ii) Se demostró que desde el año 2005, ECOPETROL S.A., realizó captación permanente del Río La Colorada sin contar con la concesión de aguas; iii) Se demostró que la captación del Río La Colorada ocurrió de forma permanente y en conjunto con la bocatoma del Río La Llana, contrariando la normatividad en materia ambiental.

La anterior decisión fue confirmada por la CAS mediante Resolución No. DGL No. 0000238 del 17 de marzo de 2010.

En curso del presente proceso ordinario se recibió la declaración del señor JAIRO DELGADO JAIMES, como Coordinador de Producción de ECOPETROL S.A. quien manifestó que en el proceso de captación y de inyección de agua en el Campo La Cira Infantas se realiza en el río La Llana en campo 50 y esporádicamente se realiza la captación del río La Colorada cuando se presentaban inconvenientes técnicos o ambientales, con lo cual se daba cumplimiento al permiso de captación de aguas concedido por el INDERENA.

El testigo JAIME VLADIMIR ROJAS GONZALEZ, ingeniero del proyecto La Cira Infantas, mencionó que, con ocasión a una visita programada para posos de captación, personal de la CAS decidió adicionalmente realizar una visita a las plantas de captación y tratamiento de aguas. Indicó que, si bien ECOPETROL S.A.



realiza captación de la bocatoma del río La Colorada, dicha toma de agua se realiza de manera contingente.

El testigo FRANCISCO JAVIER CARRILLO BURGOS, Ingeniero Metalúrgico vinculado a ECOPETROL S.A. como Profesional HSE, indicó que la concesión de aguas superficiales del proyecto La Cira Infantas proviene de un otorgamiento realizado por el INDERENA para captar agua del río La Llana y La Colorada.

El testigo JAIME ANTONIO CASTRO ROMERO, Jefe del Departamento de Ingeniería de la Superintendencia La Cira Infanta de ECOPETROL S.A., indicó que la Empresa contaba con permiso de captación de agua del río La Llana y en caso de emergencia o necesidad operacional se podía hacer uso del recurso de La Colorada.

Análisis del Caso:

De la Falsa motivación - Vicios de Forma y Procedimiento:

Argumenta ECOPETROL S.A. que los actos administrativos demandados adolecen de falsa motivación por error de derecho y contienen vicios de forma y procedimiento, al estimar que la Corporación Autónoma de Santander i) al momento de proferir la Resolución No. 00127 de febrero 17 de 2005 que prorrogó la concesión de agua que había inicialmente sido otorgada por el INDERENA, debió entender que ECOPETROL S.A. igualmente solicitaba la prórroga respecto del punto de captación del Río La Colorada, aun cuando específicamente no hubiera sido mencionado en la solicitud presentada por la empresa; ii) omitió decretar las pruebas solicitadas por ECOPETROL S.A. necesarias para demostrar que la captación de agua no fue continua sino intermitente; iii) No consideró al momento de imponer la sanción que ECOPETROL S.A. efectuó el pago de las correspondientes tasas por uso del recurso hídrico para los años 2005 a 2009; iv) Realizó una errada valoración jurídica de la tasación de la multa impuesta, puesto que la multa no debe obedecer únicamente a la trasgresión de la norma en cuanto a la no solicitud de la concesión, sino que su sustancial motivación debe ser el uso racional del recurso natural; v) Realiza aseveraciones sobre una supuesta falsedad, engaño y ocultamiento de información por parte de sus funcionarios, atentando contra el buen nombre, lealtad y probidad de la Empresa; vi) Incumplió las formalidades y términos propios del proceso Decreto 1594 de 1984 al no practicar pruebas técnicas tendientes a la verificación de los hechos; vii) No levantó el acta



respectiva para la imposición de medida preventiva; desconoció el término probatorio, y excedió el término de 10 días concedido para realizar la calificación de la falta; viii) no permitió a ECOPETROL S.A. controvertir el concepto emitido como resultado de la visita realizada durante los días 26, 27 y 28 de enero de 2009.

Al respecto, los medios de prueba acabados de relacionar demuestran que, mediante **Resolución No. 0000816 del 20 de agosto de 2009** -confirmado por Resolución No. 0000238 del 17 de marzo de 2010-, la CAS sancionó a ECOPETROL S.A. con multa de \$1.538.402.400 por **hacer uso del río La Colorada de forma permanente sin contar con licencia ambiental.**

Frente a la conducta desplegada por la aquí demandante y que motivó la imposición de la sanción discutida -*consistente en la ausencia de licencia ambiental que permitiera parte de ECOPETROL S.A. hacer uso del Río La Colorada*-, para la Sala no cabe duda de su ocurrencia, pues basta con consultar la Resolución No. 0000127 del 17 de febrero de 2005 a través de la cual otorgó la Concesión de Aguas solicitada por ECOPETROL S.A., para constatar que dicha Empresa solo tenía autorización de aprovechamiento frente a los afluentes **Río La Llana⁵, Pozo Profundo Lizama 5 A⁶, Pozo Profundo ECP-2⁷ y Pozo Profundo Llanito 1.A⁸**, en los términos en que fue solicitado en oficio No. HSE GCO 52 03 del 24 de noviembre de 2003 suscrito por el Representante para Asuntos Contenciosos y Administrativos de ECOPETROL S.A., situación ésta que, incluso reconoce la parte demandante al momento de promover la demanda.

Ahora bien, para la Sala no resultan de recibo las manifestaciones que realiza ECOPETROL S.A. frente a lo que considera como un actuar provisto de “buena fe”, no solo en el trámite de la renovación de la Concesión de Aguas que inicialmente le había sido otorgada por el INDERENA, sino además en el aprovechamiento del punto del río La Colorada y, que sustenta en el hecho de haber incurrido en un olvido involuntario por el cual omitió incluir en la petición de renovación de licencia dicho afluente.

En efecto, a criterio de esta Corporación, el olvido voluntario o involuntario en que evidentemente incurrió ECOPETROL S.A., al omitir incluir el río La Colorada en la

⁵ En el sitio conocido como Llana Fría; parte alta del Municipio de San Vicente de Chucurí, 35.72 L/seg.

⁶ Localizado en las coordenadas de ubicación Gauss N8Y del corregimiento La Fortuna del Municipio de San Vicente de Chucurí.

⁷ Localizado en la Isla VI, Municipio de Puerto Wilches, aproximadamente a 150 mt. de la margen derecha del Río Magdalena y dentro de las instalaciones de la Empresa ECOPETROL.

⁸ Localizado en las coordenadas Gauss N (Y) 1.284.222.53 mt., E (X) 1.026.574.01 mt., del corregimiento El Llanito del Municipio de Barrancabermeja.



petición de renovación de Concesión de Aguas, no tiene la virtualidad de desdibujar o controvertir el hecho cierto por el cual fue sancionado y que, se reitera, consistió precisamente en haber captado agua del mencionado Río sin contar con la debida licencia expedida por la autoridad ambiental. Bajo esta sola consideración, no puede considerarse como falsa la motivación del acto administrativo demandado que impuso la sanción que ahora se discute en sede judicial, puesto que, se reitera, no existe duda que ECOPETROL S.A. incurrió en la conducta de aprovechamiento de fuente hídrica sin concesión de aguas.

En cuanto a la buena fe que alega la parte demandante, le fue desconocida, debe la Sala hacer mención al artículo 83 de la Constitución Política, acorde con el cual, la buena fe se presumirá en todas las gestiones que adelanten los particulares ante las autoridades⁹ y se refiere a *“una conducta honesta, leal y acorde con el comportamiento que puede esperarse de una persona correcta”*¹⁰ sustentada en la confianza, seguridad y credibilidad que generan las actuaciones de los demás. Pese a ello, es necesario precisar que la buena fe se encuentra sujeta a ciertas limitaciones asociadas a la necesidad de garantizar la prevalencia del interés común¹¹. En este contexto, es válido afirmar que la presunción de buena fe no tiene carácter absoluto, en la medida en que puede ser contrastada con la protección de otros principios de igual jerarquía como es el caso del bien común y la seguridad jurídica, lo que lleva a aceptar que la regla general -aplicada al postulado de la buena fe- admite excepciones en casos en los que, por ejemplo, existe la necesidad de velar por la garantía de derechos de terceros y se habilite el requerimiento de comprobar que determinada acción se ajustó o se desarrolló con buena fe exenta de culpa. Bajo esta concepción entonces, ha considerado la Corte Constitucional que no resulta desproporcionado que *“quien desee justificar sus actos, o evitar la responsabilidad que de ellos se deriva, sea quien tenga que dar pruebas, de su apropiada e irreproachable conducta”*¹².

Bajo el contexto descrito, la Sala no encuentra en la buena fe que predica la parte demandante, una justificación para la actuación desplegada por ECOPETROL S.A. frente al aprovechamiento de la fuente hídrica del río La Colorada que impida, limite

⁹ Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”

¹⁰ Sentencias T-475 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-575 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-538 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-544 de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía, T-532 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, SU-478 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-963 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹¹ Sentencias T-460 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-963 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹² Ibídem.



o restrinja las facultades que, en casos como el presente, le asisten a la Corporación Ambiental Regional de Santander CAS.

En criterio de este Tribunal, corresponde a la Empresa Colombiana de Petróleos, dentro de la ejecución de las tareas de planeación de cada uno de los proyectos que se requieran para el adelantamiento de las actividades industriales propias de la Empresa, conocer de primera mano y de manera anticipada, las necesidades de abastecimiento de agua en cada caso y las fuentes que lo permitirán. Se entiende de esta manera que dichos criterios de planeación fueron los que orientaron la petición que ECOPETROL S.A. realizó en una primera oportunidad ante el INSTITUTO NACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DEL AMBIENTE INDERENA para obtener la concesión de agua de cuatro (04) fuentes localizadas en el Departamento de Santander, a saber, río La Llana, río **La Colorada**, Pozo Profundo ECP-2, Pozo Profundo Lizana 5 A, y Pozo Profundo Llanito, frente a los cuales le fue otorgada la concesión mediante **Resolución No. 201 del 28 de abril de 1994**. Así mismo, y bajo idéntica concepción relacionada con la necesidad de aprovechamiento de las fuentes hídricas, se entiende realizada la petición por parte del Coordinador Jurídico GCO de ECOPETROL S.A. el día 24 de noviembre de 2003 frente a la renovación de la concesión otorgada, ahora solo respecto de los puntos **Río La Llana, Pozo profundo ECP-2, Pozo profundo Lisana 5-A y Pozo profundo Llanito 1-A**.

De esta manera, no solo existe claridad en los términos en que fue redactada la petición de prórroga de la concesión de aguas, en la que se insertó información específica sobre las cantidades que se destinarían al consumo doméstico y al consumo industrial para cada una de las fuentes; sino también se destaca la participación directa que tuvo ECOPETROL S.A. en el trámite adelantado por la CAS para el otorgamiento de la licencia, dentro del que se cuenta con i) la práctica de una visita ocular a cada una de los cuatro puntos respecto de los que se realizó la petición, ii) la publicación del Aviso a la comunidad informando los puntos objeto de solicitud de concesión de aguas, iii) la notificación de la Resolución 0000127 del 17 de febrero de 2005 que otorga la concesión de aguas para los puntos **Río La Llana**, Pozo profundo ECP-2, Pozo profundo Lisana 5- y Pozo profundo Llanito 1-A. y iv) la petición elevada por la Empresa Colombiana de Petróleos el día 04 de diciembre de 2006 ante la CAS con el fin de obtener la ampliación de la concesión de aguas en una cantidad adicional de 288.66 L/seg, frente a la cual se surtió nueva visita ocular el día 22 de diciembre de 2006 y se le fue notificada Resolución No. 0001422 del 29 de diciembre del mismo año, accediendo a lo peticionado.



Lo anterior, contrario a lo considerado por la parte actora, permite a la Sala evidenciar que ECOPETROL S.A. tenía conocimiento que al cumplimiento del término de la concesión que le había sido otorgada mediante la Resolución No. 201 de 1994, ya no contaba con autorización para el aprovechamiento del río La Colorada, por lo cual, no existe justificación para que procediera al bombeo de dicho afluente en la forma en la que fue detectada por parte de funcionarios de la CAS el día 27 de enero de 2009 y menos aún para que, habiendo sido advertido de esta situación *-esto es, de la no concesión de aguas frente a dicho afluente-* en la fecha antes relacionada, continuara ejecutando la actividad de bombeo el día 28 de enero del mismo año, situación que motivó la imposición de la orden de suspensión inmediata de bombeo dada por la CAS mediante Resolución No. 000034 de marzo 20 de 2009, como medida preventiva.

No existe razón alguna para que, habiendo aceptado la configuración de la falta que dio lugar a la sanción, ahora ECOPETROL pretenda alegar que la CAS no observó el procedimiento descrito en el Decreto 1594 de 1984 por cuanto, previamente no informó a ECOPETROL que realizaría una vista para la revisión del punto del río La Colorada o no decretó pruebas que permitieran identificar la falta. Se reitera, ECOPETROL S.A. en el libelo introductorio es enfático en manifestar que no desconoce la ocurrencia de los hechos objeto de sanción y así lo informa al folio 9 del proceso cuando manifiesta “...los hechos en que se fundamenta la Autoridad Ambiental para la imposición de la sanción sí existieron y de hecho fueron aceptados parcialmente por ECOPETROL S.A. (Captación del Río La colorada e inexistencia de concesión vigente para ello...”, controvirtiendo solo aquello que tiene que ver con la naturaleza de su actuar, el cual considera, fue producto de un “error de buena fe” que lo exime de responsabilidad.

Así las cosas, el haber realizado la verificación del punto de bombeo el día 27 de enero de 2009, en desarrollo de una visita que había sido programada para un trámite diverso, como lo fue el trámite de otorgamiento de permiso de prospección y exploración, no desdibuja ni menos aún controvierte el hecho evidenciado por la CAS y que posteriormente dio lugar a la investigación, esto es, la captación de aguas por parte de ECOPETROL S.A. en el río La Colorada sin contar con la debida concesión, situación frente a la cual la parte actora no plantea controversia. Así mismo, se observa, frente a la posibilidad de controvertir lo consignado por la CAS en el Acta de Visita Ocular practicada el 27 de enero de 2009 que las conclusiones de dicha visita fueron insertas en el auto DGL 000034 del 20 de marzo de 2009 que



decretó la medida preventiva, suscrito por el Director General de la CAS, que decretó la medida preventiva y ordenó dar inicio a la investigación administrativo en contra de ECOPETROL S.A.S., formulándole cargos por **“Hacer uso del recurso hídrico del río La Colorada en un volumen de 90.000 BPD, sin la concesión de aguas otorgada por la autoridad ambiental”**, concediendo a la Empresa el término de 10 días para rendir descargos. Existe evidencia igualmente que ECOPETROL S.A. procedió a presentar descargos pronunciándose frente a lo plasmado en el Acta de Visita Ocular de fecha 27 de enero de 2009.

Ahora bien, frente al aprovechamiento del punto del río La Colorada de forma continua por parte de ECOPETROL S.A., observa la Sala que a esta conclusión arribó la CAS atendiendo los registros de captación que fueron aportados por la Empresa y que sirvieron de soporte para la liquidación de la tasa de uso para el año 2006, que relacionan la captación continua de los ríos La Llana y la Colorada. A lo anterior se suma que, al momento de formular descargos, ECOPETROL S.A. puso de presente la imposibilidad para la Empresa de dar aplicación inmediata a la medida preventiva de suspensión de la captación de agua del Río La Colorada, debido a que ello causaría “graves injerencias... tanto para la operación como para el suministro de agua potable para el área de influencia del proyecto como tal... Esto, por cuanto la suspensión del sistema de captación auxiliar de La Clorada implicaría disminuir el suministro de agua potable para la comunidad en aproximadamente 40.000 BDP (Barriles por día), lo cual equivale una disminución en un 43% de suministro de agua para uso doméstico. De otro lado, en términos de la operación, significa una reducción en la producción de hasta 2.3000 BOPD (Barriles de Aceite por día) ... **Lo anterior se refleja en el gráfico anexo que señala los impactos de la disminución de la captación si se prescinde de la Estación Auxiliar de la Colorada)**”

Así, es clara la manifestación realizada por la propia Empresa Colombiana de Petróleo frente al aprovechamiento del río La Colorada y la necesidad de continuar con dicha captación con miras a, evitar la paralización del proyecto en el Campo La Cira Infantas, garantizando además la operación de la producción de barriles de aceite y evitando pérdidas económicas para ECOPETROL S.A.

De la tasación de la sanción:

Para la Sala es evidente que la parte demandante es responsable del aprovechamiento de una fuente hídrica sin contar con autorización por parte de la



Autoridad Ambiental, independientemente de su causa. Se probó que produjo el aprovechamiento de manera constante, circunstancia que la hizo acreedora a la sanción que le fue impuesta, lo cual no fue desvirtuado y, en todo caso, no puede ser relevada de la infracción ambiental por el que haya ejecutado actividades de mitigación del daño o porque haya, según lo indica la parte actora, aprovechado el punto hídrico en lo que considera, como un uso “racional”.

No puede desconocerse que el presente asunto, guarda relación con hechos contrarios al ambiente, el cual ha sido catalogado como patrimonio común a toda la humanidad, de cuya conservación y protección depende la supervivencia de las actuales y las futuras generaciones. De allí la relevancia y trascendencia de las medidas de precaución y prevención, así como regulaciones y políticas públicas, que van desde el reconocimiento constitucional interno y la garantía y protección de orden internacional. Desde allí se dota de fundamento normativo para que la ley adopte los distintos trámites administrativos orientados a la protección y superación del daño medioambiental, encontrándose dentro de ellos, las sanciones a quienes se identifiquen como infractores de las normas sobre protección ambiental, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

En cuanto a los criterios tenidos en cuenta por la Corporación Autónoma Regional CAS para calcular el monto de la sanción pecuniaria impuesta a ECOPETROL S.A., es preciso retomar por la Sala el aparte del acto acusado en el que se explicó la forma de liquidar la multa en cuantía de \$1.538.402.400:

“Para tasar la multa, se tuvo en cuenta lo establecido en el Artículo 85 de la Ley 99 de 1993 de acuerdo con éste, las multas se tasarán por día de infracción, con base en el salario mínimo legal vigente, al momento de dictarse la respectiva resolución y teniendo en cuenta las circunstancias de agravación y atenuación previstas en los artículos 210 y 211 del Decreto 1594 de 1984.

Que teniendo en cuenta que la captación ilegal de agua del río La Colorada se viene efectuando de forma continua por la empresa ECOPETROL S.A. desde el año 2005 tal como lo demuestran los registros presentados por la Empresa, y que esta situación pretendió ser ocultada y negada por la mencionada, argumentado que solo se realizaba temporalmente a pesar de que los registros demuestran lo contrario, y que es evidente que obro con pleno conocimiento de que su conducta transgredía la normatividad ambiental vigente, lo cual resulta inaceptable en vista que ECOPETROL S.A., cuenta en su estructura organizacional con un departamento jurídico, que tiene el deber de constatar que cumpla con todos los requerimientos técnicos y jurídicos exigidos por las Autoridades Ambientales y sin que obre ninguna de las circunstancias de atenuación y agravación consagradas en los



artículo 210 y 211 del Decreto 1594 de 1984, se procederá a imponer sanción de multa diaria equivalente 2 salarios mínimos mensuales vigentes por cada día de infracción en contra de ECOPETROL S.A.

Dado que se pudo demostrar que la infracción se ha venido cometiendo de forma constante o de tracto sucesivo, desde el primero de enero de 2005 y que se ordenó la suspensión de la captación ilegal impuesta a través del Auto SGA No. 0000034 de 20 Marzo del año 2009, el cual fue debidamente notificado es decir el 30 de Marzo de 2009, se concluye que en total la infracción se cometió durante 1184 días discriminados así:

AÑOS

2005	365
2006	365
2007	365
2008	365
2009	88

TOTAL 1548

En este orden de ideas se colige que el valor de la multa a imponer es de \$1.538.402.400 millones que resulta de multiplicar el valor diario de la misma (\$993.800) por los días en que se incurrió en la infracción que suman 1548.”

No se avizora que la metodología para la tasación de multa surgida con ocasión de la violación al régimen de protección del medio ambiente, en el presente caso, hubiera desbordado los límites de la proporcionalidad, amén que, la misma fue impuesta en consideración a la conducta desplegada por la parte demandante en razón de los días en que se incurrió en la infracción.

De acuerdo con esta normativa, para la Sala la entidad demandada en el cálculo de la multa, además de tener cuenta la normativa que la contenida, consideró el tipo de infracción y la gravedad de la misma.

En la sentencia de 4 de febrero de 1999¹³, el Consejo de Estado expuso que corresponde al Ministerio de Medio Ambiente determinar los criterios a través de los cuales desarrolla la voluntad del legislador contenida en el artículo 85 de la Ley 99 de 1993. Y agregó que:

"es cierto que el artículo 85 de la Ley 99 de 1993 plantea la posibilidad de que se impongan multas por las infracciones a las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables, pero siempre y cuando las

¹³ M.P. Juan Alberto Polo Figueroa



autoridades detecten la comisión de conductas infractoras que se prolonguen en el tiempo [...]”.

En consonancia con lo anterior, para esta Sala la multa impuesta a ECOPETROL S.A. tenida como base para hallar el valor final que se impuso, se encuentra ajustada a la magnitud y alcance de los hechos demostrados a lo largo de la investigación administrativa adelantada por la CAS y en el trámite judicial de instancia.

De la caducidad:

La Sala ha de precisar en primer lugar que para el término de caducidad de la facultad sancionatoria de la SIC, en el presente asunto, es el consignado en el artículo 38 del CCA. Aclarado lo anterior, frente a la ocurrencia de la caducidad, ha de señalarse que, frente al momento a partir del cual comienza a contabilizarse el ejercicio oportuno de la potestad sancionatoria de la Administración, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido clara en señalar que se debe tener en cuenta el tipo de conducta que es objeto de sanción.

En efecto, acorde con la jurisprudencia de la Sección Primera de la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo¹⁴, este término empieza a contabilizarse, generalmente, desde (i) la realización del acto de ejecución instantánea, (ii) la cesación de la conducta continuada, (iii) la fecha en la que se debió cumplir un deber¹⁵, o (iv) de manera individual frente a cada una de las conductas homogéneas reiteradas.

Estas hipótesis tienen como común denominador la realización del hecho, acorde con lo dispuesto en el artículo 38 del CCA y en consecuencia, para contabilizar el término de caducidad de la facultad sancionatoria, se debe, en cada caso, determinar el tipo de conducta objeto de infracción.

Bajo este marco, cuando se trata de una conducta de ejecución instantánea, el término para investigar y sancionar al administrado se debe contabilizar desde que se produce el hecho; mientras que cuando se trata del segundo tipo de conductas - ejecución continua-, el término de los tres (3) años de que trata el artículo 38 del

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera, Sentencia de 12 de septiembre de 2019, rad. 25000-23-24-000-2011-00494-01, C. P. Nubia Margoth Peña Garzón, actor: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, demandado: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS – SSPD.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta, Sentencia de 10 de mayo de 2018, rad. 25000-23-24-000-2009-00353-01, C. P. Rocío Araújo Oñate, actor: Chevron Petroleum Company.



C.C.A., comienza a contarse a partir del momento en que cesa la conducta reprochable¹⁶.

Respecto del término con que cuenta la administración para hacer uso de su potestad sancionatoria, la Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado unificó su jurisprudencia mediante sentencia de 29 de septiembre de 2009¹⁷, en el sentido de determinar que el factor temporal para ejercer la facultad debe contarse hasta el momento que se expida y notifique el acto principal y, no frente a aquellas actuaciones posteriores que se surten en virtud del agotamiento de la vía gubernativa.

Así se estableció con claridad en la mencionada decisión:

*[...] Bajo este hilo conductor, **y en la necesidad de unificar las posturas de las Secciones sobre el tema**, asunto que precisamente constituyó el motivo para que el presente proceso fuera traído por importancia jurídica a la Sala Plena, a continuación se explicarán las razones esenciales por las cuales se considera que la tesis de recibo y que debe imperar es la que proclama que la sanción disciplinaria se impone cuando **concluye la actuación administrativa al expedirse y notificarse el acto administrativo principal, decisión que resuelve de fondo el proceso disciplinario. Es este el acto que define la conducta investigada como constitutiva de falta disciplinaria.** En él se concreta la expresión de la voluntad de la administración.*

*Por su parte, **los actos que resuelven los recursos interpuestos en vía gubernativa contra el acto sancionatorio principal no pueden ser considerados como los que imponen la sanción porque corresponden a una etapa posterior cuyo propósito no es ya emitir el pronunciamiento que éste incluye la actuación sino permitir a la administración que éste sea revisado a instancias del administrado.** Así, la existencia de esta segunda etapa denominada "vía gubernativa" queda al arbitrio del administrado que es quien decide si ejercita o no los recursos que legalmente procedan contra el acto.*

La actuación administrativa y la vía gubernativa son dos figuras autónomas y regidas por procedimientos propios. La primera, culmina cuando la administración, luego de tramitarla, define la investigación y expide el acto que

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera, Sentencia del 18 de agosto de 2011, Radicación número: 11001-03-24-000-2007-00013-01. C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia de Unificación del 29 de septiembre de 2009. Rad. 11001-03-15-000-2003-00442-01. M.P.



impone la sanción. La segunda se erige en un medio de defensa del administrado afectado con la decisión sancionatoria en su contra, que se concreta en el ejercicio de los recursos propios de la vía gubernativa, dispuestos para controvertir la decisión primigenia, es decir, se trata de una nueva etapa respecto de una decisión ya tomada.

*Afirmar que la administración, **además de estar en el deber de decidir y de notificar dentro del término de cinco años a partir del acto constitutivo de la falta la actuación administrativa sancionatoria también está obligada dentro de ese lapso a resolver los recursos de la vía gubernativa e incluso a notificar el acto que resuelve el último recurso, es agregarle a la norma que consagra el término para ejercer la potestad sancionatoria disciplinaria una exigencia que no contempla** y permite, finalmente, dejar en manos del investigado, a su arbitrio, la determinación de cuándo se "impone" la sanción, porque en muchas ocasiones es del administrado de quien dependen las incidencias del trámite de notificación de las providencias.*

En este orden de ideas, en el sub examine es evidente que el fallo suplicado interpretó de forma errónea el artículo 12 de la Ley 25 de 1974 con las modificaciones que le introdujo el artículo 6 de la ley 13 de 1984, porque le otorgó un equivocado entendimiento al considerar el alcance del término de prescripción de la acción administrativa disciplinaria hasta comprendida la notificación del acto administrativo que resuelve el último recurso de la vía gubernativa. Por el contrario, imponer la sanción disciplinaria dentro del término de cinco (5) años contados a partir del último acto constitutivo de la falta, significa que, como máximo, dentro de dicho plazo debe la autoridad pública expedir y notificar el acto administrativo principal, es decir, el acto primigenio que resuelve y que pone fin a la actuación administrativa disciplinaria.

La prosperidad del cargo propuesto impone infirmar la sentencia del 25 de julio de 2002 y, consecuentemente, emitir sentencia de reemplazo [...]. (negrillas fuera de texto).

De conformidad con la tesis jurisprudencial reseñada, en el término para ejercer la facultad sancionatoria, la administración debe expedir y notificar el acto administrativo principal y luego de vencido este período puede proceder a resolver la correspondiente vía gubernativa, conforme los recursos procedentes contra el acto de naturaleza sancionatoria.



En consecuencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 38 del CCA y el precedente jurisprudencial, la administración cuenta con un término de tres (3) años para expedir el acto administrativo sancionatorio y proceder a su notificación, agotando así la actuación administrativa, para luego, en caso de haberse ejercido los recursos establecidos en el ordenamiento contra el acto administrativo principal, proceder a resolver la vía gubernativa.

Descendiendo al caso que ocupa la Sala, cabe precisar que la Resolución DGL 0000816 del 20 de agosto de 2009, mediante la cual, la CAS impuso una sanción a ECOPETROL S.A., por conductas desplegadas entre enero de 2005 a marzo de 2009, se notificó personalmente el día **1º de septiembre de 2009**.

Para determinar el extremo a partir del cual se debe contabilizar el término de caducidad de la facultad sancionatoria de la CAS, deberá la Sala establecer el tipo de conductas por las cuales se sancionó a ECOPETROL S.A., precisando que, son conductas instantáneas aquellas que se agotan en un solo momento; mientras que, las de ejecución sucesiva, se prolongan en el tiempo, lo que significa que la comisión de la conducta objeto de investigación tiene el carácter de continuada, en virtud de lo cual, la facultad sancionatoria de la administración debe computarse a partir de la realización del último acto de ejecución.

En desarrollo de lo anterior, es relevante señalar que, según lo establecido por la CAS en las resoluciones demandadas, las actuaciones objeto de investigación tienen el carácter de continuado por el hecho de que se derivan de la captación de agua del río La Colorada por parte de ECOPETROL S.A. desde el año **2005** -cuando cesó la vigencia de la concesión otorgada la Resolución No. 201 de 1994- hasta el **30 de marzo de 2009**, cuando se notificó el Auto SGA No. 000034 del 20 de marzo de 2009 que ordenó la suspensión de la captación.

De esta manera, el conteo del término el ejercicio de la facultad sancionatoria inició el 30 de marzo de 2009 y se prolongó por un periodo de 3 años. Así, por cuanto la sanción a ECOPETROL S.A. fue impuesta por la CAS mediante **Resolución No. 0000816 del 20 de agosto de 2009** y esta decisión fue notificada al investigado el día **1º de septiembre de 2009**, es claro que en el presente caso no operó la caducidad de la facultad sancionatoria.

Acorde con lo expuesto se denegará el cargo de nulidad.



CONDENA EN COSTAS

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y como en este caso ninguna de aquellas actuó de esa forma no se efectuará condena en costas alguna.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Santander administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

Primero. **DENIÉGUENSE** las súplicas de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Sin condena en costas

Tercero. Una vez en firme esta providencia, **ARCHIVAR** las diligencias previas las anotaciones en el Sistema Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE. Aprobado en Sala según Acta No. 4 de 2024

Aprobado y firmado por medios digitales
IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA
Magistrado Ponente

Aprobado y firmado por medios digitales
JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR
Magistrado

Aprobado y firmado por medios digitales
IVÁN FERNANDO PRADA MACÍAS
Magistrado

Firmado Por:

Ivan Mauricio Mendoza Saavedra
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 6 Administrativa
Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander

Julio Edison Ramos Salazar
Magistrado
Mixto 005
Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander

Ivan Fernando Prada Macias
Magistrado
Oral
Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **19583e8ea2857b14f4bfccbb0d0cda112f47215a1656cff72b0ef439c4e0d744**

Documento generado en 22/02/2024 09:18:54 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>