



PROCEDIMIENTO AMBIENTAL SANCIONATORIO – Etapas / INDAGACIÓN PRELIMINAR – Finalidad / INDAGACIÓN PRELIMINAR – Es optativa / INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO AMBIENTAL SANCIONATORIO – Finalidad / CESACIÓN DE PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO – Causales / FORMULACIÓN DE CARGOS – Oportunidad / FORMULACIÓN DE CARGOS – Finalidad / PROCEDIMIENTO AMBIENTAL SANCIONATORIO – No puede prescindirse de las etapas / INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO AMBIENTAL SANCIONATORIO Y FORMULACIÓN DE CARGOS – Diferencias / DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y DERECHO DE DEFENSA – Se vulneran cuando se fusiona en una sola decisión el acto que da inicio a la investigación administrativa y el que formula cargos / DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO - Garantía

[L]a entidad demandada manifestó que, en virtud del principio de economía procesal, profirió, en una misma actuación, la apertura del procedimiento sancionatorio y la formulación de cargos, en razón a que, anunció, contaba con los suficientes elementos de juicio que le permitían tener claridad sobre los hechos constitutivos de la supuesta infracción ambiental imputable a Triple A y que no se explicaba la razón por la cual sólo vino a presentarse ese reparo cuando ya se había tomado la decisión definitiva y no cuando se notificó del Auto del 794 del 20 de agosto de 2010. No obstante, para la Sala tal discernimiento no halla asidero alguno si se confronta con las disposiciones legales que rigen las actuaciones de las autoridades ambientales en materia sancionatoria. Sobre el punto es menester señalar que el establecimiento de procedimientos sancionatorios es del resorte del Legislador en atención a lo que dispone el artículo 150 Superior, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 6 y 29 de la Carta Política. Siendo ello así, y visto que en materia ambiental, el Congreso de la República estableció un orden de las etapas que deben agotarse siempre que concurren los requisitos para ese efecto, no es procedente que la autoridad administrativa omita ninguno de ellos a su discreción o arbitrio. [...] Así pues, y descendiendo al caso que nos ocupa, es claro para la Sala que los actos administrativos demandados vulneraron el derecho al debido proceso de la actora, en la medida en que, se pretermitió una etapa procesal que se identifica en la Ley 1333 de 2009 como autónoma y con características propias, cual es la de la iniciación del procedimiento sancionatorio previsto en el artículo 19 de ese cuerpo normativo. Al respecto, debe llamarse la atención a las autoridades ambientales, y en general a la Administración Pública, sobre el carácter legal de los procedimientos que adelantan y la necesidad de que actúen al amparo de las previsiones que allí se sustentan, pues no está a su discreción el agotamiento de las etapas concernidas. Se trata de ciclos legales que deben ser agotados pues, como ya se definió, todos ellos están fundados en la necesidad de garantizar el equilibrio de las partes que participan en esa dinámica sin que sea procedente, se reitera, que su acatamiento dependa de la voluntad de la autoridad correspondiente.

CONDENA EN COSTAS – Se niega por no ser temeraria la conducta de la parte vencida

De conformidad con lo establecido en el artículo 55 de la ley 446 de 1998 hay lugar a condenar en costas a la parte vencida, sólo en la medida en que su conducta sea temeraria porque no le asiste al demandar u oponerse “un fundamento razonable, o hay de su parte una injustificada falta de colaboración en el aporte o práctica de pruebas, o acude a la interposición de recursos con un interés meramente dilatorio”. En el caso concreto, la parte demandada, en cumplimiento de su deber legal, acudió al proceso, contestó la demanda, presentó excepciones, participó en la práctica de las pruebas, sin abusar de su derecho a acceder a la Administración de Justicia. Por lo tanto, no hay lugar a acceder a su reconocimiento.



FUENTE FORMAL: LEY 1333 DE 2009 – ARTÍCULO 17 / LEY 1333 DE 2009 – ARTÍCULO 18 / LEY 1333 DE 2009 – ARTÍCULO 20 / LEY 1333 DE 2009 – ARTÍCULO 22 / LEY 1333 DE 2009 – ARTÍCULO 23 / LEY 1333 DE 2009 – ARTÍCULO 24 / LEY 446 DE 1998 – ARTÍCULO 55

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., quince (15) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 08001-23-31-000-2011-01455-01

Actor: SOCIEDAD DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BARRANQUILLA

Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO

Tesis: Es nulo por expedición irregular de las decisiones sancionatorias emitidas por una autoridad ambiental si en el procedimiento administrativo fusiona en una sola decisión el acto que da inicio a la investigación administrativa y el que formula cargos

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 22 de marzo de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Subsección de Descongestión, mediante la cual denegó las pretensiones de la demanda.

I. LA DEMANDA

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo (en adelante CCA), la sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla S.A. E.S.P. (en adelante Triple A), por intermedio de apoderado, interpuso demanda contra la Corporación Autónoma Regional del Atlántico (en adelante CRA).

1.1. Pretensiones

“1. Que es nulo el Auto No. 000794 del 20 de agosto de 2010, expedido por la C.R.A, por medio del cual se inicia investigación y se formulan cargos en contra de TRIPLE A.

2. Que es nula la Resolución No. 1102 del 28 de diciembre de 2010, expedida por la C.R.A. mediante la cual dicha entidad resolvió una investigación administrativa iniciada en contra de la sociedad TRIPLE A, imponiéndole a ésta una sanción pecuniaria consistente en multa por valor de \$220.024.618,95.

3. Que es nula la Resolución No. 428 del 20 de junio de 2011, expedida por la C.R.A, por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por TRIPLE (sic) en contra de la Resolución No. 1102 del 28 de diciembre de 2010.

4. Que como consecuencia de la prosperidad de cualquiera de las pretensiones anteriores, se restablezca el derecho de la sociedad TRIPLE A S.A. E.S.P., declarando que ella no tiene obligación alguna a su cargo y en beneficio de la CRA, por concepto de la sanción pecuniaria que fue impuesta y confirmada por los actos administrativos anteriormente citadas (sic) y que son materia de demanda.

5. Que como consecuencia de la prosperidad de cualquiera de las pretensiones anteriores, y si la sanción es revocada o si su valor es disminuido, y a pesar de eso TRIPLE A, voluntariamente o en virtud de procesos de cobro coactivo o por otra causa, hubiere realizado o realizare pagos totales o parciales de la multa impuesta mediante los actos demandados, y/o hubiere sufrido o sufriere embargo de bienes o de recursos por esta misma causa, y/o hubiere pagado o llegare a pagar los intereses u otros conceptos adicionales por dicha sanción, solicito que se restablezca el derecho de la sociedad TRIPLE A S.A. E.S.P. mediante sentencia en la cual se condene a la CRA y/o a quien haya recibido los pagos o recursos en nombre de ésta, a devolver y/o desembargar dichos recursos o bienes, junto con intereses de mora o, en su defecto, con intereses corrientes o, en su defecto, con indexación, ordenando dar aplicación, en lo que sea del caso, a los artículos 176, 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo, respecto a lo que en ellos se dispone para la ejecución de la sentencia que se dicte.

6. Que en cuanto hubiere lugar, y de acuerdo con los resultados del proceso, se condene en costas a la CRA.”¹

1.2. Normas violadas y concepto de violación

Como normas infringidas, se señalaron las previstas en el artículo 29 de la Constitución Política, los artículos 35, 36 y 39 del Código Contencioso Administrativo, el artículo 1° de la Ley 95 de 1890, el artículo 1° del Decreto 838 de 2005, el artículo 1° de la Ley 962 de 2005, el artículo 2° de la Ley 872 de 2003, la Ley 142 de 1994, el artículo 16 del Decreto 948 de 1995 y los artículos 2, 3, 4, 5, 8, 9, 17, 18 y 24 de la Ley 1333 de 2009.

Los cargos planteados contra los actos administrativos atacados pueden sintetizarse de la siguiente manera:

1.2.1. Violación del debido proceso por desconocimiento de las etapas procesales del proceso sancionatorio ambiental.

Adujo que la CRA incurrió en una transgresión al derecho fundamental al debido proceso, en la medida en que omitió adelantar la etapa de indagación preliminar contenida en el artículo 17 de la Ley 1333 de 2009, habiendo debido hacerlo de manera previa al inicio del proceso sancionatorio, toda vez que es la que permite establecer si la conducta imputada a Triple A había sido cometida por ella o si era

¹ Folios 1 y 2 del Cuaderno No. 1 del expediente.



constitutiva de infracción ambiental. Destacó que esto cobraba especial relevancia en cuanto que, en este caso, el origen de la actuación sancionatoria se dio a partir de unas quejas presentadas a la autoridad ambiental que debieron ser objeto de verificación por parte de ésta.

De otra parte, afirmó que también se evidenciaba la vulneración al debido proceso en el hecho de haber expedido un solo auto dando apertura al proceso sancionatorio ambiental y formulando cargos de manera simultánea. Aseguró que se trata de etapas independientes dentro del proceso sancionatorio ambiental, lo que impedía a la Corporación proceder a la expedición de una sola actuación, aun cuando fuere invocado el principio de economía procesal, como ocurrió en este caso.

Ahora, la Ley 1333 de 2009 consagra la posibilidad de que entre estas dos etapas el investigado pueda solicitar la cesación de procedimiento ambiental bajo las causales taxativas previstas para ese efecto. No obstante, al haber actuado como lo hizo la CRA, se le impidió hacerlo, lo que transgredió sus derechos de defensa y contradicción.

Además, alegó que ambos actos (el de inicio y el de formulación de cargos) tienen reglas particulares en materia de notificación, lo que refuerza el hecho de que deban expedirse por separado.

1.2.2. Violación del debido proceso por desconocimiento de las causales de exoneración de responsabilidad en materia ambiental.

Sostuvo que el proceso sancionatorio ambiental, que culminó con las Resoluciones No. 1102 de 2010 y 428 de 2011, desconoció el debido proceso, habida consideración de que no tuvo en cuenta que se había configurado dos causales eximentes de responsabilidad en materia ambiental, de conformidad con lo consagrado en la Ley 1333 de 2009, a saber, la fuerza mayor y el hecho de un tercero.

Para sustentar lo anterior, aseveró que las situaciones constitutivas de infracción ambiental que la Corporación encontró en el relleno sanitario de su propiedad (particularmente, la exposición de 1500 m² de área de residuos sólidos sin cobertura) respondieron a eventos ajenos a la empresa, como son el periodo de fuertes lluvias que ocurrió en el país en el segundo semestre del año 2010 y los bloqueos de las vías que impidieron el paso del tráfico y que fueron realizados por



terceros. Aseguró que ello fue lo que impidió a la empresa cumplir a cabalidad con el servicio de aseo, lo que, a su vez, generó un retraso en el mismo, concretamente en las etapas de recolección y transporte de residuos sólidos.

1.2.3. Falta de motivación del acto administrativo por medio del cual se inició el proceso sancionatorio ambiental y se formularon los cargos.

Sostuvo que si admitiera que en virtud del principio de economía procesal pudiera adelantarse en una sola actuación la apertura de investigación y la formulación de cargos, entonces la autoridad ambiental tendría la carga de motivar estos últimos, en especial en lo que respecta a la falta de oportunidad para invocar la cesación de procedimiento, en la medida en que al no haberle permitido presentarla, debió haber sustentado las razones que tenía para ello. No obstante, al analizar el auto demandado, se advierte que en él no se hace ninguna referencia a los motivos legales y fácticos que lo llevaron a actuar de esta manera.

1.2.4. Falsa motivación de la investigación formulada y resuelta por la indebida aplicación del literal F.6.4.2.2 del RAS 2000 y extralimitación de funciones de la CRA.

Manifestó que uno de los cargos para endilgar responsabilidad a Triple A fue la no implementación del Plan de Contingencia y Emergencia para garantizar el tránsito de los vehículos, con base en lo dispuesto en el RAS 2000, pues a juicio de la CRA, debe existir coadyuvancia entre el Departamento, la Alcaldía y la empresa prestadora del servicio para mantener la vía en buen estado. Sin embargo, la demandante argumentó que ello constituye una errónea interpretación de la norma, en tanto que no es cierto que la empresa tenga esa obligación a su cargo, sino que su aporte se trata de meras contribuciones para el mantenimiento de la vía pública. Alegó que si bien era cierto que el RAS contenía ciertas obligaciones en materia de acceso al relleno sanitario, también lo era que ello no debe interpretarse como una obligación de mantenimiento de las vías públicas, pues se trata de una obligación que recae en otras entidades.

Indicó que, consciente de la problemática de las vías, ha solicitado de manera insistente a la Gobernación y la Alcaldía que adopten las medidas pertinentes para evitar afectaciones en la prestación del servicio de aseo, y que pese a ello, ha procedido a invertir sumas de dinero, a título de donación, con el fin de colaborar a la consecución del fin de mantenimiento que se pretende.

1.2.5. Falsa motivación por aplicación de multa sancionatoria con base en afectación al ambiente y la salud pública por la generación de olores ofensivos cuando no existe norma que consagre límites permisibles en este aspecto.

Destacó que en el país no existe norma que fije unos límites máximos permisibles en materia de olores ofensivos, lo que impide a la autoridad ambiental endilgar algún tipo de infracción ambiental por esta situación y menos derivar de forma automática la generación de una contaminación por esa misma razón.

Trajo a colación que el anterior Decreto 948 de 1995 (hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015) define la contaminación atmosférica como aquellos fenómenos físicos, sustancias o elementos que causan efectos adversos al ambiente, los recursos naturales o la salud humana. De igual forma, invocó la definición de olor ofensivo como aquel que causa fastidio, aunque no cause daño a la salud humana. De lo anterior derivó que el hecho de que se estén generando olores ofensivos no implica necesariamente que se esté en presencia de una contaminación atmosférica, pues precisamente pueden existir olores que siendo ofensivos no generan daño a la salud de las personas. Resaltó que para motivar los actos demandados, la CRA adujo que existían pruebas certeras de la afectación al ambiente y la salud humana, lo cual carece de respaldo, pues no existe reporte de daño a la salud y la verificación de tal circunstancia obedeció a las apreciaciones de los funcionarios que atendieron la visita.

Afirmó que con esta decisión se había vulnerado el principio de tipicidad de la infracción, que exige que previamente a la imposición de la sanción exista ley que precise de forma inequívoca cuál es y en qué consiste la conducta sancionable, lo que no ocurrió en este caso pues, según adujo, la conducta realizada no está tipificada como infracción ambiental.

1.2.6. Falsa motivación por inaplicabilidad del Plan de Contingencia y Emergencia contemplado en el Plan de Manejo Ambiental aprobado para el relleno sanitario, desconociendo las causales de exoneración de responsabilidad.

Sostuvo que no existió infracción ambiental alguna en lo que respecta a la obligación de implementar el Plan de Contingencia y Emergencia, en la medida en que la proliferación de vectores que ocurrió en el relleno sanitario a raíz de los 1500 m² de residuos descubiertos no tuvo la entidad para ser calificado como



emergencia, sino que se trató de un evento amenazante, situación que no tenía la entidad suficiente para dar lugar a la implementación.

Alegó, también, que frente a esta situación se tomaron ciertas medidas que son comunes para este tipo de actividades, como son las coberturas temporales que ayudan a controlar la infiltración de las aguas lluvias y mitigar el impacto visual.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La **CRA** contestó la demanda en los siguientes términos:

2.1. En primer lugar, propuso la excepción de inepta demanda, afirmando que no se cumplió con los requisitos formales, en tanto que no se formularon vicios de nulidad de los actos administrativos demandados, sino simplemente reproches constitucionales.

Señaló que en materia de nulidad y restablecimiento del derecho es necesario describir y explicar el alcance y sentido de la infracción que se considera está plasmada en dichos actos, lo que se conoce como concepto de violación. No obstante, en el caso concreto no se cumplió con ello, sino que el demandante se limitó a presentar argumentos en contra del procedimiento que se llevó a cabo y no contra los actos administrativos en sí mismos considerados que son los pasibles de control judicial. Adujo, además, que lo concerniente al trámite procesal ya fue estudiado mediante acción de tutela que identificó con los siguientes números de radicado: 2011-00180 y 2011-00403.

2.2. En segundo lugar, alegó que el demandante tiene la carga de probar los supuestos que la llevan a afirmar que existe un vicio de ilegalidad de los actos demandados, teniendo en cuenta el carácter rogado de este tipo de procesos contenciosos y que, en este caso, Triple A no lo logró.

2.3. Argumentó que en materia sancionatoria ambiental existe una inversión en la carga de la prueba del dolo o culpa con que se comete la infracción, por lo que la autoridad ambiental no está en la obligación de probar este elemento, sino que será el investigado quien deberá lograr desvirtuarlo.

2.4. Defendió la legalidad de los actos demandados insistiendo en el cumplimiento cabal por parte de la Corporación de las disposiciones de la Ley 1333 de 2009 y la Ley 99 de 1993, pues lo cierto es que la demandante incurrió en



un incumplimiento de los términos de la licencia ambiental que le fue otorgada para la operación del relleno sanitario, lo que derivó en las infracciones ambientales por las cuales fue sancionada.

Aseveró que no era cierto que se hubiese vulnerado el debido proceso del investigado, pues éste tuvo a su disposición las oportunidades para ejercer su respectiva defensa, de los cuales hizo uso dentro del proceso sancionatorio ambiental.

Destacó que no era cierto que la indagación preliminar fuera una etapa obligatoria pues la misma Ley 1333 de 2009 dispone que la misma se llevará a cabo cuando haya lugar a ello y que, en el presente caso, no era necesaria, pues los hechos eran claros y habían sido verificados.

Asimismo, manifestó que en la mencionada ley no existía prohibición alguna de realizar dos actuaciones (como el inicio y la formulación de cargos) en un mismo acto administrativo, y que tampoco existe restricción de términos para proceder con la segunda de esas etapas, sino que simplemente se requiere que se haya comprobado que existe mérito para ello.

2.5. En lo que respecta a las causales eximentes de responsabilidad, insistió en que no se cumplieron los elementos para su configuración, habida cuenta de que, de una parte, la ola invernal apenas había iniciado cuando se realizó la visita de seguimiento que dio lugar al proceso sancionatorio ambiental, y de otra, los bloqueos de las vías se realizaron por periodos de horas, lo cual no tiene la entidad suficiente para hacer procedente estas causales.

2.6. En cuanto a la interpretación de la obligación contenida en el RAS 2000, argumentó que sí era competencia de la empresa el mantenimiento de las vías externas, en virtud de lo consagrado en el artículo 14 del Decreto 838 de 2005, y que en el caso bajo examen, se logró demostrar que Triple A no había sido eficaz, eficiente ni efectiva en sus actuaciones.

2.7. En lo atinente a los límites permisibles en materia de olores aseveró que no se trató de meras apreciaciones de sus funcionarios, sino que en la visita se encontraban presentes el Ministerio Público, el Personero Municipal y trabajadores de la empresa, quienes pudieron comprobar la afectación ambiental. Destacó que la sanción por este tema había cumplido la normativa en la materia, especialmente la Resolución No. 2086 de 2010, referente a la metodología para la tasación de las



multas. Nuevamente invocó la presunción de culpa o dolo en este punto, buscando con ello desvirtuar el argumento del actor de que debió ser la CRA la que presentara las pruebas correspondientes.

2.8. Aseguró que de conformidad con la documentación que tuvo a su disposición, Triple A había clasificado en un principio la proliferación de los vectores como una emergencia interna, pese a lo cual posteriormente la quiso mostrar como un evento amenazante. Sin embargo, estimó que al existir esa clasificación inicial y no haber puesto en funcionamiento el Plan de Contingencias y Emergencias se configuró la infracción ambiental que le es reprochada.

2.9. Aseguró que como autoridad ambiental tiene la obligación de proteger el medio ambiente cuando existan situaciones que pongan en peligro o afecten el medio ambiente y los recursos naturales. Afirmó que en el presente caso existió material probatorio suficiente que demostraba la causación de una infracción ambiental a raíz de las actuaciones de Triple A.

2.10. Finalmente, alegó que existía falta de competencia al haber incluido en la demanda pretensiones que no fueron objeto de conciliación como son las identificadas en los numerales 4, 5 y 6 del respectivo acápite, y que, en esa medida, no podían ser conocidas por el Juez de lo Contencioso Administrativo.

III. LA SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia del 22 de marzo de 2013, el **Tribunal Administrativo del Atlántico, Subsección en Descongestión**, denegó las pretensiones de la demanda². La decisión se apoyó en las siguientes consideraciones:

3.1. Definió el problema jurídico de la siguiente manera:

“El problema jurídico que se dilucida en el presente caso consiste en determinar si deben declararse como nulos los autos No. 000794 del 20 de agosto de 2010, expedido por la C.R.A., la resolución No. 1102 del 28 de diciembre de 2010, resolución No. 428 del 20 de junio de 2011, expedida por la C.R.A., con ocasión a la supuesta vulneración de los derechos del demandado al exponer que violó (sic) el derecho al debido proceso, la defensa y contradicción”³.

3.2. En lo que respecta a la excepción de inepta demanda consideró que por la forma en que fue planteada no es posible estudiarla a manera de medio exceptivo,

² Folios 850 a 864 del Cuaderno Principal.

³ Folio 855 vto. del Cuaderno Principal.



sino como un verdadero argumento de defensa, razón por la cual procedió con su estudio.

3.3. Trajo a colación las etapas del proceso sancionatorio ambiental contenidas en la Ley 1333 de 2009 para señalar que la indagación preliminar es una fase que no es de práctica obligatoria en todos los casos, habida cuenta de que la misma está prevista para aquellos eventos en los que no se cuenta con la claridad suficiente para dar inicio al proceso sancionatorio ambiental, pero que en los casos en que sí exista dicha claridad, se puede prescindir de ella. Por lo anterior, estimó que este cargo no tenía la vocación de prosperar.

3.4. Frente a las eximentes de responsabilidad hizo un recuento de lo que se entiende por ellas en el interior del proceso sancionatorio ambiental y concluyó que en el caso concreto no se cumplieron los requisitos para que fueran decretadas. En efecto, en lo que respecta a las protestas, encontró probado que los bloqueos ocasionados por éstas tuvieron una duración de apenas unas horas, por lo que no tuvieron la entidad suficiente para ser constitutivas de fuerza mayor o caso fortuito. En cuanto a la ola invernal, destacó que si bien era un hecho conocido que el segundo semestre de 2010 presentó periodos de fuertes lluvias, en el proceso no se demostró que ello fuera la causa adecuada de las infracciones cometidas.

3.5. En lo atinente al argumento de que la CRA realizó una indebida interpretación del RAS 2000, el Tribunal destacó que el artículo invocado por el demandante no fue la razón fundamental para imponer la sanción, sino que lo fueron las condiciones del relleno sanitario y los 1500 m² de residuos sólidos sin tratamiento. De igual forma, resaltó que la autoridad ambiental había realizado la tasación de la multa de conformidad con los criterios establecidos en la Resolución No. 2086 de 2010, como debía hacer, y que en ello se advierte la verdadera razón de la sanción.

3.6. Otro argumento que fue dilucidado en primera instancia fue el referido a la imposibilidad de sancionar a Triple A por olores ofensivos cuando no existe en el país norma alguna que establezca los límites permisibles en la materia. Al respecto el *a quo* empezó por definir qué se entiende por contaminación atmosférica y olores ofensivos, de conformidad con el Decreto 948 de 1995.

A renglón seguido, procedió a invocar el deber que tiene el Estado del saneamiento y protección ambiental, obligación que se encuentra consagrada en



la Constitución Política de 1991 y que le impone una carga a la Administración de realizar las acciones necesarias para lograr salvaguardar el ambiente y los recursos naturales. Dentro de sus funciones para alcanzar estos objetivos, las autoridades ambientales tienen la facultad de vigilar y sancionar a quienes cometan infracciones ambientales así como la posibilidad de imponer las medidas preventivas que estime pertinentes para lograr la efectividad de la protección ambiental, razón por la cual consideró que el hecho de que no existiera normativa específica que estableciera unos límites en materia de olores no le restaba competencia a la CRA para investigar y sancionar a la empresa Triple A.

3.7. Por último, desestimó el cargo de falsa motivación en la decisión de sancionar por considerar que sí existen elementos probatorios suficientes que dan cuenta de la necesidad que existió de aplicar el Plan de Contingencias y Emergencia contenido en el Plan de Manejo Ambiental aprobado a Triple A, para lo cual citó tanto el acta de la visita llevada a cabo el 4 de agosto de 2010, como el Concepto Técnico No. 000610 del 20 de ese mismo mes y año, los cuales dan cuenta de las falencias presentadas en el relleno sanitario y las consecuencias ambientales del mismo. Por ello, consideró que el cargo no debía prosperar.

IV. EL RECURSO DE APELACIÓN

La **parte demandante** interpuso, oportunamente, recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia. Los fundamentos se sintetizan en tres aspectos, a saber⁴:

4.1. En relación con el Auto No. 794 del 20 de agosto de 2010, destacó que el Tribunal se centró en la parte correspondiente a la indagación preliminar, mas no se pronunció sobre la imposibilidad que a su juicio existe de combinar en una sola actuación el inicio de la investigación con la formulación de los cargos. Reiteró los argumentos presentados en la demanda referentes a que se trata de dos momentos procesales diferentes y que, como tales, tienen unas reglas especiales en cuanto a la notificación que no permiten que sean unidos en uno solo. Insistió también en que un actuar como el aquí descrito imposibilita al investigado a presentar solicitud de cesación de procedimiento, la cual es una prerrogativa que tiene a la luz del artículo 23 de la Ley 1333 de 2009.

⁴ Folios 866 a 882 cuaderno principal.



4.2. Se refirió también a la inexistencia de norma que establezca límites permisibles en materia de olores ofensivos, para reiterar que ella es un presupuesto necesario para endilgar responsabilidad por contaminación en estos casos. Afirmó que el hecho generador de la infracción fueron los 1500 m² de residuos sólidos sin cubrir que, según lo dicho por la CRA, ocasionaron los olores ofensivos. No obstante, para poder hablar de contaminación por este tipo de olores, es necesario que previamente se haya establecido un umbral de cumplimiento, pues con base en ello es que podrá derivarse cualquier inobservancia del mismo. Alegó que no toda presencia de olores implica necesariamente contaminación ambiental, porque por sí solo no afecta la salud humana.

4.3. Aseveró que en el presente caso, el Juez de Primera Instancia aplicó de manera inadecuada el principio de precaución, toda vez que los actos impugnados son verdaderas sanciones y no medidas preventivas; razón por la cual el mencionado principio no tiene cabida pues busca, precisamente, adoptar medidas en eventos de incertidumbre, lo cual no ocurrió en este caso.

4.4. Por último, argumentó que no existió inadecuado manejo de los residuos sólidos en el relleno sanitario que opera, sino que las circunstancias evidenciadas por la autoridad ambiental corresponden al ejercicio normal de la actividad y se encuentran dentro de lo que se estima que no genera contaminación ambiental, lo que conlleva a una falsa motivación del acto.

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

5.1. La **parte actora** presentó alegatos de conclusión en esta instancia, reiterando las pretensiones de la demanda y los argumentos del recurso de apelación interpuesto.

5.2. Las demás partes guardaron silencio.

VI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El representante del Ministerio Público delegado ante el Consejo de Estado guardó silencio.

VII. CONSIDERACIONES DE LA SALA

7.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 237 de la Constitución Política, 11, 34 y 36 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia- Ley 270 del 7 de marzo de 1996, 129 del Código Contencioso Administrativo- Decreto 01 de 1984 y 13 del Acuerdo 55 de 2003, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, el Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto.

7.2. Problemas jurídicos

Teniendo en cuenta las argumentaciones del recurrente, la Sala observa que son dos los aspectos que vienen a controvertirse en esta instancia, y respecto de los cuales las partes disienten, pues, mientras que Triple A afirma que existió violación a su derecho al debido proceso en la medida en que se consignó en un solo acto administrativo la decisión de iniciar el proceso sancionatorio ambiental y formular los respectivos cargos, la CRA considera que no había impedimento alguno para hacerlo. Adicionalmente, la parte actora asevera que la decisión que la sancionó se hizo a pesar de no existir norma aplicable a la materia, exigiendo la implementación de un plan de contingencias y emergencia a una situación que no lo ameritaba, y dando un alcance que no tiene al principio de precaución, mientras que la CRA es de la posición que existen normas que hacían procedente la sanción en los términos en que fue impuesta.

Así las cosas, son en esencia dos los cargos a resolver: el primero tiene que ver con la presunta violación del derecho al debido proceso; y el segundo, en relación con el principio de tipicidad en materia sancionatoria, aspectos estos que se abordarán en ese orden seguidamente:

7.2.1. Deberá resolverse si son nulas por expedición irregular las decisiones sancionatorias emitidas por una autoridad ambiental si en el procedimiento administrativo fusiona en una sola decisión el acto que da inicio a la investigación administrativa y el que formula cargos.

7.2.2. Igualmente, habrá que determinarse si, es cierto que la CRA sancionó a la empresa demandante invocando la comisión de una conducta que no se encuentra regulada en ninguna norma jurídica, esta es, la generación de olores ofensivos por fuera de los límites permisibles, o aplicando indebidamente el principio de precaución, o ignorando que la operación del relleno era normal.

7.3. Del cargo de violación al debido proceso



Sobre el punto, observa la Sala que el Auto No. 794 del 20 de agosto de 2010, en su parte resolutive dispuso lo siguiente:

“PRIMERO: Ordenar la apertura de una investigación sancionatoria en contra de la Empresa Triple A Barranquilla S.A. E.S.P., identificada con NIT No. 800.135.913-1, representada legalmente por el señor Ramón Navarro, por el inadecuado manejo y disposición final de los residuos en el relleno sanitario Los Pocitos, incumpliendo con ello las obligaciones impuestas en la licencia ambiental otorgada por esta Corporación.

SEGUNDO: Formular a la Empresa Triple A S.A. E.S.P. identificada con NIT No. 800.135.913-1, representada legalmente por el señor Ramón Navarro el siguiente pliego de cargo.

- *La presunta afectación al medio ambiente y la salud pública (Sic) de acuerdo con lo encontrado en la visita técnica que realizó esta Entidad, soportada en el Concepto técnico No. 00610 del 20 de agosto de 2010.*
- *No haber desarrollado el Plan de Contingencia con las medidas ya planteadas, generando la problemática que acontece al relleno sanitario los Pocitos.*
- *La presunta vulneración de las Resoluciones No. 00049 del 22 de febrero de 2007, por medio de la cual la CRA otorgó Licencia Ambiental a la sociedad de acueducto, aseo, y Alcantarillado de Barranquilla S.A. E.S.P., para llevar a cabo el proyecto de construcción y operación del Parque Ambiental los pocitos y la Resolución No. 00103 del 13 de marzo del 2008, por medio del cual se acoge la complementación del Estudio de Impacto Ambiental.*

PARÁGRAFO: Si como consecuencia de la investigación sancionatoria que adelante esta Autoridad, se determina la existencia de hechos diferentes de los aquí plasmados que impliquen violación de las normas ambientales que regulan lo concerniente con el sacrificio (Sic) de reses, se procederá mediante acto administrativo debidamente motivado, a adoptar las medidas que sean del caso, y a formular los cargos que sean pertinentes”⁵.

De lo anotado se desprende que es cierto que la CRA fusionó en un solo acto la decisión de iniciar el procedimiento sancionatorio y la de formular cargos; luego es preciso ahora resolver si la adopción de esa decisión conduce a la vulneración del derecho al debido proceso.

Para esos efectos, es menester analizar el alcance de las etapas del proceso ambiental sancionatorio de la forma en que sigue a continuación:

7.3.1. De las etapas del procedimiento ambiental sancionatorio.

⁵ Visible a folios 170V y 171

De conformidad con lo expuesto en la Ley 1333 de 2009, hacen parte del procedimiento sancionatorio ambiental las siguientes etapas: (i) la indagación preliminar (Art. 17 ibídem), (ii) iniciación del procedimiento sancionatorio (Art. 18 ibídem), formulación de cargos (Art. 24 ibídem), descargos (Art. 25 ibídem), práctica de pruebas (Art. 26 ibídem) y la determinación de responsabilidad ambiental y sanción (Art. 27 Ibídem). Igualmente, debe resaltarse que durante el citado procedimiento la autoridad ambiental puede adoptar las medidas preventivas que considere, con el fin de impedir la ocurrencia de un hecho que atente en contra del medio ambiente (Art. 12 Ibídem).

7.3.1.1. Ahora bien, la primera de las fases, tal y como lo anotó el Tribunal en la sentencia recurrida, tiene como objeto la verificación de la ocurrencia de la conducta con el fin de determinar si es constitutiva de infracción ambiental, y resulta ser optativa. Al respecto el artículo 17 de la Ley 1333 de 2009 dispone:

“Artículo 17. Indagación preliminar. Con el objeto de establecer si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio se ordenará una indagación preliminar, cuando hubiere lugar a ello.

La indagación preliminar tiene como finalidad verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximentes de responsabilidad. El término de la indagación preliminar será máximo de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de la investigación.

La indagación preliminar no podrá extenderse a hechos distintos del que fue objeto de denuncia, queja o iniciación oficiosa y los que le sean conexos.” (Subrayas de la Sala).

7.3.1.2. Por su parte, la iniciación del procedimiento sancionatorio busca la verificación de los hechos u omisiones constitutivas de la infracción a las normas ambientales. Sobre el particular, el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009, reza textualmente:

“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.” (Subrayas de la Sala)

De lo expuesto se colige que el diseño del procedimiento sancionatorio en sus primeras etapas responde a la necesidad de que la autoridad ambiental cuente



con suficientes elementos de juicio desde el punto de vista fáctico y jurídico para dar comienzo a una investigación por posibles infracciones ambientales. Dicho de otra manera, el Legislador previó la etapa de indagación preliminar y de iniciación o apertura de dicho procedimiento con el único fin de verificar las circunstancias que dieron lugar a la posible infracción ambiental.

De ello dan cuenta lo que prevén los artículos 20 y 22 de la Ley 1333 de 2009, pues permiten solicitar la intervención de otras entidades para “auxiliar” al funcionario correspondiente, e incluso, que éste lleve a cabo las diligencias que requiera y estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios⁶. Siendo ello así, el agotamiento de esas dos fases depende necesariamente de la información que tenga en sus manos la autoridad ambiental.

Reafirma lo dicho el artículo 24 ibídem, al estimar que sólo es procedente formular cargos cuando quiera que exista “mérito” para ello, lo cual indica que el único presupuesto exigido por la norma es que se encuentren verificados los hechos u omisiones que dieron lugar a esa actuación administrativa.

Tal ciclo, el de iniciación del procedimiento sancionatorio, puede comenzar a propósito de tres situaciones: la primera, que exista una petición, la segunda de oficio o como resultado de haberse impuesto una medida preventiva. De cualquier manera la decisión que en este sentido se adopte debe responder al principio universal de los actos administrativos según el cual debe ser motivada razonadamente.

El Legislador también preceptuó su forma de notificación, estableciendo que debe ser personal y responder a lo que en el Código Contencioso Administrativo se regula en ese preciso tópico (artículo 19 de la Ley 1333 de 2009).

Estando en esta instancia de la actuación administrativa sancionatoria, la autoridad ambiental debe resolver si da paso a la cesación de procedimiento o a la formulación de cargos.

7.3.1.3. La denominada cesación de procedimiento acontece cuando se acredite la ocurrencia de alguna de las causales previstas en el artículo 9 ibídem; estas son: (i) muerte del investigado cuando aquel es una persona natural, (ii) inexistencia del hecho investigado, (iii) que la conducta objeto de la investigación no sea imputable

⁶ Artículos 20 y 22.

al presunto infractor, (iv) que la actividad esté legalmente amparada y/o autorizada. Así lo expresa el artículo 23 ibídem; veamos:

“Artículo 23. Cesación de procedimiento. Cuando *aparezca plenamente demostrada alguna de las causales señaladas en el artículo 9o del proyecto de ley, así será declarado mediante acto administrativo motivado y se ordenará cesar todo procedimiento contra el presunto infractor, el cual deberá ser notificado de dicha decisión. La cesación de procedimiento solo puede declararse antes del auto de formulación de cargos, excepto en el caso de fallecimiento del infractor. Dicho acto administrativo deberá ser publicado en los términos del artículo 71 de la ley 99 de 1993 y contra él procede el recurso de reposición en las condiciones establecidas en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo*”.
(Subrayas y negritas de la Sala)

De la norma en cita, se desprende que la cesación del procedimiento sancionatorio no tiene otro objeto que finalizar anticipadamente el proceso sancionatorio, al no poderse verificar con claridad las circunstancias de tiempo, modo y lugar que dieron lugar a su inicio a la luz de las causales ya descritas, pues sólo es procedente expedirse antes del auto de formulación de cargos.

Lo anterior es relevante, en la medida que, la posibilidad de solicitar la cesación del procedimiento, constituye en efecto, la primera oportunidad que tiene el presunto infractor para ejercer su derecho a la defensa frente a la autoridad ambiental, dado que, entre otras, le está permitido alegar que la conducta objeto de la investigación es inexistente, se encuentra legalmente amparada o fue cometida por un tercero a efectos de controvertir la decisión de apertura que la precede.

Asimismo, se observa que el artículo en cuestión prevé que cuando sea decretada la cesación del procedimiento sancionatorio, aquel acto deberá ser publicado en los términos previstos en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993; cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 71. De la publicidad de las decisiones sobre el medio ambiente. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa ambiental para la expedición, modificación o cancelación de una licencia o permiso que afecte o pueda afectar el medio ambiente y que sea requerida legalmente, se notificará a cualquier persona que lo solicite por escrito, incluido el directamente interesado en los términos del artículo 44 del Código Contencioso Administrativo y se le dará también la publicidad en los términos del artículo 45 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual se utilizará el Boletín a que se refiere el artículo anterior”.

Efectuado lo anterior, tal decisión es pasible de ser controvertida en vía administrativa por medio de la interposición del recurso de reposición.

7.3.1.4. Ahora bien, cuando la autoridad ambiental determine que existe mérito para continuar con la investigación, esto es, luego de verificar los hechos u omisiones que dieron lugar a la apertura de la misma y a la determinación de la conducta objeto de reproche, a través de acto administrativo motivado, procederá a formular cargos en contra del presunto infractor o causante del daño ambiental. Sobre el particular, el artículo 24 ibídem, expuso:

“Artículo 24. Formulación de cargos. Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental. En el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado. El acto administrativo que contenga el pliego de cargos deberá ser notificado al presunto infractor en forma personal o mediante edicto. Si la autoridad ambiental no cuenta con un medio eficaz para efectuar la notificación personal dentro de los cinco (5) días siguientes a la formulación del pliego de cargos, procederá de acuerdo con el procedimiento consagrado en el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo. El edicto permanecerá fijado en la Secretaría Legal o la dependencia que haga sus veces en la respectiva entidad por el término de cinco (5) días calendario. Si el presunto infractor se presentare a notificarse personalmente dentro del término de fijación del edicto, se le entregará copia simple del acto administrativo, se dejará constancia de dicha situación en el expediente y el edicto se mantendrá fijado hasta el vencimiento del término anterior. Este último aspecto deberá ser cumplido para todos los efectos en que se efectúe notificación por edicto dentro del proceso sancionatorio ambiental.

Para todos los efectos, el recurso de reposición dentro del procedimiento sancionatorio ambiental se concederá en el efecto devolutivo”. (Subrayas de la Sala).

De lo anterior se desprende que, a efectos de formular cargos es necesario que exista “mérito” para ello, lo cual indica que el presupuesto exigido por la norma es que se encuentren verificados los hechos u omisiones que dieron lugar a esa actuación administrativa y que ellos queden plasmados debidamente en el respectivo acto, lo cual se traduce, nuevamente, en el deber de motivar la decisión.

7.3.1.5. En este punto, es menester señalar que, si bien es cierto que la Ley 1333 de 2009 no dispuso un plazo mínimo entre la iniciación del procedimiento sancionatorio y la formulación de cargos, no lo es menos que, como se vio, sólo hasta antes de agotar la etapa de apertura le es dable al presunto infractor solicitar

la cesación del procedimiento de forma anticipada, circunstancia que impide que en un mismo acto se provea sobre la apertura y formulación.

Aunado a lo anterior, es preciso señalar que, tanto para la iniciación del procedimiento como para la formulación de cargos, el Legislador contempló trámites diferentes de notificación, a saber: para la primera de las citadas fases, el artículo 19 de la Ley 1333 de 2009, prevé que la comunicación de las actuaciones sancionatorias ambientales se llevaran a cabo de acuerdo con el procedimiento establecido en el CCA, esto es, de forma personal (Art. 44) o por fijación por edicto por el plazo de diez (10) días (Art. 45), que se entienden hábiles. Mientras que, la última etapa en cuestión, dispone que el acto administrativo que contenga el pliego de cargos deberá ser notificado de forma personal o mediante edicto que permanecerá fijado en la Secretaría Legal o la dependencia que haga sus veces en la respectiva entidad por el término de cinco (5) días calendario (Art. 24 de la Ley 1333 de 2009).

Bajo tal perspectiva, es claro que, las fases de iniciación y formulación de cargos difieren tanto en su objeto como en el procedimiento para su adopción, por ende, su expedición debe realizarse en actuaciones separadas, ello a efectos de garantizar que sean respetadas las formas propias de cada acto y el diseño que el Legislador previó a efectos de que sean debidamente garantizados los derechos de defensa y de contradicción del presunto infractor.

7.3.1.6. Finalmente, luego de agotarse la etapa de formulación de cargos, le sigue la presentación de descargos (Art. 25 de la Ley 1333 de 2009), la práctica de pruebas (Art. 26 ibídem), la determinación de la responsabilidad y la sanción (Art. 27 ibídem).

7.3.2. Caso en concreto

Precisado el contexto normativo del procedimiento sancionatorio, la Sala estima procedente estudiar las razones expuestas por la entidad demandada para proveer en un mismo acto la iniciación del procedimiento administrativo sancionatorio y la formulación de cargos, para lo cual, resulta pertinente traer a colación los apartes respectivos de la Resolución No. 00428 de 2011⁷; veamos:

“(…) Ahora bien, si se tiene identificado al presunto infractor y se tiene claridad de que hay mérito para el inicio del proceso sancionatorio, éste

⁷ “Por la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución No. 01102 del 28 de diciembre de 2010, por medio de la cual se resuelve una investigación en contra de la empresa Triple de Barranquilla S.A. E.S.P.”

debe ser iniciado, lo cual hizo la Corporación para el caso de los Pocitos.

La investigación tiene como finalidad lo siguiente:

- Verificar la ocurrencia de la conducta.
- Determinar si es constitutiva de falta.
- Esclarecer los motivos determinantes.
- Esclarecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se cometió.
- Establecer el perjuicio causado al ambiente
- Establecer la responsabilidad del investigado.

Para el caso que nos ocupa al momento de iniciar la investigación, esta entidad tenía precisados todos los aspectos antes descritos, por lo que con base en el principio de economía procesal, contemplado en nuestra legislación se procedió a formular los respectivos cargos en el mismo auto de inicio de investigación.

Si se observa con detenimiento la Ley 1333 de 2009 no establece término para la formulación de cargos, solo señala que cuando exista mérito para continuar con la investigación se procederá a formular los cargos. Entonces podría esta autoridad el mismo día de inicio de la investigación entrar a formular cargos por acto administrativo separado, toda vez que se contaba y se cuenta con las suficientes pruebas para la formulación de los mismos. No requería esta Corporación de la verificación de ningún hecho adicional a los que se aportó en el auto de inicio de investigación tenía todos los elementos probatorios y la certeza de los hechos constitutivos de infracción.

Éste acto administrativo fue notificado presentándose oportunamente los descargos por el recurrente, garantizándose el derecho de contradicción, el cual se alega vulnerado, y dentro de estos no se señaló la presunta violación al debido proceso, etapa procesal en la cual se debió presentar dicho argumento, toda vez que a la fecha se entendería saneada la respectiva causal y no puede ser alegada con posteridad. Al respecto señala el Código de Procedimiento Civil:

“Artículo 140: Causales de nulidad. El proceso es nulo en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:

6. Cuando se omiten términos u oportunidad pedir o practicar pruebas o formular alegatos de conclusión”.

Artículo 143: Requisitos para alegar la nulidad (...) el Juez rechazará de plano la solicitud de nulidad que se funde en causal distinta de las determinadas en este capítulo, en hechos que pudieron alegarse en excepciones previas u ocurrieron antes de promoverse otro incidente de nulidad, o que se proponga después de saneada.

Artículo 144: Saneamiento de la nulidad. La nulidad se considera saneada, en los siguientes casos:

1. Cuando la parte que podía alegarla no lo hizo oportunamente”.

El derecho de contradicción es el derecho que tiene el investigado de formular peticiones al Estado para defender sus intereses y contrarrestar los cargos (para el caso que nos ocupa). Es parte del Derecho de Acción y pertenece a toda persona natural, jurídica o

patrimonios autónomos por el hecho de ser demandado, imputado o sindicado. Acción y Contradicción tienen la misma fuerza y tienden a conservar la paz y la justicia social.

Encuentra su fundamento en el Artículo 29 de la Constitución Política de 1991, que dice: "...El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio..."

Es la posibilidad de ejercer el derecho de defensa en igualdad de condiciones. Satisface el interés público de la Justicia y tutela el derecho objetivo al impedir la justicia por propias manos. Mediante el derecho de contradicción, el investigado busca ser oído y tener oportunidades de defensa para obtener sentencia que resuelva legalmente el litigio.

Las formas de ejercer el derecho de contradicción son varias:

a. PASIVA. El demandado no hace nada ante la imputación de los cargos. No presente descargos, ni designa apoderado para ello.

b. ACTIVA. Cuando el investigado presenta sus descargos y recursos de ley dentro del proceso sancionatorio.

Para el caso que nos ocupa, el investigado presentó sus descargos y recursos ejerciendo su derecho de contradicción en forma activa, por lo que no le asiste razón al recurrente en alegar que no se ejerció dicho derecho.

En ese mismo sentido no le asiste razón al recurrente al señalar la violación al derecho de defensa, ya que como se señaló en todo momento las actuaciones de la Corporación fueron dadas a conocer al investigado y este dentro de las mismas presentó su respectiva defensa. Prueba de ellos son los descargos y recursos presentados dentro del proceso sancionatorio.

No entendemos cómo el recurrente sólo en esta etapa del proceso es que pretende alegar violación al debido proceso cuando dentro de la etapa procesal de presentación de descargos no argumenta nada sobre este aspecto, el cual está previsto en la norma y salvaguardando por ésta Corporación.(...)”⁸ (Subrayas de la Sala).

En ese sentido, se desprende que la entidad demandada manifestó que, en virtud del principio de economía procesal, profirió, en una misma actuación, la apertura del procedimiento sancionatorio y la formulación de cargos, en razón a que, anunció, contaba con los suficientes elementos de juicio que le permitían tener claridad sobre los hechos constitutivos de la supuesta infracción ambiental imputable a Triple A y que no se explicaba la razón por la cual sólo vino a presentarse ese reparo cuando ya se había tomado la decisión definitiva y no cuando se notificó del Auto del 794 del 20 de agosto de 2010.

⁸ Visible a folios 196 y 197 del Cuaderno del Tribunal.

No obstante, para la Sala tal discernimiento no halla asidero alguno si se confronta con las disposiciones legales que rigen las actuaciones de las autoridades ambientales en materia sancionatoria.

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

“En el marco de los sistemas democráticos de derecho, la ley expresa una concepción colectiva de la voluntad de la sociedad, en cuya concertación participan los representantes del pueblo, con el fin de determinar las limitaciones a los derechos y a las libertades públicas, mediante el establecimiento de regulaciones en sectores y mercados específicos. En el ámbito del derecho sancionatorio⁹, el cual forma parte de la capacidad punitiva del Estado ius puniendi, el principio de legalidad desempeña una función esencial orientada a que el ejercicio del poder se supedite en todo a la ley vigente al momento de ocurrencia de los hechos constitutivos de infracción al ordenamiento. Este principio originario del “rule of law” está consagrado en varias disposiciones constitucionales, principalmente en el entramado procesal de los Artículos 6º y 29 e implica que cuando el Estado ejerza su función sancionatoria, la conducta antijurídica constitutiva de infracción esté tipificada en la ley y asignada la competencia para imponer la correspondiente sanción.

Las limitaciones constitucionales en la determinación de los tipos sancionatorios comporta una clara manifestación de la superación de los estados policivos “legibus solutus”, en los que el poder para limitar los derechos está ilimitadamente atribuida a los gobernantes. Por el contrario, el establecimiento de un Estado de Derecho supone una limitación funcional a que sea el parlamento el que establezca tales limitaciones y, materialmente, a que toda actuación de la administración se supedite a los derechos humanos.

⁹ En sentencia C-818 de 2005 la Corte definió el derecho sancionador así: “Es innegable que a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas.”

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

(...)

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

“El derecho sancionador es una categoría jurídica amplia y compleja, por la cual el Estado puede ejercer un derecho de sanción o ius puniendi, destinado a reprimir conductas que se consideran contrarias al Derecho, es decir, a los derechos y libertades u otros bienes jurídicos protegidos. Dentro de sus manifestaciones, se han distinguido de un lado el derecho penal delictivo, que por lo mismo que está encaminado a proteger bienes jurídicos más preciados para el ordenamiento admite la punición más severa, y de otro, los que representan en general poderes del Derecho administrativo sancionador, como es el caso del contravencional, del disciplinario y del correccional, en el que el derecho disciplinario procura asegurar el cumplimiento de deberes y obligaciones por parte de servidores públicos o profesionales de determinadas profesiones como médicos, abogados o contadores. Entre los diversos tipos de derecho sancionador existen diferencias: es así como en el derecho penal no sólo se afecta un derecho tan fundamental como la libertad sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso y admite una punición más severa. En cambio, otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física, pues se imponen otro tipo de sanciones, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, ya que se aplican a personas que están sometidas a una sujeción especial, por lo que las sanciones aplicables son de diferente entidad.”¹⁰

En este punto, es menester señalar que esta Corporación ha entendido que el debido proceso administrativo se explica por aquellas garantías que permiten el curso de un trámite previamente establecido, con respeto a los derechos de defensa y contradicción de las partes, y en el que las autoridades estatales se encuentran sujetas al principio de legalidad. Sobre el particular se expresado:

¹⁰ Sentencia C-699 de 2015 proferida por la Corte Constitucional.

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

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

El debido proceso administrativo debe ceñirse no sólo al ordenamiento jurídico legal sino a los mandatos constitucionales. Se procura asegurar el adecuado ejercicio de la administración pública a través de la expedición de actos administrativos que no resulten arbitrarios ni contrarios a los principios del Estado de derecho. Ello en virtud de que “toda autoridad tiene sus competencias definidas dentro del ordenamiento jurídico y debe ejercer sus funciones con sujeción al principio de legalidad, a fin de que los derechos e intereses de los administrados cuenten con la garantía de defensa necesaria ante eventuales actuaciones abusivas, realizadas por fuera de los mandatos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes”¹¹.

En aplicación del principio del debido proceso, los administrados tienen derecho a conocer las actuaciones de la administración, a solicitar y a controvertir las pruebas, a ejercer su derecho de defensa, a discutir los actos administrativos y, en fin, a gozar de todas las garantías establecidas en su beneficio.”¹² (Subrayas de la Sala).

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

*“Refiriéndose específicamente a la naturaleza del derecho al debido proceso administrativo, la jurisprudencia de esta Corporación lo definió como “(...) **la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados por la ley**”. Así las cosas, el debido proceso administrativo se convierte en una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada por la ley, como también las funciones que les corresponden y los trámites a seguir antes y después de adoptar una determinada decisión. Por lo tanto, se debe indicar que tal derecho no existe solamente para impugnar una decisión de la Administración, sino que se extiende durante toda la*

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

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 24 de octubre de 2013. Proceso radicado número: 11001 03 27 000 **2009 00026** 00. Consejera Ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

actuación administrativa que se surte para expedirla y posteriormente en el momento de su comunicación e impugnación.

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

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

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

Así pues, y descendiendo al caso que nos ocupa, es claro para la Sala que los actos administrativos demandados vulneraron el derecho al debido proceso de la actora, en la medida en que, se pretermitió una etapa procesal que se identifica en la Ley 1333 de 2009 como autónoma y con características propias, cual es la de la iniciación del procedimiento sancionatorio previsto en el artículo 19 de ese cuerpo normativo.



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

Para el caso, resulta de trascendental importancia traer colación nuevamente las diferencias que una y otra etapa presentan en su agotamiento y el carácter teleológico de las mismas. Siendo ello así, la iniciación o apertura del procedimiento busca la verificación de los hechos u omisiones constitutivas de la infracción a las normas ambientales, a efectos de resolver si da paso a la cesación del procedimiento o a la formulación de cargos en contra del presunto trasgresor.

Por su parte la formulación de cargos procede cuando exista “mérito” para ello, por lo tanto, es posible colegir que el presupuesto exigido por el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009, es que los hechos u omisiones que dieron lugar a la actuación administrativa se encuentren verificados y que ello quede plasmado en un acto administrativo debidamente motivado.

Igualmente, ambas actuaciones difieren en su forma de notificación, como quiera que, para la iniciación del procedimiento administrativo, el artículo 19 de la Ley 1333 de 2009, previó que la comunicación de las actuaciones se llevará a cabo de acuerdo con el procedimiento determinado en el CCA, esto es, de forma personal o por fijación por estado durante el término de diez (10) días. Mientras que, para la formulación de cargos, el Legislador dispuso el acto que contenga el pliego será notificado de forma personal o a través de edicto por el plazo de cinco (5) días calendario, el cual permanecerá fijado en la Secretaría Legal o la dependencia que haga sus veces.

Lo dicho no sólo se traduce en la violación de las formas propias de dicha actuación sino en el desconocimiento de los derechos al debido proceso y defensa de quienes son objeto de investigación, en tanto que cuando se expidió de forma conjunta del acto que dio inicio al proceso y formuló cargos, se pretermitió la posibilidad que Triple A tenía para solicitar la cesación del procedimiento sancionatorio, lo cual a su vez, limitó las posibilidades de defensa de la sociedad



demandante, al dejarle sólo la posibilidad de ejercerla hasta la presentación de descargos.

Bajo las anteriores conclusiones, es claro que los actos demandados comportan una evidente trasgresión del orden jurídico, por lo que la Sala no puede hacer cosa distinta que declarar la prosperidad de la pretensión de nulidad de las Resoluciones números 001102 del 28 de diciembre de 2010 y 000428 de 20 de junio de 2011, expedidas por la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, por haber sido expedidas irregularmente al mezclar dos etapas del procedimiento sancionatorio en el Auto No. 00794 del 2 de agosto de 2010, estas son las de iniciación del procedimiento sancionatorio y el de formulación de cargos, pues desconocieron el derecho al debido proceso administrativo al impedir que al accionante solicitara la cesación del procedimiento. Con base en lo anterior, y visto que con este cargo se enerva la validez de la disposición censurada, no se hace necesario analizar los restantes planteados en la demanda.

7.3.3. Del restablecimiento.

Producto de lo anterior, la Sala accederá a las pretensiones cuarta y quinta de la demanda, en el sentido de declarar que la sociedad actora no estaba obligada a cancelar las sumas exigidas por parte de la entidad demandada producto de los actos enjuiciados. Por ende, en caso de que las mismas hubieran sido canceladas por parte de Triple A a la CRA, ésta última deberá restituirlas debidamente indexadas, a la empresa demandante. Lo anterior teniendo en cuenta la variación de los índices de precios al consumidor fijados por el DANE, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$Ra = Rh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

De donde:

-Rh: es el valor histórico a actualizar

-Índice Final: Es el índice de precios a la fecha de ejecutoria de esta sentencia.

-Índice Inicial: es el índice de precios al consumidor de la fecha en la cual Triple A realizó el pago de la sanción impuesta en los actos enjuiciados.



7.4. Costas

De conformidad con lo establecido en el artículo 55 de la ley 446 de 1998 hay lugar a condenar en costas a la parte vencida, sólo en la medida en que su conducta sea temeraria porque no le asiste al demandar u oponerse *“un fundamento razonable, o hay de su parte una injustificada falta de colaboración en el aporte o práctica de pruebas, o acude a la interposición de recursos con un interés meramente dilatorio”*¹³. En el caso concreto, la parte demandada, en cumplimiento de su deber legal, acudió al proceso, contestó la demanda, presentó excepciones, participó en la práctica de las pruebas, sin abusar de su derecho a acceder a la Administración de Justicia. Por lo tanto, no hay lugar a acceder a su reconocimiento.

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

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 22 de marzo de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Subsección de Descongestión, mediante la cual denegó las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECRETAR la nulidad de las Resoluciones No. 001102 del 28 de diciembre de 2010 y 000428 de 20 de junio de 2011, expedidas por la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Como consecuencia de la decisión anterior, y a título de restablecimiento del derecho se ordena a la Corporación Autónoma Regional del Atlántico que, en caso de haber sido cancelada la multa impuesta a título de sanción por los actos declarados nulos, sea devuelta a la empresa demandante debidamente indexada. Ahora, de no haber sido cancelada, se ordena a la accionada suspender los trámites que se hayan adelantado en orden a obtener el pago de la sanción.

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 18 de febrero de 1999, exp: 10.775, C. P. Ricardo Hoyos Duque.



CUARTO: NEGAR las demás súplicas de la demanda.

Cópiese, notifíquese y cúmplase,

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 15 de agosto de 2019.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado
Salva Voto

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

SALVAMENTO DE VOTO DE NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Bogotá D.C., quince (15) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 08001-23-31-000-2011-01455-01

Actor: SOCIEDAD DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BARRANQUILLA

Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO

Con el acostumbrado y debido respeto por la decisión mayoritaria de la Sala, me he apartado del fallo de 15 de agosto de 2019 que revocó la sentencia de 22 de marzo de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Subsección de Descongestión y, en consecuencia, decretó la nulidad de las resoluciones núms. 001102 de 28 de diciembre de 2010 y 000428 de 20 de junio de 2011, expedidas por la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, en adelante **CRA**.

1. En primer término considero que, en este caso en concreto, al examinar el Auto núm. 00794 de 2010, no se desprende la vulneración del derecho al debido proceso de la actora, en la medida en que dicho auto de apertura de la investigación y de formulación de cargos cumplió con sus requisitos legales, de tal manera que fue motivado con la certeza de los hechos y omisiones constitutivos de la infracción, entendiendo así que existía mérito suficiente para proceder a ello.

Si bien la opción de presentarle al sancionado tanto la apertura de la investigación como la formulación de cargos en el marco de un mismo acto administrativo, no resulta una maniobra técnica por parte del operador sancionatorio, ello se ve superado por la razón, según la cual, no se pretermitió etapa alguna de obligatoria observancia en el caso bajo estudio.



Esto es que, se dio inicio a la investigación sancionatoria en los términos del artículo 18 de la Ley 1333 de 21 de julio de 2009¹⁴, con fundamento en la recolección de las pruebas que ya se había surtido por la **CRA** (visitas, demás requerimientos efectuados a la **SOCIEDAD DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BARRANQUILLA**, en adelante **TRIPLE A**, estudio técnico de 20 de agosto de 2010, entre otros), por lo que no es acertado, como lo manifiesta la sentencia objeto de disenso, que se hubiese pretermitido la etapa procesal de la “iniciación del procedimiento sancionatorio”, máxime cuando sí se verificaron los hechos u omisiones constitutivos de la infracción a las normas ambientales.

Adicionalmente, la demandante siempre tuvo conocimiento de las actuaciones adelantadas por la **CRA** y ejerció su derecho a la defensa y contradicción a través de los descargos, el análisis de las pruebas y el posterior recurso de reposición contra la decisión que puso fin al proceso sancionatorio ambiental.

Al margen de lo anterior, no puede obviarse la naturaleza del asunto sometido al procedimiento sancionatorio, esto es, que la materia ambiental está provista de elementos y factores de apremio por el bien jurídicamente protegido y la magnitud del impacto no solo en el medio ambiente sino en la población situada alrededor del relleno sanitario Los Pocitos, el cual presentó un inadecuado manejo y disposición de residuos sólidos en la celda diaria, ocasionando que los residuos descubiertos generaran vectores perjudiciales al ambiente y la salud. De hecho, conforme se indica en el Auto núm. 00794 de 2010, la **TRIPLE A**:

- “[...] 1. No planteo (sic) y aplicó las medidas de contingencia a tomar en los tiempos oportunos, buscando evitar la emergencia sanitaria que se está presentando por la acción del invierno, la inadecuada disposición de residuos en la celda diaria y los problemas con la vía de acceso.
2. No siguió las directrices planteadas en el Plan de contingencia establecida en el IEA que reposa en el expediente respectivo.

¹⁴ “[...] Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones [...]”.



3. No envió información de los procesos que se deben adelantar en cuanto a la Interventoría del contrato de la empresa Triple A, sobre el funcionamiento del Relleno Sanitario Los Pocitos, ni mucho menos sobre la interventoría ambiental sobre la operación del mismo [...]”.

2. Tampoco es acertado concluir que se desconoció el derecho al debido proceso administrativo a la **TRIPLE A**, por habersele, supuestamente, impedido solicitar la cesación del procedimiento en los términos del artículo 23 de la Ley 1333. Ello por cuanto de los actos que conforman el trámite en sede administrativa, en especial los acusados y las piezas censuradas en la demanda, no se evidenció la imposición de barreras o prohibiciones irregulares a la investigada para que en su momento, -con el escrito que describió el inicio del procedimiento y la formulación de cargos-, hubiese formulado la cesación del procedimiento que echa de menos la sentencia, habida cuenta que el Auto núm. 00794 de 2010 comprendió dos decisiones simultáneas en medio de las que resultaba desatable la mencionada posibilidad del citado artículo 23, de haberlo decidido así.

Aun con ello, materialmente fue lo que ocurrió con el escrito de 27 de septiembre de 2010, en el que la **TRIPLE A**, en uso de sus oportunidades para defenderse, oportunamente, le solicitó a la **CRA** el correspondiente archivo de la investigación, objeto para el cual está prevista la cesación del procedimiento.

3. Por su parte, el argumento de las diferencias en las formas de notificación entre la iniciación del procedimiento administrativo y la formulación de cargos, en este caso en especial, carece de la entidad necesaria para viciar la legalidad de las resoluciones demandadas. El fin mismo de la notificación de los actos administrativos, que es hacerlos oponibles a los afectados con sus decisiones y, a partir de ello, ejecutables, no se observa transgredido, a partir del conocimiento que de los mismos tuvo la **TRIPLE A**, materializado, por demás, en las oportunas actuaciones que adelantó para defender sus intereses.



Radicado: 08001 23 31 000 2011 01455 01
Demandante: Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla

Son estas las razones que llevaron a apartarme de la decisión de mayoría.

Fecha ut supra,

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera