



Cartagena de Indias D. T. y C., doce (12) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

Medio de control	Conciliación Extrajudicial
Radicado	13-001-33-33-005-2021-00030-00
Demandante	INVERCOMER DEL CARIBE S.A.S.
Demandado	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL DE CARTAGENA-EPA
Asunto	Decidir sobre aprobación de acuerdo conciliatorio extrajudicial
Auto Interlocutorio No.	077

Corresponde al despacho verificar la legalidad del acuerdo conciliatorio celebrado en la Procuraduría 65 Judicial I Para Asuntos Administrativos de Cartagena, el día 09 de febrero de 2021 entre la Sociedad INVERCOMER DEL CARIBE S.A.S. a través de apoderado y el ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL DE CARTAGENA; conforme lo previsto en el artículo 24 de la ley 640 de 2001.

## I. HECHOS

Se señalan como hechos de la solicitud de conciliación extrajudicial entre otros los siguientes:

1. En noviembre de 2018, el señor EVEL ESPINEL interpuso queja ante el EPA indicando que el establecimiento comercial Megatiendas Express se encontraba realizando un vertimiento indebido hacia la calle, en el Barrio El Socorro de la Ciudad de Cartagena. Ante la información anterior, la entidad realizó una visita generando el Informe Técnico No. 2028 del 28 de noviembre de 2018, e impone una medida preventiva de suspensión a las presuntas actividades de vertimiento del establecimiento de comercio.
2. Mediante auto No. 1036 del 30 de noviembre de 2018, el EPA legalizó la medida preventiva de suspensión temporal de actividades generadoras de vertimiento de aguas residuales no domésticas al ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO MEGATIENDA EXPRESS SOCORRO y ordenó iniciar procedimiento administrativo sancionatorio ambiental formulando los cargos de realizar vertimientos no autorizados; no contar con un permiso de vertimientos y no presentar un plan de manejo integral de residuos peligrosos.
3. Mediante oficio radicado EXT-AMC-19-0001780 del 1 de octubre de 2019, el establecimiento solicitó al EPA el levantamiento de las medidas y notificó el inicio del proceso de solicitud de permiso de vertimientos mediante el oficio radicado EXT-AMC-19-0001696.





Radicado 13001-33-33-005-2021-00030-00

4. El EPA en Resolución No. 0655 del 09 de diciembre de 2019, declaró responsable a la sociedad INVERCOMER DEL CARIBE S.A.S por las actividades desarrolladas en el establecimiento de comercio MEGATIENDAS EL SOCORRO ubicada en el barrio el socorro, Cra. 76 N 21-125 Lote 1 y 2 B, por violación de las normas ambientales contenidas en los artículos 2.2.3.3.4.3 Núm. 6 y 2.2.3.3.5.1 del Decreto 1076 de 2019 y se impuso la sanción de multa en suma de \$24.224.271, decisión contra la que interpuso recurso de reposición en el que puso de presente que:

- 1) *INVERCOMER DEL CARIBE S.A.S. no realiza vertimientos de residuos líquidos a las aguas superficiales, marinas o al suelo.*
- 2) *El manejo, tratamiento, transporte y descargue final de estos residuos líquidos lo realiza un gestor (tercero) debidamente contratado y autorizado para esta operación.*
- 3) *Que acorde a lo anterior no requiere permiso de vertimientos.*
- 4) *Que, el hecho imputado correspondió a un derrame imprevisto causado al interior del establecimiento de comercio, el cual no generó daños ambientales a terceros o al medio ambiente.*
- 5) *La legislación ambiental colombiana no contempla como infracción en materia ambiental el derrame imprevisto de residuos líquidos ocasionados de manera excepcional y que no generaron daño al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o a la salud humana.*
- 6) *No estaba demostrado en la actuación administrativa, que el derrame excepcional aludido, correspondía a una sustancia contaminante.*

El EPA resolvió el recurso mediante Resolución No. 104 del 18 de mayo de 2020, confirmando en todas sus partes la Resolución No. 0655 del 09 de diciembre de 2019.

Precisa entre otras cosas que los actos demandados están viciados de nulidad porque INVERCOMER DEL CARIBE S.A.S. no corresponde a la misma contra la que se ordenó la iniciación del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental en el Auto No. 1036 del 30 de noviembre de 2018, el cual se ordenó en contra del Establecimiento de Comercio Megatiendas Express Socorro.

Que, se pretermitió toda la etapa de iniciación del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, la formulación de cargos no reúne los requisitos consagrados en el art. 24 de la Ley 1333 de 2009, porque en el Auto No. 1036 del 30 de noviembre de 2018, no se hallan expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estimaban violadas o el daño causado en el caso concreto.

Y explica las razones por las cuales considera es ilegal la sanción que le fue impuesta.

La cuantía se estima en la suma de VEINTICUATRO MILLONES DOSCIENTOS VEINTICUATRO MIL DOSCIENTOS SETENTA Y UN PESOS (\$24.224.271) MCTE





representada en la sanción impuesta a la sociedad INVERCOMER DEL CARIBE S.A.S. con los actos administrativos objeto de discusión.

## II. PRETENSIONES

Como consecuencia de los hechos narrados, el convocante solicita principalmente lo siguiente:

PRIMERO: Se declare la nulidad de la Resolución No. 0655 del 09 de diciembre de 2019 “*por medio de la cual se declara responsabilidad, se impone sanción dentro de un proceso sancionatorio ambiental contra la sociedad INVERCOMER DEL CARIBE S.A.S. y se dictan otras disposiciones*”, y de la Resolución No. 104 del 18 de mayo de 2020 que confirmó la anterior y en las que se declaró responsable por la violación de las normas contenidas en los artículos 2.2.3.3.4.3 numeral 6 y 2.2.3.3.5.1 del Decreto 1076 de 2019 y se le impuso una multa en la suma de VEINTICUATRO MILLONES DOSCIENTOS VEINTICUATRO MIL DOSCIENTOS SETENTA Y UN PESOS (\$24.224.271) MCTE.

SEGUNDO: Se ordene al ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL DE CARTAGENA decretar el archivo del Proceso Administrativo Sancionatorio Ambiental y Pagar a la sociedad INVERCOMER DEL CARIBE S.A. las sumas de dinero que resulten probadas indexadas conforme al índice de precios del consumidor certificado por el DANE, desde el momento de la presentación de este escrito, hasta que el pago se haga efectivo.

TERCERO: el pago de costas, gastos y agencias en derecho.

## III. TRAMITE

El día 29 de octubre de 2020, fue radicada ante a la procuraduría 65 Judicial I para asuntos administrativos de Cartagena, la solicitud de conciliación extrajudicial presentada por la Sociedad Invercomer del Caribe S.A.S.

Mediante auto de 12 de noviembre de 2020, la procuraduría 65 Judicial I para asuntos administrativos de Cartagena admitió la solicitud y señaló el día 09 de febrero de 2021, para la celebración de la audiencia de conciliación.

En fecha 09 de febrero de 2021, se celebró audiencia entre las partes. En la cual se le concedió la palabra al apoderado de la parte convocante quien manifestó que se ratificaba en las pretensiones y aspectos a conciliar señalados en la solicitud de conciliación.

Posteriormente se le concedió el uso de la palabra a la apoderada del Establecimiento Publico Ambiental -EPA-, con el fin de que indicara la decisión tomada por el Comité de Conciliación de la entidad en el presente asunto, expresando que les asistía ánimo conciliatorio y manifestó lo siguiente:

Página 3 de 13



ISO 9001-01

Centro, Calle 32 # 10-129, 3º piso, Oficina 305  
[admin05cgena@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin05cgena@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Cartagena de Indias D.T. y C. - Bolívar

Código FCA - 001 Versión: 03 Fecha: 13-01-2021



Radicado 13001-33-33-005-2021-00030-00

*La propuesta conciliatoria que propone la entidad consiste en lo siguiente, conciliar los efectos económicos de las Resoluciones 0655 del 9 de diciembre del 2019 y la Resolución 104 del 18 de mayo del 2020 expedidas por el EPA Cartagena, dentro del proceso administrativo sancionatorio que se adelantó contra la empresa convocante y esa conciliación se propone teniendo en cuenta que luego del estudio realizado por el comité de conciliación, se determinó que se presenta la causal de revocación prevista en el numeral 1 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, en consecuencia de ello, se propone NO HACER EXIGIBLE la sanción impuesta a la sociedad convocante a través de dichos actos administrativos la cual asciende a la suma de \$24.224.271. Así mismo, propone el EPA que no pagará ni reintegrará suma alguna a título de restablecimiento del derecho por concepto de la multa impuesta a la sociedad, toda vez que la sociedad convocante no ha efectuado el pago de la multa impuesta, así mismo el EPA no reconocerá ni pagará costas gastos y agencias en derecho y además que la sociedad Invercomer renuncie expresamente a toda reclamación judicial o extrajudicial respecto a hechos y pretensiones del presente caso, declarando extinguida toda responsabilidad a cargo del EPA- Cartagena respecto de la entidad convocante.”*

El apoderado de la parte convocante manifestó aceptar en forma total la propuesta conciliatoria presentada por la entidad.

Para resolver si se aprueba o no la conciliación el despacho hace las siguientes:

#### IV. CONSIDERACIONES

La conciliación de manera general se puede definir como aquel mecanismo alternativo de resolución de conflictos a través del cual dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador.

De conformidad con el art. 70 de la ley 446 de 1998, en materia Contencioso Administrativa es procedente la conciliación total o parcial en las etapas prejudicial o judicial de las personas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado<sup>1</sup>, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo (hoy Art. 138, 140 y 141 CPACA).

De tal manera que, como al acudir a los medios de solución alternativa de conflictos las entidades de derecho público efectúan un acto de disposición de los dineros del Estado, la ley ha querido rodear tales mecanismos de exigencias mayores que las establecidas en el tráfico jurídico entre particulares. Los cuales son:

<sup>1</sup> Establece el parágrafo 3º del art. 1º de la ley 640 de 2001 que “en materia de lo contencioso administrativo el trámite conciliatorio, desde la misma presentación de la solicitud deberá hacerse por medio de abogado titulado quien deberá concurrir, en todo caso, a las audiencias en que se lleve a cabo la conciliación.”



SGC/MBL-1-0



*Radicado 13001-33-33-005-2021-00030-00*

- 1. Que las partes estén debidamente representadas y que estos representantes tengan capacidad para conciliar.*
- 2. Que el acuerdo conciliatorio verse sobre acciones o derechos económicos disponibles por las partes (art. 59 ley 23 de 1991 y 70 ley 446 de 1998).*
- 3. Que no haya operado el fenómeno de la caducidad (art. 61 ley 23 de 1991, modificado por el art. 81 ley 446 de 1998).*
- 4. Que el acuerdo conciliatorio cuente con las pruebas necesarias, no sea violatorio de la ley o no resulte lesivo para el patrimonio público (art. 65 A ley 23 de 1991 y art. 73 ley 446 de 1998).*

Para el Consejo de Estado, Sección tercera<sup>2</sup> la conciliación en materia contencioso administrativa y su posterior aprobación, por estar en juego el patrimonio estatal y el interés público, una y otra deben estar respaldadas con elementos probatorios idóneos y suficientes respecto del derecho objeto de controversia, de manera que no quede duda al juez de conocimiento que existen altas probabilidades de condena en contra de la administración y que la aprobación del acuerdo conciliatorio resultaría provechosa para los intereses de las partes en conflicto.

Así las cosas, entra el Despacho a analizar si en la conciliación que se estudia se cumplen las exigencias que la ley establece:

**1. Respeto a la representación de las partes y la capacidad de sus representantes para conciliar.**

En relación con este requisito, se tiene que el artículo 59 de la ley 23 de 1991 que señala que: “Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo.”

Se observa que el convocante Sociedad Invercomer S.A.S actuó dentro de la audiencia de conciliación por conducto de apoderada debidamente constituida<sup>3</sup> Dra. Elimey Aguirre Urbano, con expresa facultad para conciliar, según poder anexado y el que se observa fue otorgado por el representante legal<sup>4</sup> de la Sociedad, señor Guillermo León Ramírez Jiménez.

Por su parte, el Establecimiento Público Ambiental -EPA, acudió al trámite de la conciliación extrajudicial a través de la Dra. Tania Marcela Bolívar Martínez con

<sup>2</sup> Consejo de Estado Sección tercera, M.P. Germán Rodríguez Villamizar, Sentencia de fecha 30 de Enero de 2003, Expediente No. 08001-23-31-000-1999-0683-01(22232)

<sup>3</sup> Poder visible el documento 01 página 10

<sup>4</sup> Según certificado de existencia y representación legal visible en pagina 15. documento 01





poder<sup>5</sup> otorgado por el Dr. Javier Alejandro Mouthon Bello, en calidad de Representante Legal y Director de la entidad<sup>6</sup>.

Igualmente se actuó en atención de la decisión del Comité de Conciliación y defensa jurídica de la entidad.

De lo anterior, se evidencia que tanto el convocante como el convocado, actuaron en la referida audiencia de conciliación mediante apoderado judicial con facultades para conciliar, y aportaron los respectivos poderes, que se encuentran anexados, por lo que se tendrá por cumplido el requisito.

## **2. La disponibilidad de los derechos económicos enunciados por las partes.**

Ciertamente, si bien la pretensión está encaminada a la declaratoria de ilegalidad de unos actos administrativos, aspecto que conforme a la ley 23/91 art. 62 modificado por la ley 446/98 art. 71 está vedado para este instituto procesal por cuanto señala que cuando medie un acto administrativo de carácter particular solo se puede conciliar sobre los efectos económicos del mismo bajo el amparo de las causales de revocación. Y el acuerdo celebrado recae solo los efectos económicos de las Resoluciones 0655 del 9 de diciembre del 2019 y la Resolución 104 del 18 de mayo del 2020, expedidas por el EPA Cartagena dentro del proceso administrativo sancionatorio que se adelantó contra la empresa convocante.

Así las cosas, en razón a que el acuerdo al que han llegado las partes versa sobre los efectos económicos, se tiene como cumplido este requisito. Además de que se evidencia que el apoderado del convocante acepta dicha propuesta de conciliación.

## **3. Que no se hubiere configurado el fenómeno jurídico procesal de la caducidad de la acción.**

En relación con las conciliaciones prejudiciales, la caducidad se determina de conformidad con la acción que procedería ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que este caso sería la de nulidad y restablecimiento del derecho contra las resoluciones Resoluciones 0655 del 9 de diciembre del 2019 y 104 del 18 de mayo del 2020 que resolvió el recurso de reposición, siendo la fecha de ésta última la que se toma en cuenta para el conteo del término; el cual conforme el art.164 literal d) pueden demandarse dentro del término de cuatro (04) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución y o publicación del acto administrativo.

<sup>5</sup> Página 148 documento 01

<sup>6</sup> Acreditado con el acta de posesión y resolución de nombramiento respectivo visible en página 151 del documento 01





Así las cosas, como la Resolución 104 del 18 de mayo del 2020 que resolvió el recurso de reposición fue notificada el día 20 de mayo de 2020 (fl. Página 83 documento 01), en vigencia del decreto 564 de 2020 que dispuso la suspensión de términos de caducidad desde el 16 de marzo de 2020 y hasta el que el Consejo Superior de la Judicatura dispusiera su reanudación, lo cual ocurrió mediante Acuerdo PCSJA20-11581 del 27/06/2020 a partir del 1º de julio de 2020; por lo que el término vencía el 1 de noviembre de 2020 y la solicitud de conciliación fue presentada el día 29 de octubre de 2020, interrumpiendo el término de caducidad, por lo que a la fecha no ha operado la caducidad de la acción.

**4. Que el acuerdo conciliatorio cuente con las pruebas necesarias, no sea violatorio de la ley o no resulte lesivo para el patrimonio público (artículo 65 A de la Ley 23 de 1991 y artículo 73 de la Ley 446 de 1998).**

Respecto de este requisito, se tiene que el Consejo de Estado de manera general y reiterada ha sostenido que si bien la conciliación propende por la descongestión de la Administración de Justicia y por la composición del conflicto a través de una solución directa acordada por las partes, no lo es menos que todo acuerdo conciliatorio debe ser examinado por el juez, quien para aprobarlo debe establecer que ese arreglo económico se ajuste a la ley y no resulte lesivo al patrimonio público<sup>7</sup>.

Igualmente ha dicho el Consejo de Estado que la aprobación del acuerdo conciliatorio depende de la fortaleza probatoria que lo sustenta, dado que el juez, además de llegar a la convicción de su fundamentación jurídica, debe verificar que no resulte lesivo del patrimonio público, pues según los dictados del artículo 65 A de la Ley 23 de 1991 -adicionado por el 73 de la Ley 446 de 1998-, el acuerdo conciliatorio debe estar fundado en las pruebas necesarias, esto es, contar con el debido sustento probatorio cuya valoración le permita al juez concluir que no resulta lesivo para el patrimonio público, ni contrario a la ley, es decir, que la aprobación de la conciliación depende de que el juez, con la pruebas que le han sido presentadas adquiera la certeza de que en efecto la entidad pública, frente a una sentencia, estaría en el deber de realizar el pago cuyo reconocimiento hace por la vía de la conciliación.

Con el fin de determinar si en el presente caso se cumple con este presupuesto, el Despacho analizará el material probatorio allegado al expediente:

- Copia del Acta de Imposición de Medida Preventiva<sup>8</sup>.
- Copia del Concepto Técnico No. 2083 del 28 de noviembre de 2018 proferido por la Subdirección Técnica de Desarrollo Sostenible del Establecimiento Público Ambiental de Cartagena.

<sup>7</sup> Autos de julio 18 de 2007, exp. 31838; M.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio y de septiembre 4 de 2008, exp. 33.367, entre otros.

<sup>8</sup> Pagina 37





- Copia del Auto No. 1036 del 30 de noviembre de 2018<sup>9</sup>.
- Copia del memorial de octubre de 2019 Radicado EXT-AMC-19-0090964<sup>10</sup>
- Copia del Oficio EPA-OFI-001035-2019 del 16 de abril de 2019<sup>11</sup>.
- Copia del Oficio EPA-OFI-005975-2018 del 6 de diciembre de 2018<sup>12</sup>.
- Copia de la Resolución No. 0655 del 09 de diciembre de 2019<sup>13</sup>.
- Copia del Recurso de reposición<sup>14</sup> interpuesto por la sociedad INVERCOMER DEL CARIBE S.A.S. en contra de la Resolución No. 0655 del 09 de diciembre de 2019.
- Copia de los recibos<sup>15</sup> del servicio público de agua y alcantarillado expedidos por Aguas de Cartagena S.A. E.S.P.
- Copia de las facturas de venta No. 23361<sup>16</sup>, 23611, 24114, 25027, 25228, 26039, 25856 expedidas por la sociedad SUCCION & CARGAS S.A.S.
- Copia de la Resolución No. 104 del 18 de mayo de 2020<sup>17</sup> y del Oficio de notificación
- Copia Copia del derecho de petición presentado ante el EPA<sup>18</sup> y su contancia de presentación del derecho de petición por medios electrónicos.
- Copia del Acta n° 001 de 28 de enero de 2021 del Comité de conciliación del EPA<sup>19</sup>.

Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que el acuerdo conciliatorio sea aprobado debe demostrarse probatoriamente la responsabilidad administrativa (i), que el acuerdo respeta el orden jurídico (ii) y que la conciliación no resulta lesiva para los intereses patrimoniales del Estado.

En el presente asunto la entidad por intermedio de su comité reconoce que en el auto 1036 de 30 de noviembre de 2018 no solo se legalizó la medida preventiva, sino que en una misma decisión se dio inicio al proceso administrativo sancionatorio y se formularon cargos, lo cual no era procedente como así lo dejó en claro en decisión el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Sección primera de 15 de agosto de 2019 C.P. Oswaldo Giraldo Lopez, rad. 08001233100020110145501, en la que consideró que las fases iniciación y formulación de cargos son distintas en su objeto y procedimiento y por ello deben expedirse en actuaciones separadas.

Entonces, al pretermittir la posibilidad al infractor de solicitar la cesación del procedimiento al formularse en el mismo acto el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio y formulación de cargos, se vulneran los derechos del

<sup>9</sup> Pagina 38

<sup>10</sup> Pagina 46

<sup>11</sup> Pagina 47

<sup>12</sup> Pagina 48

<sup>13</sup> Pagina 49

<sup>14</sup> Pagina 59

<sup>15</sup> Pagina 81

<sup>16</sup> Pagina 65-72

<sup>17</sup> Paginas 83-88

<sup>18</sup> Pagina 89-104

<sup>19</sup> Pagina 119



SGC/MBL-1-0



*Radicado 13001-33-33-005-2021-00030-00*

convocante a un debido proceso establecido en el artículo 29 CP, lo que seguramente daría lugar a que en sede judicial en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho se declare la ilegalidad y nulidad de dichos actos administrativos y el consecuente restablecimiento del derecho.

Adicionalmente, consideró el Comité que la Sociedad fue encontrada responsable con fundamento en la infracción del art. 2.3.3.5.1. del decreto 1076 de 2015, que no le era exigible porque tenía contratada los servicios de succión, transporte y disposición final de los residuos generados en las trampas de grasa, por lo que no requería permiso de vertimientos ya que no los generaba, lo cual fue determinante para la tasación de multa impuesta y el cargo relativo a realizar vertimiento de aguas residuales no domésticas hacia la calle se detectó que fue una acción instantánea que no generó afectación ambiental y no afectó porque el establecimiento tenía contratada la recolección de los residuos líquidos.

Verificada la Ley 1333 de 2009 arts. 17 y s.s.s, que establece el procedimiento sancionatorio en materia ambiental y, en efecto, no de forma expresa existen unos pasos que deben adelantarse para la sanción de un presunto infractor ambiental, y si bien conforme al art. 15 es posible imponer medidas preventivas como en este caso donde se observa en documento 01 pagina 37 se impuso la medida de suspensión de actividades que estaban generando vertimientos líquidos, también considera el despacho que era indispensable que esa acta de imposición de medidas se legalizara mediante acto administrativo que debía proferirse en tres días máximo, lo cual en el caso de marras se hizo por el EPA en el auto 1036 de 30 de noviembre de 2018, y en forma censurable procedió de inmediato y en la misma oportunidad, iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio sin tener en cuenta que el art. 16 establecía un término no mayor de 10 días para ello una vez legalizada la medida. Siendo que son actuaciones que deben adelantarse de forma independiente y, conforme al art. 19 de la misma normatividad, debían notificarse.

Además de iniciar el procedimiento la entidad también formuló cargos, con lo cual cercenó al convocante la posibilidad de solicitar la cesación del procedimiento ambiental por las causales de art. 9º de la ley 1333 de 2009, ya que conforme al art. 23 de esa normatividad “...**La cesación de procedimiento solo puede declararse antes del auto de formulación de cargos.**”

A esa conclusión llegó también el H. Consejo de Estado en la sentencia del 15 de agosto de 2019, en el marco de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho donde declaró la nulidad del acto administrativo mediante el cual la Corporación Autónoma Regional del Atlántico impuso sanción ambiental a la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla, al encontrar que, establecer en una sola decisión el inicio del procedimiento sancionatorio ambiental y la formulación de cargos vulneraba el debido proceso de dicha Sociedad.





*Radicado 13001-33-33-005-2021-00030-00*

De acuerdo con el Consejo de Estado, las normas que establecen procesos sancionatorios tienen reserva de Ley y, por ende, su expedición es de competencia exclusiva del legislador. En ese sentido, el procedimiento sancionatorio constituye una serie de actuaciones regladas y de orden público, que llevan implícita la protección de los derechos constitucionales al debido proceso, la contradicción y la defensa.

Y el hecho de que sean regladas las actuaciones también protegen el derecho al debido proceso con dicha ritualidad, ofreciendo al administrado oportunidades de contradecir y de defensa.

La Ley 1333 de 2009, en la que se establece el procedimiento sancionatorio ambiental, define las siguientes etapas procesales: (i) indagación preliminar; (ii) iniciación de procedimiento sancionatorio; (iii) formulación de cargos; (iv) práctica de pruebas; y (v) determinación de responsabilidad y sanción. El Consejo de Estado identifica que, aunque la fase de indagación preliminar es optativa, pues sólo busca comprobar la existencia de un hecho que pueda acarrear una sanción ambiental, **las demás etapas son esenciales para garantizar el debido proceso**, por cuanto entre la etapa de iniciación de procedimiento sancionatorio y la formulación de cargos, el presunto infractor tiene la oportunidad de solicitar la cesación anticipada del procedimiento sancionatorio ambiental de acuerdo con las causales establecidas en la ley, una oportunidad para ejercer su derecho a la defensa frente a la autoridad ambiental.

Teniendo en cuenta ello dijo la Corporación, establecer en una sola actuación administrativa el inicio del procedimiento y la formulación de cargos, elimina la oportunidad del presunto infractor de ejercer su derecho a la defensa a través de la solicitud de cesación anticipada del proceso.

En conclusión, el Consejo de Estado considera nulos los procesos sancionatorios ambientales en los que no se desarrollen todas las etapas procesales aplicables y en los que se establezca en un mismo acto administrativo varias etapas procesales diferentes.

Las pruebas aportadas indican sin lugar a dudas que el procedimiento seguido por el EPA no se ajustó a la ley 1333, y así desconoció el debido proceso de la convocante al establecer en una sola actuación administrativa el inicio del procedimiento y la formulación de cargos.

Además, tal como lo reconoció la entidad convocada la sociedad convocante no cometió la infracción sancionada al no requerir permiso de vertimientos conforme al Decreto 1076 de 2015, cuando la prueba documental consistente en facturas del servicio de succión, transporte y disposición final de las aguas residuales domésticas almacenadas en las trampas de grasas ubicadas en el establecimiento de comercio Megatiendas express Socorro, así lo indicaban.

Conforme a todo lo anterior y de cara al acuerdo conciliatorio se advierte que el mismo no resulta violatorio de la ley por cuanto no recae sobre la legalidad de los

Página 10 de 13



SGS-BL-18

Centro, Calle 32 # 10-129, 3º piso, Oficina 305  
[admin05cgena@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin05cgena@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Cartagena de Indias D.T. y C. - Bolívar

Código FCA - 001 Versión: 03 Fecha: 13-01-2021



Radicado 13001-33-33-005-2021-00030-00

actos administrativos de carácter particular en firme, sino solamente sobre los efectos económicos de ellos, que es lo que en tratándose del medio de control de nulidad y restableciendo del derecho, sería el asunto conciliable.

Se dice esto porque la Ley 640 de 2001 establece la conciliación como requisito de procedibilidad en asuntos de lo contencioso administrativo, antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo (hoy medios de control de reparación directa y controversias contractuales).

Y con la Ley 1285 de 2009, se introdujo con pleno rigor la exigencia de la conciliación prejudicial, ya no solo en las acciones de reparación directa y contractual, sino también en la de nulidad y restablecimiento del derecho. Al respecto, la Corte Constitucional<sup>20</sup> consideró válido que se hiciera extensiva la exigencia de la conciliación en estos asuntos, como quiera que dentro de la misma se discuten intereses de contenido particular y subjetivo, generalmente de orden patrimonial, **y no la legalidad o constitucionalidad en abstracto.**

Por su parte, el Decreto reglamentario 1716 de 2009, fijó los asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial<sup>21</sup>:

Con base en estas normas, el consejo de Estado<sup>22</sup> ha concluido que, tratándose de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, **la conciliación extrajudicial es requisito de procedibilidad para demandar en esta jurisdicción cuando el asunto en cuestión sea conciliable, característica de la que carecen las pretensiones que tienen por objeto cuestionar la legalidad de uno o varios actos administrativos ya que solo una autoridad judicial puede resolver si se ajustan o no a derecho.**

Y en el presente asunto no se trata conciliar la revocación de unos actos administrativos, sino exclusivamente conciliar los efectos económicos de las Resoluciones 0655 del 9 de diciembre del 2019 y la Resolución 104 del 18 de mayo del 2020 expedidas por el EPA Cartagena, dentro del proceso administrativo sancionatorio que se adelantó contra INVERCOMER DEL CARIBE S.AS., en el sentido de no exigir la sanción impuesta a la sociedad convocante a través de dichos actos administrativos, la cual asciende a la suma de \$24.224.271, sanción que dicho sea de paso aún no ha sido consignado.

<sup>20</sup> Sentencia C-713 del 15 de julio de 2008

<sup>21</sup> «[...] Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan [...]» (Subrayas fuera del texto)

<sup>22</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A  
Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., doce (12) de abril de dos mil dieciocho. SE.042Rad.  
No: 110010325000201300831 (1699-2013)



SGCMBL-1-B



*Radicado 13001-33-33-005-2021-00030-00*

En tales condiciones, considera esta sede judicial que están dados los presupuestos para impartir aprobación al acuerdo cuya legalidad se revisa, toda vez que lo pactado versa sobre los efectos económicos de los actos exclusivamente, sin que se advierta detrimento patrimonial alguno para el erario público, sino todo lo contrario, la parte convocante renunció a costas y gastos, y se evita una condena judicial que puede resultar mayor.

En consecuencia, se concluye que el trámite de la presente conciliación extrajudicial se halla ajustado a derecho y se procederá a su aprobación.

Por lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: APRUÉBASE** el acuerdo conciliatorio extrajudicial celebrado en la Procuraduría 65 Judicial I para Asuntos Administrativos de Cartagena, el día 09 de febrero de 2021, entre la Sociedad INVERCOMER DEL CARIBE S.A.S. a través de apoderada, y el ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL DE CARTAGENA, por las razones expuestas.

**SEGUNDO:** En firme el presente auto, archívese la actuación, una vez hechas las anotaciones en el sistema Justicia Siglo XXI.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARÍA MAGDALENA GARCÍA BUSTOS  
JUEZ.**

**Firmado Por:**

**MARIA MAGDALENA GARCIA BUSTOS  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 005 SIN SECCIONES ADMINISTRATIVO DE CARTAGENA**

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:

**f1a35e1e0b3bf0780f3efe32edecc3aace2262f6b12d2dbe5b00744842e53803**

Documento generado en 12/03/2021 11:46:22 AM





Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

**Juzgado Quinto Administrativo del  
Circuito de Cartagena**

**SIGCMA**

*Radicado 13001-33-33-005-2021-00030-00*

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



SGS/BL-1/3



Página 13 de 13

Centro, Calle 32 # 10-129, 3º piso, Oficina 305  
[admin05cgena@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin05cgena@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Cartagena de Indias D.T. y C. - Bolívar

Código FCA - 001 Versión: 03 Fecha: 13-01-2021