

## **PRINCIPIO NON BIS IN IDEM**

Lo constatado conlleva a puntualizar que el hecho de que la C.R.A. hubiere advertido al concesionario sobre la necesidad de regularizar el aprovechamiento de las aguas, en modo alguno le impide emprender la actuación administrativa destinada a sancionar los hechos u omisiones infractores de la normativa ambiental, tal como ocurrió en el sublite. Al contrario, la verificación de su ocurrencia obliga a la autoridad competente a desplegar las facultades sancionatorias que la ley le otorga para aplicar los correctivos pertinentes frente a la inobservancia de las disposiciones ambientales por parte de quienes se hallan obligados a su cumplimiento. Así las cosas, es de colegir que no se configura la violación al principio non bis in idem, por lo que el cargo no está llamado a prosperar.

## **SANCIONES APLICABLES A LAS INFRACCIONES DERIVADAS DEL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES**

En este orden, no resulta atinada la posición del a quo en el sentido que el artículo 243 del Decreto 1541 de 1978 es especial por preceptuar las consecuencias de incurrir en las prohibiciones del artículo 239 del Decreto 1541 de 1974, puesto que, se recalca, la Ley 99 de 1993 integró en una sola disposición las sanciones aplicables a las infracciones derivadas del aprovechamiento de los recursos naturales renovables, y dentro de ellas se enmarca el operar sin la respectiva licencia o concesión.

## **EN LOS CONTRATOS DE CONCESION ES AL OPERADOR AL QUE LE CORRESPONDE OBTENER LA RESPECTIVA LICENCIA AMBIENTAL**

dicho sea de paso, resulta razonable pues es el operador directo del servicio y titular de la concesión, el llamado a responder frente a eventuales situaciones que requieran su intervención inmediata para mitigar, compensar o corregir los eventos que amenacen o causen deterioro al medio ambiente, con ocasión de la actividad por él desarrollada. En este orden, fue acertada la recurrente al argüir que las estipulaciones privadas entre las partes que, en virtud del contrato de concesión, exoneraban a la Empresa de gestionar las mencionadas licencias, no le resultan oponibles a la administración, pues las disposiciones atinentes al medio ambiente y a las obligaciones que en ese ámbito debía cumplir el operador de un servicio público domiciliario, no son negociables y su observancia deviene obligatoria para la Empresa.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 29 / DECRETO 1541 DE 1978 - ARTICULO 36 / DECRETO 1541 DE 1978 - ARTICULO 208 / DECRETO 1541 DE 1978 - ARTICULO 243 / LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 85 / DECRETO 2811 DE 1974 - ARTICULO 96 / LEY 142 DE 1994 - ARTICULO 25 / DECRETO 1594 DE 1984 ARTICULO 51 INCISO 2 / DECRETO 1594 DE 1984 ARTICULO 69 / DECRETO 1594 DE 1984 ARTICULO 213 / DECRETO 1594 DE 1984 ARTICULO 217 / DECRETO 1594 DE 1984 ARTICULO 221

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**

Bogotá, D.C., seis (6) de junio de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 08001-23-31-000-2007-00660-01**

**Actor: SOCIEDAD DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BARRANQUILLA**

**Demandado: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL ATLANTICO**

**Referencia: APELACION SENTENCIA – ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por el apoderado de la parte demandada contra la Sentencia de 6 de agosto de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, por la cual se declaró la nulidad de las Resoluciones 112 de 27 de abril de 2007 y 272 de 6 de agosto de 2007, expedidas por la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, en demanda instaurada en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

#### **I. ANTECEDENTES**

1.1-. La Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla S.A. E.S.P., actuando por medio de apoderado, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo del Atlántico<sup>1</sup>, tendiente a que mediante sentencia, se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: i) Resolución No. 112 de 27 de abril de 2007, emanada de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico C.R.A., por la cual se resuelve la investigación administrativa a la empresa Triple A de B/q

---

<sup>1</sup> Folios 1 al 34 del cuaderno No. 1 del expediente.

S.A. E.S.P.; ii) Resolución No. 272 de 6 de agosto de 2007, expedida por la C.R.A, por la cual confirma en todas sus partes la Resolución anterior.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó se declare el restablecimiento del derecho a favor de la sociedad demandante, en el sentido que ésta no está obligada al pago de la suma de dinero que se impone como sanción, en la modalidad de multa en los actos demandados y por ello se ordene a la C.R.A., abstenerse de cobrar coactivamente o por cualquier otro medio dicha multa.

1.2. En apoyo de sus pretensiones señala, en síntesis, los siguientes hechos:

1.2.1.- Mediante auto No. 000198 de 14 de junio de 2002, la entidad demandada requirió a la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla, para que legalice la captación de agua en la Jurisdicción del Municipio de la Soledad – Atlántico. Para el efecto, debía iniciar los trámites correspondientes para el permiso de vertimientos líquidos generados en el alcantarillado de ese Municipio, presentando la información requerida de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1594 de 1984.

1.2.2. Que para la expedición del auto anteriormente señalado la demandada consideró que en virtud del contrato de concesión celebrado entre el Municipio de Soledad y la Sociedad demandante, consistente en la entrega en concesión para la financiación, ampliación, rehabilitación, mantenimiento y operación, de la infraestructura de los servicios de acueducto y alcantarillado y de sus actividades complementarias, será responsabilidad exclusiva del concesionario la administración y operación de toda la infraestructura de los servicios mencionados y la legalización de la captación de agua y los permisos de vertimientos. Al efecto, el auto señalado

cita los artículos 107 de la Ley 99 de 1993, artículo 88 del decreto ley 2811, artículo 5 del decreto 1541 de 1978, 30, 36 y numeral 1º del artículo 239 ibídem.

1.2.3. La Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla E.S.P., presentó recurso de reposición contra el auto No. 198 de junio 14 de 2002, en el que invocando el artículo 5º de la Ley 142 de 1994 indicó que los permisos y licencias para captación de aguas y vertimientos debían ser tramitados y obtenidos por el Municipio de Soledad frente a la autoridad ambiental respectiva, según el contrato de concesión.

En efecto, este contrato dispone en su cláusula sexta como obligaciones a cargo del Municipio: **“obtener o mantener, según sea el caso, las licencias y/o permisos de captación y vertimiento de aguas, así como cumplir las obligaciones que establezca tanto en las licencias como en los permisos la autoridad ambiental competente** y que no sean obligaciones del concesionario en virtud del presente contrato.

**“Adelantar y pagar hasta su culminación los trámites de todas las licencias ambientales para la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en el Municipio, entre otras de captación y vertimientos,** las cuales correrán por su cuenta, y entregar copias de las mismas al concesionario al momento de suscribir el acta de iniciación de la ejecución del contrato, **sin que lo anterior implique la concesión de ellas.** (Subrayado y negrilla del actor).

Agrega que el contrato de concesión se celebró con sujeción a lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 y en tal virtud, debe estarse a lo dispuesto sobre el particular en el respectivo contrato conforme expresa el artículo 40 de dicha Ley.

Por su parte, también indicó en el recurso que la autonomía contractual en ningún momento implica que el concesionario se vea relevado del cumplimiento de las obligaciones ambientales, por el contrario en la cláusula quinta prevé: "En el evento en que las obras cuya ejecución le corresponda al concesionario requieran la obtención previa de licencias ambientales o aprobación de planes de manejo ambiental, consecución y cumplimiento estará a cargo de éste".

1.2.4. El actor cita la comunicación del Alcalde del Municipio de Soledad Atlántico ante la C.R.A. No. 004735, fechada el 20 de agosto de 2002 en la que alude al artículo 366 de la C.P., y en la que se expone que en virtud del contrato de concesión, es la Alcaldía del Municipio la que adelanta los trámites requeridos para la obtención de los permisos para la captación de aguas y vertimientos líquidos que exige la Corporación a su cargo para que el concesionario del servicio de acueducto y alcantarillado contratado por el Municipio preste el mencionado servicio.

Igualmente, señala que la Alcaldía de Soledad, mediante comunicación No. 005488 de fecha noviembre 12 de 2002 hace la petición ante la C.R.A., de la legalización de la concesión de aguas superficiales conocida como Río Magdalena en cantidad de 300 litros por segundo para ser utilizada en la planta de tratamiento "El Oasis" para el consumo humano, y por un término de diez (10) años.

1.2.5. Posteriormente, la C.R.A, expidió la Resolución 000005 de 15 de enero 2003, por la cual resolvió el recurso de reposición contra el auto No. 000198 de 14 de junio de 2002 confirmándolo en su totalidad. Al efecto, la C.R.A. invocó el artículo 25 de la Ley 142 de 1994 para señalar que el operador del servicio no está excluido de obtener la licencia ambiental y cita el artículo 1519 del C.C.

1.2.6. El 20 de marzo de 2003, mediante comunicación con radicación en la C.R.A. No. 001668 La TRIPLE A DE B/Q S.A. E.S.P., para darle cumplimiento a la Resolución 000005 de 2003, coadyuvó a la solicitud de concesión de aguas formulada por el Alcalde de Soledad mediante oficio del 14 de noviembre de 2002 radicado en la C.R.A. bajo el No. 005488, manifestando: **“la cual debe entenderse presentada en forma conjunta”**; como en efecto dicha solicitud fue suscrita conjuntamente por el Alcalde Municipal de Soledad y el Gerente General de TRIPLE A DE B/Q S.A. E.S.P. (Negrillas del actor).

1.2.7. En la misma comunicación del 20 de marzo de 2003, **se presentó la información para tramitar el permiso de vertimientos líquidos**, como son el plano de localización de vertimientos, y la descripción del sistema de alcantarillado que comprende: relación de caudales estimados, frecuencia de los vertidos y cuerpos receptores de los mismos.

1.2.8. La C.R.A., con oficio No. 00947 de 7 de abril de 2003, le informó a la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla S.A. E.S.P., acerca de la necesidad de completar los documentos que se requieren para el trámite de los permisos. Esta información, consistente en el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV), fue completada posteriormente por aquella.

1.2.9. La C.R.A. admitió la solicitud para la Concesión de Agua y Permiso de Vertimientos Líquidos para el Sistema de Alcantarillado Sanitario en el Municipio de Soledad, mediante auto No. 000198 de 25 de octubre de 2004.

1.2.10. Mediante auto No. 00168 de 23 de mayo de 2005, ordenó la celebración de la Audiencia Pública Ambiental, dentro del trámite de la solicitud mencionada, por

petición del señor Alfonso José Sara, como vocero de moradores del Municipio de Soledad.

1.2.11. Posterior a ello, y mediante auto No. 000189 de julio 18 de 2004, la C.R.A. inició investigación administrativa contra la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla S.A. E.S.P., con la finalidad de determinar si efectivamente la empresa investigada ha infringido las normas legales que la obligan a obtener de manera previa la concesión de agua para la captación de este recurso, lo mismo que el permiso de vertimientos líquidos, dentro de la operación del sistema de acueducto y alcantarillado del Municipio de Soledad.

1.2.12. Mediante Resolución 000102 de 5 de abril de 2006, la C.R.A., resolvió la investigación administrativa, en cuyos considerandos hace referencia a que mediante Auto No. 000339 de 2 de noviembre de 2005 formuló cargos. Sin embargo, según afirma el demandante, este auto en ningún momento les fue notificado.

1.2.13. Según los considerandos de la Resolución 000102 de 5 de abril de 2006, la decisión de formular cargos se efectuó teniendo como motivación el hecho de haber operado desde el mes de enero de 2002 hasta el mes de mayo de 2004 el sistema de acueducto y alcantarillado del Municipio de Soledad, sin haber obtenido para ello de parte de la autoridad ambiental competente, la respectiva concesión de aguas y el correspondiente permiso de vertimientos, de conformidad con lo establecido en el Decreto 1541 de 1978 y el Decreto Ley 2811 de 1974. En este orden, la empresa fue sancionada por la infracción a los artículos 36 y 208 del Decreto 1541 de 1978 y el artículo 88 del Decreto Ley 2811, con multa de 1.000 SMVLV equivalente a (\$408.000.000) pesos M/cte.

1.2.14. La Sociedad actora interpuso recurso de reposición, fundamentándose, en esencia, en la omisión de la notificación del auto No. 00039 de 2 de noviembre de 2005 correspondiente al pliego de cargos.

1.2.15. La C.R.A., mediante la Resolución 000210 admitió la ausencia de notificación del mencionado Pliego de Cargos, revocó la Resolución 000102 del 05 de abril de 2006 y dispuso retrotraer la actuación a partir del Auto No. 00039 del 2 de noviembre de 2005, mediante el cual se formulan cargos a la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla – TRIPLE A S.A. E.S.P. En consecuencia, ordenó notificar en debida forma el Auto No. 00039 del 02 de noviembre de 2005.

1.2.16. El 06 de octubre de 2006, la C.R.A. expidió la Resolución 000313 por la cual otorga un permiso de vertimientos líquidos por el término de un año a la sociedad demandante para el sistema de tratamiento de aguas residuales del municipio de Soledad.

Esta Resolución hace referencia al concepto técnico No. 000421 de diciembre de 2005 en el que se señala que la empresa no requiere concesión de agua proveniente del Río Magdalena ya que a la fecha no se realiza captación de aguas de este río. También indica que la empresa Triple A, ha venido captando aguas subterráneas sin la concesión previa y que no existe solicitud de captación para estas aguas sino sólo para las superficiales.

En la misma Resolución se otorga el permiso de vertimientos líquidos, en tanto paralelamente se resuelve la investigación iniciada y se adoptan en su momento, en caso de haber, las sanciones a que haya lugar.



1.2.17. El 4 de diciembre de 2006 se notificó a la sociedad el auto No. 000339 de 2 de noviembre de 2005 contentivo de unos cargos por haber operado desde el mes de enero de 2002 hasta mayo de 2004 el sistema de acueducto y alcantarillado del Municipio de Soledad sin haber obtenido autorización o concesión para la captación de aguas y el correspondiente permiso de vertimiento de conformidad con los artículos 36, 208 y 239 del Decreto 1541 de 1978 y el artículo 88 del Decreto Ley 2811 de 1974.

1.2.18. Frente a los descargos presentados por la empresa, la C.R.A. expidió la Resolución 112 de 27 de abril de 2007, sancionando a la empresa con multa equivalente a \$1.249.056.000.n pesos M/cte, por lo anotado anteriormente.

1.2.19. La empresa demandante presenta recurso contra la Resolución anterior exponiendo, entre otros argumentos, que esta coadyuvó la solicitud de permisos impetrada por el Alcalde de Soledad y que ello demuestra un allanamiento expreso de Triple A de B/Q S.A. E.S.P., respecto del cumplimiento de las disposiciones ambientales. En este orden, la empresa inició el trámite de solicitud de permisos el 7 de abril de 2003, y también defiende que el 29 de mayo de 2003, según consta en la liquidación del contrato No. 001-2002, quedaron finalizadas y fueron puestas en operación las obras de interconexión de forma tal que a partir de esa fecha cesó la captación de aguas en Soledad y por ende la C.R.A. no puede hacer extensivo el incumplimiento hasta el año 2006.

1.2.20. La C.R.A., mediante Resolución 272 de agosto 6 de 2007 resolvió el recurso de reposición de manera desfavorable, confirmando la Resolución 112 de 27 de abril de 2007 en todas sus partes.

1.3. Las normas que se consideran violadas y el concepto de violación, son expuestos, en síntesis así:

1.3.1. Violación del artículo 243 del Decreto 1541 de 1978 y del artículo 29 de la C.P., por violación del principio non bis in idem; si se admitiera que Triple A de B/Q S.A. violó norma ambiental alguna.

La C.R.A., al formular los cargos imputó a la sociedad la violación de los artículos 36, 208 y 239 del Decreto 1541 de 1978 y el artículo 88 del Decreto Ley 2811 de 1974.

Señala que al pretender la aplicación de los artículos 36, 208 y 239 del Decreto 1541 de 1978, debió aplicar concordantemente con ellos el artículo 243 del mismo estatuto, el cual indica que de las sanciones para quienes incurran en la violación de las prohibiciones relacionadas en el artículo 239, la primera es el requerimiento.

La sanción del requerimiento fue debidamente cumplida, como se acredita en la comunicación fechada 20 de marzo de 2003, según radicación No. 001668 del 7 de abril de 2003, cumpliendo con todos los requisitos exigidos por la normativa, luego de haberse informado a la empresa de la necesidad de completar la solicitud de concesión de aguas y permiso de vertimientos líquidos, mediante oficio No. 00947 de 7 de abril de 2003 de la C.R.A.

La solicitud de concesión de aguas y permiso de vertimiento fue admitida por la C.R.A., casi un año después, el 25 de octubre de 2004, mediante auto No. 000198 y la misma Entidad reconoce que la sociedad le dio cumplimiento al requerimiento en ese mismo auto.

Arguye que no puede ahora la C.R.A., aplicar una sanción adicional al requerimiento impuesto mediante el auto No. 000198 de 14 de junio de 2002, el cual quedó en firme después de haberse resuelto el recurso interpuesto contra él, a través de la Resolución 000005 de 15 de enero de 2003, y de haberse cumplido en su integridad por la Triple A de B/Q S.A. E.S.P., mediante las comunicaciones de 7 de abril de 2003 y noviembre 18 de 2003.

Reitera que la Sociedad cumplió con la sanción impuesta conforme al artículo 243 del Decreto 1541 de 1978, es decir, con el requerimiento para legalizar la captación de agua e iniciar los trámites correspondientes para el permiso de vertimientos líquidos.

Respecto de la violación al debido proceso señala que este se vulneró pues prohíbe no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, el cual está ligado al de la cosa juzgada, aplicable a actuaciones judiciales y administrativas. Así, el actor considera que al haberse impuesto la sanción del requerimiento y luego pretender aplicarse la multa en relación con el mismo hecho anteriormente descrito, se está violando el mencionado principio.

1.3.2. Violación al artículo 96 del Decreto Ley 2811 de 1974, al imponer al concesionario la obligación exclusiva de obtener la concesión de aguas. Así, este Decreto ley en el señalado artículo estableció que el dueño o poseedor de predio o industria podrá solicitar concesión de aguas y que también lo podrá hacer el tenedor, a nombre del propietario o poseedor.

Sostiene que la norma habilita tanto al propietario de la industria (Municipio de Soledad) como al concesionario de ella (Triple A de B/Q S.A. E.S.P) para solicitar la concesión de aguas. El hecho que en el contrato de concesión las partes hayan

pactado que la obligación de obtener la concesión de aguas sería ejecutada por el Municipio está acorde con lo dispuesto en el artículo 96 del Decreto, que no atribuye en exclusiva a ninguno de los dos sujetos el cumplimiento de dicho deber; todo lo contrario esta disposición señala que cuando la solicitud la presenta el tenedor de la industria, éste lo debe hacer en nombre del propietario. El sistema de acueducto y alcantarillado del Municipio de Soledad es de propiedad del Municipio de Soledad, y el concesionario de tales sistemas (Triple A de B/Q S.A. E.S.P.) es un mero tenedor; luego quien debe solicitar las concesiones de aguas es el propietario de la industria y no el tenedor de ellas. El contrato de concesión no transfiere la propiedad de la industria, esto es, del sitio o lugar y de la infraestructura a través de la cual se efectúa la captación. (SIC).

1.4.- La Corporación Autónoma Regional del Atlántico, por medio de apoderada, solicitó desestimar las pretensiones de la demanda, con base en los siguientes argumentos:

1.4.1. En cuanto a la violación al debido proceso del artículo 29 de la C.P., por vulneración del principio non bis in idem y artículo 243 del Decreto 1541 de 1978, señala que es inexistente pues el actor, para fundamentar el cargo, parte de un falso supuesto al considerar que el auto No. 00198 del 14 de junio de 2002, mediante el cual se exhorta a la empresa para que legalice la captación de aguas y los permisos de vertimientos, sea tenido como una sanción por violación a prohibiciones relacionadas en el Decreto 1541 de 1978.

Señala que no es cierta la afirmación del actor, al constituir aquel el inicio del trámite administrativo en que la Entidad, en forma oficiosa, le compele a que legalice la situación irregular y el mismo se fundamentó, entre otras disposiciones, en los artículos 30, 36 y 88 del Decreto ley 2811.

Indica que la actuación administrativa, con el auto 000189-05 estaba encaminada a establecer si la empresa Triple A operó el sistema de acueducto y alcantarillado en el Municipio de Soledad, sin haber obtenido previamente la respectiva concesión de agua y el permiso para los vertimientos líquidos y consecuentemente determinar si esa conducta infractora daba lugar a la imposición de una medida sancionatoria, y en caso afirmativo, determinar el quantum correspondiente. Así, si bien las actuaciones administrativas hacían relación a la concesión de aguas y el permiso de vertimientos líquidos, sus objetivos y finalidades son absolutamente disímiles. Uno, encaminado a que la sociedad Triple A legalizara la situación del uso de las aguas y el vertimiento líquido; y el otro, dirigido a determinar la existencia o no de una infracción a las normas legales por parte de la Triple A, al administrar el sistema de acueducto y alcantarillado sin la obtención de los correspondientes permisos.

Por lo señalado, tampoco es cierto que en las actuaciones adelantadas por la administración se haya resuelto un mismo asunto dos veces.

1.4.2. En lo que refiere al cargo de violación del artículo 96 del Decreto 2811 de 1974, señala que pese a que ese argumento no fue esgrimido en la vía gubernativa, el mismo no prospera porque conforme a las disposiciones del Decreto 1541 de 1978 y el Decreto 1541 de 1978, era responsabilidad del concesionario obtener la concesión para el aprovechamiento de las aguas.

## **II.-FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA**

El a quo accedió a las pretensiones de la demanda, por considerar, en esencia, lo siguiente:

2.1. Señala que de los documentos y pruebas que obran en el proceso quedó suficientemente acreditado que la entidad demandada C.R.A., al formularle los cargos a la demandante le imputó la violación de los artículos 36, 208 y 239 del Decreto 1541 de 1978 y el artículo 88 del Decreto Ley 2811 de 1974, y que al aplicar los citados artículos del artículo 1541 de 1978, debió igualmente hacerlo con el artículo 243 del mismo Estatuto, el cual dispone que las sanciones para quienes incurran en la violación de las prohibiciones relacionadas en el artículo 239 del Decreto 1541 de 1978, es en primer lugar el requerimiento.

La referida sanción de requerimiento fue debidamente cumplida, como se acreditó con la comunicación de 20 de marzo de 2003, y además, señala que la C.R.A. reconoció que la sociedad demandante le dio cumplimiento al requerimiento impuesto mediante el auto No. 000198 de 25 de octubre de 2004.

Advierte el a quo que mal podría la C.R.A., mediante los actos administrativos acusados, imponerle a la sociedad actora una sanción adicional al requerimiento contenido en el Auto No. 000198 de 14 de junio de 2002, que quedó en firme, después de haberse resuelto el recurso de reposición interpuesto contra él, a través de la Resolución No. 000005 de 15 de enero de 2003, y de haberse cumplido en su integridad por la Sociedad, mediante las comunicaciones de 7 de abril de 2003 y 18 de noviembre de 2003, a tal punto que las solicitudes de la concesión de aguas y permiso de vertimientos se admitieron, aunque con una morosidad que sólo le es imputable a la C.R.A., casi un año más tarde, mediante Auto No. 000198 de 25 de octubre de 2004.

En síntesis, el a quo señala que la demandante cumplió con la sanción impuesta en su momento, esto es, el requerimiento previsto en el artículo 243 del Decreto 1541 de 1978 y de ahí que no le pudiese imponer otra por los mismos hechos, y por la

presunta violación de las mismas normas jurídicas, por lo que hubo violación al artículo 29 de la C.P., que consagra el principio del non bis in idem.

Asimismo, sostiene que el artículo 243 invocado es una norma especial referida a las sanciones que son aplicables específicamente a las prohibiciones de que trata el artículo 239 del Decreto 1541 de 1974, excluyendo la aplicación de disposiciones jurídicas que aunque posteriores, son generales como es el caso del artículo 85 de la Ley 99 de 1993 en que erradamente fundamentó la C.R.A. los actos y cuya dosimetría es ajena a lo señalado en el artículo 243 del Decreto 1541 de 1978 para el caso de la sanción de multa, cuando se violan las prohibiciones a que hace referencia el artículo 239 del mismo Decreto 1541 de 1978.

2.2. Indica que quedó igualmente acreditada en el proceso la violación del artículo 96 del Decreto ley 2811 de 1974 que señala que el dueño o poseedor de predio o industria podrá solicitar concesión de aguas, y que también lo podrá hacer el tenedor a nombre del propietario o del poseedor.

Frente a este cargo indica que no es de recibo la afirmación de la demandada referente a que este argumento no fue presentado en la vía gubernativa y que por tanto no puede ser considerado en la judicial, e invoca al efecto, jurisprudencia de esta Corporación. Además, sostiene que el demandante sí hizo referencia a este argumento en la vía gubernativa.

Luego de transcribir nuevamente la norma del artículo 96, señala el Tribunal que la misma fue declarada exequible mediante Sentencia C-126 de 1998. Continúa expresando que *“el Municipio de Soledad (Atlántico) es el propietario de las instalaciones destinadas a las operaciones para la prestación de los servicios públicos domiciliarios en dicho ente territorial, es decir, es el propietario de la*

*industria, las mismas que le fueron entregadas en concesión a la demandante, quien tiene la calidad de contratista y por tanto tenedora de la supradicha industria o infraestructura, en virtud del contrato de concesión celebrado el día 27 de febrero de 2002, aportado al proceso, por la Alcaldía de Soledad (Atlántico)... le era ajustado a derecho a las partes contratantes pactar en el supradicho contrato quien cumpliría con las obligaciones de obtener y/o mantener las licencias, concesiones, permisos o autorizaciones requeridas para la operación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en dicho municipio..." (SIC).*

Señala que no acoge el argumento de la demandada en el sentido que los artículos 36 y 208 del Decreto 1541 de 1978 imponen exclusivamente a la demandante la obligación de obtener los permisos, concesiones y autorizaciones previas porque precisamente el artículo 96 del Decreto 2811 de 1974, permite que estas obligaciones las cumplan o el propietario de la industria o el tenedor de la misma, y en este caso, en el contrato de concesión, se estipuló conforme a esta norma que quien cumpliría con dicha obligación sería el Municipio de Soledad (Atlántico).

## **II- FUNDAMENTOS DEL RECURSO**

La Corporación Autónoma Regional del Atlántico, mediante apoderada, apeló la decisión de primera instancia en los siguientes términos:

### **3.1. Improcedencia de la aplicación del principio non bis in idem.**

El Tribunal aplica erróneamente este principio y no le asiste razón respecto al sentido y alcance que le otorga al auto 000198 de 14 de junio 2002, pues de su contenido se desprende con meridiana claridad que con este acto se dio inicio a un trámite administrativo en que la entidad, en forma oficiosa, inquiriere a la empresa Triple A de



Barranquilla para que legalice la situación irregular con relación a los usos que dicha sociedad venía haciendo al aprovechamiento de las aguas y los vertimientos líquidos en el municipio de Soledad.

Pretender que el mencionado auto constituye una sanción desconoce que la imposición de una medida sancionatoria debe ser el producto de una actuación administrativa, en la cual el posible afectado haya tenido la oportunidad de controvertir y defender sus derechos e intereses ante la decisión final con la que culmina la actuación, y al efecto cita el artículo 35 del C.C.A. y jurisprudencia de la Corte Constitucional.

El citado auto reconoce que se había celebrado un contrato de concesión en virtud del cual a la sociedad demandante se le entrega la financiación, ampliación, rehabilitación, mantenimiento y operación de la infraestructura de los servicios de acueducto y alcantarillado en el municipio de Soledad – Atlántico, lo que determinaba que la sociedad Triple A debía legalizar la captación de agua y los permisos de vertimientos.

El auto se fundamentó en lo preceptuado en el artículo 88 del Decreto Ley 2811 de 1974 cuando establece que salvo disposiciones especiales solo podrá hacerse uso de las aguas en virtud de concesión; y en el artículo 30 ibídem que consagra que toda persona natural o jurídica pública o privada requiere concesión o permiso (...) para uso de las aguas públicas o sus cauces en concordancia con lo previsto en el artículo 36 del mismo decreto.

Luego de recalcar los argumentos referentes a que el auto 000198 de 14 de junio de 2002 no es una sanción de requerimiento, y de repasar la actuación administrativa comenzada con dicho auto, que culmina con la Resolución 000313 de octubre de

2006 en la que se le otorga el permiso de vertimientos líquidos, insiste en que los actos demandados corresponden a una investigación administrativa de naturaleza ambiental distinta a lo que correspondía al trámite originado en el ya varias veces citado auto 000198-02.

En efecto, el auto 000189 de 18 de julio de 2005 pretendía determinar si efectivamente la empresa investigada había infringido las normas legales que la obligan a obtener de manera previa la concesión de agua para la captación de ese recurso, lo mismo que el permiso de vertimientos líquidos dentro de la operación del sistema de acueducto y alcantarillado en el municipio de Soledad.

Precisa que las actuaciones administrativas tenían objetivos y finalidades disímiles así: a) uno, encaminado a que la Sociedad Triple A legalizara la situación del uso de las aguas y el vertimiento líquido; y, b) El otro, dirigido a determinar la existencia o no de una infracción a las normas legales por parte de la Triple A, al administrar el sistema de acueducto y alcantarillado sin la obtención de los correspondientes permisos y/o autorizaciones exigidos por la Ley. De ahí se concluye que no hubo violación al principio non bis in idem.

### 3.2. Aplicación de la Ley 99 de 1993.

Señala que no le asiste razón al Tribunal en los reparos a la legalidad de los actos acusados sobre la aplicación del artículo 85 de la Ley 99 de 1993. Al efecto, cita el artículo 163 que señala que quien infrinja las normas sobre concesión de aguas incurrirá en las sanciones establecidas en las leyes, los reglamentos y en las concesiones. Según esta jerarquía el Decreto 1541 de 1978 estableció en el artículo 243 las sanciones por infracciones contenidas, específicamente, en la prohibición contenida en el artículo 239 de dicho decreto sobre la prohibición de la utilización de

aguas o sus cauces sin la correspondiente concesión o permiso cuando son obligatorios conforme al Decreto Ley 2811 de 1974.

Luego, es expedida la Ley 99 de 1993, que tiene carácter de especial y derogó tácitamente el mencionado decreto, por ser una norma superior, lo que explica que es la Ley 99 de 1993, en su artículo 85, la que debe aplicarse en materia sancionatoria por parte de las autoridades ambientales.

En este orden, y en cita a los artículos 1º y 85 de la Ley 99 de 1993 concluye que esta disposición estableció en forma clara las sanciones aplicables cuando quiera que se infrinjan las normas sobre aprovechamiento de recursos naturales renovables, a la cual se ajustó estrictamente la C.R.A. en los actos acusados conforme a la jerarquización normativa establecida en la Constitución, lo cual es motivo suficiente para no aceptar lo manifestado por el a quo en el sentido que su actuación violó las previsiones del Decreto 1541 de 1978.

### 3.3. De la solicitud de concesión de aguas.

En cuanto a la aplicación que del artículo 96 del Decreto Ley 2811 de 1974 aceptó el a quo, en el sentido que las licencias o autorizaciones ambientales pueden ser obtenidas por el propietario o tenedor de la industria, señala que ese cargo de violación es desvirtuado abordando, para el efecto, las diferentes normas que tienen relación directa sobre el tema del tratamiento del agua como recurso natural renovable, que se encuentran fijadas desde la Constitución Política hasta los acuerdos de las Corporaciones Autónomas Regionales, así como en el Código Civil, el Código de Recursos Naturales Renovables, la Ley 99 de 1993 y la Ley 142 de 1994.

Así el artículo 80 del Código de Recursos Naturales Renovables establece que las aguas son de dominio público, inalienable e imprescriptible, y su utilización para actividades diferentes a satisfacer necesidades elementales, requiere la concesión. (Artículo 88 Decreto 2811 de 1974). En concordancia con esta disposición el artículo 61 de dicho estatuto determina que la concesión de aguas se puede otorgar por resolución o contrato. Por su parte, el artículo 60 del Código de Recursos Naturales se refiere a la explotación del agua y no a su uso, lo que determina que cuando el recurso hídrico sea objeto de explotación económica directa se otorga la concesión por medio de contrato. Esta última disposición sufrió modificaciones con la expedición de la Ley 142 de 1994, que en su artículo 39 se refiere a los contratos de concesión para la prestación del servicio público de acueducto.

Frente a lo anterior, precisa que el Municipio de Soledad celebró un contrato de concesión entregándole a la Triple A la financiación, ampliación, rehabilitación, mantenimiento y operación de la infraestructura de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en ese municipio, regulados por la Ley 142 de 1994.

Conforme a las disposiciones del Decreto 2811 de 1974 y el Decreto 1541 de 1978, era responsabilidad del concesionario obtener la concesión para el aprovechamiento de las aguas. Así lo consagran las normas del artículo 36 y 208 del Decreto 1541 de 1978, de manera que mal podía pretender que se exonerara de responsabilidad a la empresa Triple A por no tramitar los respectivos permisos, concesiones y autorizaciones previas, pues la Ley es precisa al señalar que se debe contar con estos instrumentos de control cuando sea necesario para el desarrollo de sus actividades.

Así, aludiendo al artículo 36 del Decreto 1541 de 1978, sostiene que siendo la empresa Triple A, la que tiene el manejo del acueducto y alcantarillado del Municipio, es claro que no podía prestar el servicio sin antes haber obtenido la concesión de aguas y el permiso de vertimiento de que trata la ley ambiental.

Además, recalca que las normas que regulan a los operarios de servicios públicos domiciliarios, exigen de estos el cumplimiento de ciertos requerimientos de tipo ambiental para hacer la explotación económica de los recursos naturales renovables utilizados. Al respecto, cita lo señalado por la C.R.A. en la Resolución 00005 del 15 de enero de 2003, por el cual se resolvió el recurso de reposición contra el auto 000198 de 14 de junio de 2002.

#### **IV-. ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La Agencia del Ministerio Público en la oportunidad procesal correspondiente guardó silencio.

#### **V-. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

1.- Del escrito de apelación, se observa que el fallo de primera instancia es cuestionado en su integridad, refutando el recurrente cada uno de los planteamientos que llevaron al a quo a declarar la nulidad de los actos acusados. Así, la legalidad de los mismos se examinará en esta instancia siguiendo los planteamientos esbozados por el apelante, en el siguiente orden: (i) El Tribunal acepta que hubo vulneración al principio non bis in idem previsto en el artículo 29 de la C.P., por cuanto a la Empresa Triple A de B/Q S.A. E.S.P., se le había impuesto sanción consistente en requerimiento, según ordena el artículo 243 del Decreto 1541 de

1978, resultando inadmisibile el que se le sancione nuevamente con multa por los mismos hechos. Frente a tal aseveración, la recurrente indica que el requerimiento no constituye una sanción administrativa y sostiene que contra la empresa demandante se surtieron dos actuaciones administrativas diferentes, lo que corrobora el que no se vulneró el mencionado principio; ii) El fallo de primera instancia sostiene que no es aplicable al caso el artículo 85 de la Ley 99 de 1993, por cuanto esta norma es de carácter general, en oposición al artículo 243 arriba citado, el cual contiene las consecuencias sancionatorias derivadas de la contravención a las prohibiciones contenidas en el artículo 239 del Decreto 1541 de 1974. Por su parte, la apelante arguye que el mencionado artículo 85 debe prevalecer en su aplicación, dado que es una norma posterior y superior jerárquicamente frente al Decreto antes citado; iii) Finalmente, para el juez de instancia resulta válido el que se hubiere convenido contractualmente que las licencias ambientales debieren ser obtenidas por parte del Municipio de Soledad y no por la empresa Triple A de B/Q S.A. E.S.P., dado que el artículo 96 del Decreto 2811 de 1974 permite que las mismas sean gestionadas por el dueño o poseedor de la industria o por el tenedor a nombre de aquellos, de forma tal que en el sub lite, las mismas podían ser solicitadas por el dueño de la industria, esto es, por el Municipio, tal como las partes convinieron. Tal posición es rebatida por la recurrente al afirmar que en los contratos de concesión es al operador a quien le corresponde la obtención de las aludidas licencias, invocando al efecto, los artículos 25 de la Ley 142 de 1994, 36 y 208 del Decreto 1541 de 1978 entre otras disposiciones legales.

2.- La Sala abordará el estudio de los temas centrales así identificados, comenzando por el referente a la violación del principio non bis in idem, derivado del artículo 29 de la C.P. Al efecto, es preciso determinar si a la sociedad actora efectivamente se le sancionó imponiéndole el requerimiento a que ésta alude previsto en el artículo 243 del Decreto 1541 de 1978, mediante el Auto No. 00198 de 14 de junio de 2002, para

luego establecer si por los mismos hechos allí endilgados, se formuló la sanción de multa de que trata la Resolución 112 de 27 de abril de 2007, confirmada por la Resolución No. 272 de 6 de agosto de 2007, ambas expedidas por la C.R.A.

En términos de la sociedad actora y del a quo, existió la imposición de una sanción consistente en el requerimiento previsto en la norma arriba señalada, la cual fue cumplida mediante la solicitud de concesión de aguas y permiso de vertimientos líquidos, radicada ante la C.R.A., el 7 de abril de 2003 y admitida mediante Auto No. 000198 de 25 de octubre de 2004. En este orden, mal podría la demandada, imponer posteriormente otra sanción de multa, frente a la misma situación de hecho y de derecho ya sancionada mediante el susodicho requerimiento.

Así las cosas, obra en el expediente el Auto No. 000198 de 14 de junio de 2002, “por el cual se hacen unos requerimientos”<sup>2</sup>, en el que se lee, en su aparte de considerandos que *“en virtud del contrato de concesión celebrado entre el Municipio de Soledad y la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla S.A. E.S.P., consistente en la entrega en concesión, para la financiación, ampliación, rehabilitación, mantenimiento y operación, de la infraestructura de los servicios de acueducto y alcantarillado y de sus actividades complementarias en el Municipio de Soledad – Atlántico; y teniendo en cuenta el objeto del mismo contenido en el Capítulo I y en cuyo inciso reza “será responsabilidad del CONCECIONARIO la administración y operación de toda la infraestructura de los servicios de acueducto y alcantarillado entregada en concesión”; se hace necesario que la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla – Atlántico Triple A.A.A; legalice la captación de agua y los permisos de vertimientos”.*

---

<sup>2</sup> Folios 37 a 38 del cuaderno principal del expediente.

Seguidamente, el Auto en comento, transcribe en su orden los artículos 23, 107, 88 y 31 de la Ley 99 de 1993, artículos 5, 30, 36, 239 numeral 1º del Decreto 1541 de 1978, e indica en el aparte titulado como “*Dispone*”, entre otros, requerir a la Sociedad para que legalice la captación de agua que se de en la jurisdicción del municipio de Soledad – Atlántico...” y le señala en el numeral segundo que debe iniciar los trámites correspondientes para el permiso de vertimientos líquidos, generados en el alcantarillado del municipio de Soledad – Atlántico. Asimismo, expone en su numeral tercero “requerir a la Sociedad... para que presente un plan de manejo ambiental de la Operación del Sistema de Acueducto y Alcantarillado para la comunidad de Soledad – Atlántico, para lo cual se le entregarán los términos de referencia...”. (Subrayado fuera de texto).

Nótese que el Auto así reseñado, en modo alguno cuenta con la vocación de constituir un acto administrativo sancionatorio, por cuanto el mismo se endereza exclusivamente a que la Sociedad demandante cumpla con las obligaciones ambientales señaladas por la C.R.A., indicándole cuáles son estas y los procedimientos a seguir para el efecto, de modo que sería un evidente despropósito el pretender que un acto dirigido a facilitar la observancia de la normativa ambiental sea catalogado como sancionatorio so pretexto de invocar la violación del principio non bis in idem, frente a la actuación administrativa posterior tendiente a castigar las conductas u omisiones constitutivas de infracción administrativa en esa materia.

De otro lado, es de anotar que la aludida sanción denominada como requerimiento y relacionada en el numeral 1º del artículo 243 del Decreto 1541 de 1978, no resultaba aplicable al caso, por cuanto dicha disposición fue sustituida por las normas concernientes a las sanciones previstas en el Decreto 1594 de 1984<sup>3</sup>, el cual,

---

<sup>3</sup> El Decreto 1594 de 1984, reglamenta el Capítulo II del Título VI-Parte III-Libro II y el Título III de la Parte III-Libro I-del Decreto Ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos. En este orden, los asuntos que de la Parte



preveía a manera de sanción en su artículo 217 la amonestación<sup>4</sup>, y ésta a su turno, debía surtirse mediante un acto administrativo consistente en una resolución en los términos del artículo 213 del mismo Decreto<sup>5</sup>. De este modo, y en gracia de hacer el ejercicio de vislumbrar un eventual carácter sancionatorio en el Auto 198 de junio de 2002, es perceptible que del referido requerimiento no se aprecia siquiera que el mismo hubiere equivalido a una amonestación, puesto que, se recalca, su expedición no fue consecuencia de un procedimiento sancionatorio que redundara en una resolución contentiva de un llamado de atención, amonestación u otra sanción, aunado a que la única finalidad inmersa en el mencionado Auto era el que la Empresa legalizara el uso irregular que venía haciendo de las aguas.

Además, la actuación administrativa sancionatoria que culminó con la expedición de los actos acusados se surtió de manera autónoma al requerimiento arriba anotado, habiendo principiado aquella con el Auto No. 189 de 18 de julio de 2005<sup>6</sup> “por el cual se inicia una investigación administrativa de naturaleza ambiental”, el cual indica que su objetivo es *“determinar si efectivamente la empresa investigada ha infringido las normas legales que la obligan a obtener de manera previa la concesión de agua para la captación de este recurso, lo mismo que el permiso de vertimientos líquidos, dentro de la operación del sistema de acueducto y alcantarillado del municipio de Soledad...”*. Asimismo, la C.R.A., ordena la práctica de sendas pruebas e invoca el

---

III, Libro II habían sido reglamentados por el otrora Decreto 1541 de 1978, pasaron a ser objeto de regulación por el Decreto 1594 de 1984.

<sup>4</sup> "Artículo 217. De conformidad con el artículo 577 de la Ley 9 de 1979, las sanciones podrán consistir en amonestación, multas, decomiso de productos o artículos; suspensión o cancelación de registros de los permisos de vertimiento o de la autorización sanitaria de funcionamiento-parte agua y cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio". (Versión vigente con anterioridad a la derogatoria del Decreto 3930 de 2010).

<sup>5</sup> "Artículo 213. Las sanciones deberán imponerse mediante resolución motivada, expedida por el Ministerio de Salud o su entidad delegada, y deberán notificarse personalmente al afectado, dentro del término de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de su expedición". (Versión vigente con anterioridad a la derogatoria del Decreto 3930 de 2010).

<sup>6</sup> Folios 73 a 76 del cuaderno No. 1 del expediente.

procedimiento sancionatorio previsto en el Decreto 1594 de 1984. Como se observa, le asiste razón a la recurrente al señalar que el propósito del Auto comentado era que la Triple A de B/ Q S.A. E.S.P., legalizara la captación de aguas que venía aprovechando desde la suscripción del contrato de concesión con el Municipio de Soledad, y de otro lado, el procedimiento administrativo sancionador se orientó a investigar y a castigar el demostrado uso o explotación del recurso hídrico sin las concesiones y autorizaciones previas para el efecto, por parte de la Empresa.

Lo constatado conlleva a puntualizar que el hecho de que la C.R.A. hubiere advertido al concesionario sobre la necesidad de regularizar el aprovechamiento de las aguas, en modo alguno le impide emprender la actuación administrativa destinada a sancionar los hechos u omisiones infractores de la normativa ambiental, tal como ocurrió en el sublite. Al contrario, la verificación de su ocurrencia obliga a la autoridad competente a desplegar las facultades sancionatorias que la ley le otorga para aplicar los correctivos pertinentes frente a la inobservancia de las disposiciones ambientales por parte de quienes se hallan obligados a su cumplimiento.

Así las cosas, es de colegir que no se configura la violación al principio non bis in idem, por lo que el cargo no está llamado a prosperar.

3. En cuanto a la aplicación del artículo 85 de la Ley 99 de 1993, referente a “tipos de sanciones”, respecto de la cual el a quo señaló que la misma no proporciona la especialidad que frente al tema otorga el artículo 243 del Decreto 1541 de 1978, la Sala observa que tal planteamiento no es de recibo toda vez que, como se anotó anteriormente, la relación de las sanciones aplicables en materia ambiental que contemplaba el mencionado artículo 243, fue sustituida por el artículo 217 del Decreto 1594 de 1984, regulando éste, en su momento, lo concerniente a la tasación de las multas en su artículo 221; y posteriormente, las sanciones asociadas a “la

*protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables*” resultaron normativamente consagradas a partir de la expedición de la Ley 99 de 1993, en su artículo 85. Ahora, en lo que refiere al procedimiento sancionatorio, continúa vigente lo previsto al efecto en el Decreto 1594 de 1984, según dispone el párrafo 3º del mismo artículo, disposiciones que fueron aplicadas por la C.R.A., en los actos acusados.

Así las cosas, y del repaso normativo anteriormente expuesto en cuanto a las sanciones aplicables al asunto bajo examen, se advierte que la norma del artículo 243 propuesta como aplicable, tanto por el demandante como por el a quo, ha sido sustituida por dos disposiciones posteriores, siendo vigente, y por tanto de obligatoria observancia frente a la situación sancionada, el antedicho artículo 85 de la Ley 99 de 1993, no sólo por ser esta ley la última cronológicamente, sino también, porque contempla con vocación de integralidad las sanciones alusivas a la ausencia de licencias, concesiones o autorizaciones relativas al aprovechamiento de los recursos naturales renovables, asunto que, evidentemente, corresponde a la controversia bajo estudio.

En este orden, no resulta atinada la posición del a quo en el sentido que el artículo 243 del Decreto 1541 de 1978 es especial por preceptuar las consecuencias de incurrir en las prohibiciones del artículo 239 del Decreto 1541 de 1974<sup>7</sup>, puesto que, se recalca, la Ley 99 de 1993 integró en una sola disposición las sanciones aplicables a las infracciones derivadas del aprovechamiento de los recursos naturales renovables, y dentro de ellas se enmarca el operar sin la respectiva

---

<sup>7</sup> "Artículo 239º. *Prohíbese también:*

1. *Utilizar aguas o sus cauces sin la correspondiente concesión o permiso cuando éste o aquéllas son obligatorios conforme al [Decreto ley 2811 de 1974](#) y a este Decreto, o sin el cumplimiento de las obligaciones previstas por el artículo 97 del [Decreto ley 2811 de 1974](#)...*"

licencia o concesión. En efecto, el tenor literal de la norma, es en lo pertinente, el siguiente<sup>8</sup>:

*ARTÍCULO 85. El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales impondrán al infractor de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables, mediante resolución motivada y según la gravedad de la infracción, los siguientes tipos de sanciones y medidas preventivas:*

1) Sanciones:

a) Multas diarias hasta por una suma equivalente a 300 salarios mínimos mensuales, liquidados al momento de dictarse la respectiva resolución;

b) Suspensión del registro o de la licencia, la concesión, permiso o autorización;

c) Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo y revocatoria o caducidad del permiso o concesión;

d) Demolición de obra, a costa del infractor, cuando habiéndose adelantado sin permiso o licencia, y no habiendo sido suspendida, cause daño evidente al medio ambiente o a los recursos naturales renovables;

e) Decomiso definitivo de individuos o especímenes de fauna o flora o de productos o implementos utilizados para cometer la infracción..." (Subrayado fuera de texto).

Nótese, entonces, que la norma en comento indudablemente cobija la situación de hecho constatada por la C.R.A., esto es, la operación del sistema de acueducto y alcantarillado sin la obtención oportuna de la concesión y permiso de vertimientos, por lo que la misma resulta de forzosa aplicación<sup>9</sup>.

De otro lado, no sobra anotar que aun cuando el argumento referente a que la norma aplicable era el artículo 243 del Decreto 1541 de 1978 obedeció, en esencia, a que

---

<sup>8</sup> Versión anterior a la subrogación de la Ley 1333 de 2009 y vigente para la época de los hechos.

<sup>9</sup> Sobre las medidas preventivas y sanciones previstas en materia ambiental en la Ley 99 de 1993, léase la Sentencia de esta Sección de 29 de abril de 2004, Exp. No. 4589, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

este prevé el requerimiento que se pretendió invocar como única sanción aplicable al caso, dicha norma también estipulaba la aplicación de multas frente a la infracción cuestionada, pero su tasación difiere de lo indicado al efecto en el artículo 85, por lo que es factible inferir que esta última disposición actualizó los criterios de valoración económica a la hora de fijar la suma a pagar como sanción consistente en multa, razón de más para aseverar que es esta la disposición a aplicar.

De lo expuesto, es colegible que tampoco prospera el argumento consistente en la inaplicabilidad del artículo 85 comentado.

4. Finalmente, el planteamiento consistente en que la Empresa Triple A de B/Q S.A. E.S.P., no se encontraba en la obligación de solicitar la concesión de aguas y el permiso de vertimientos para operar el sistema de acueducto y alcantarillado de Soledad – Atlántico, con ocasión de lo preceptuado en el artículo 96 del Decreto 2811 de 1974, no es de recibo para la Sala. Al respecto, el demandante y el a quo convienen en que como esta norma dispone que el dueño o el poseedor del predio o industria podrá solicitar la concesión de aguas y también podrá hacerlo el tenedor, es aceptable que sea el Municipio, como propietario de la industria, el obligado a la obtención de los permisos y licencias ambientales ante las respectivas autoridades, en virtud del contrato de concesión suscrito entre las partes y ejecutado a partir del 1º de enero de 2002, en el que así fue pactada la mencionada obligación, habiendo relevado de tal deber a la Empresa.

Para la Sala, la anterior tesis no resulta valedera, por cuanto el objeto del contrato ejecutado en el Municipio de Soledad<sup>10</sup>, consiste en el servicio público de acueducto y alcantarillado, al estipularse allí que la Empresa Triple A de B/Q S.A. E.S.P., se comprometió a la *financiación, ampliación, rehabilitación, mantenimiento y operación*

---

<sup>10</sup> Folios 561 a 606 del cuaderno No. 1 del expediente.

de la infraestructura de los servicios de acueducto y alcantarillado y de sus actividades complementarias en el mencionado Municipio; de forma tal que frente al cumplimiento de los requisitos concernientes a la operación de contratos de esta naturaleza, en materia de concesiones y licencias ambientales, debe darse aplicación preferente a la disposición contenida en el artículo 25 de la Ley 142 de 1994, al revestir ésta el carácter de especial ante otras normas que, aun cuando refieran al uso de recursos naturales, como es el caso del artículo 96 del Decreto 2811 de 1974, no regulan la destinación de los mismos a la prestación de un servicio público domiciliario, tal como lo hace expresamente aquella.

Así las cosas, la norma a la cual debió dar estricta aplicación la Empresa Triple A de B/Q S.A. E.S.P., es la prevista en la Ley 142 de 1994, que en su artículo 25 preceptúa:

*“Concesiones, y permisos ambientales y sanitarios.*

*Quienes presten servicios públicos requieren contratos de concesión, con las autoridades competentes según la ley, para usar las aguas; para usar el espectro electromagnético en la prestación de servicios públicos requerirán licencia o contrato de concesión.*

***Deberán además, obtener los permisos ambientales y sanitarios que la índole misma de sus actividades haga necesarios, de acuerdo con las normas comunes.***

*Asimismo, es obligación de quienes presten servicios públicos, invertir en el mantenimiento y recuperación del bien público explotado, a través de contratos de concesión.*

*Si se trata de la prestación de los servicios de agua potable o saneamiento básico, de conformidad con la distribución de competencias dispuesta por la ley, las autoridades competentes verificarán la idoneidad técnica y solvencia financiera del solicitante para efectos de los procedimientos correspondientes”. (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

Nótese que la disposición transcrita señala que las respectivas concesiones y/o licencias ambientales que ha de obtener el operador del servicio son las contenidas en las normas comunes, por lo que la actuación de la C.R.A., orientada, por un lado,

a advertir a la Empresa sobre el necesario trámite ante ésta de la concesión para la captación de aguas y del permiso de vertimientos; y por el otro, a sancionar la conducta infractora generada en la no cabal observancia de las disposiciones que la obligaban a su obtención, fue ajustada a derecho, en la medida en que aquella se circunscribió a que la Empresa acatará las normas que de ordinario regulan las referidas licencias contenidas en los artículos 36, 208 y 239 del Decreto 1541 de 1978, 88 del Decreto Ley 2811 de 1974 y 50 de la Ley 99 de 1993, lo cual, dicho sea de paso, resulta razonable pues es el operador directo del servicio y titular de la concesión, el llamado a responder frente a eventuales situaciones que requieran su intervención inmediata para mitigar, compensar o corregir los eventos que amenacen o causen deterioro al medio ambiente, con ocasión de la actividad por él desarrollada<sup>11</sup>.

Además de lo anterior, es del caso colegir que la obligación de obtener la concesión y el permiso de vertimientos por parte de la Triple A de B/Q S.A. E.S.P., igualmente se deriva de los artículos 51, inciso 2º y 69 del Decreto 1594 de 1984, el cual se hallaba vigente para la época de ocurrencia de los hechos. Estas normas establecían:

---

<sup>11</sup> Sobre la naturaleza y objetivos de la concesión, la Sentencia de esta Sección de 26 de febrero de 2004, Exp. No. 2000-00369-01., M.P. Dra. Olga Inés Navarrete Barrero indicó:

*"...La concesión como figura jurídica para autorizar a los particulares el uso de algunos recursos naturales no significa que el Estado quede exonerado de sus responsabilidades ambientales, pues es su deber vigilar que el concesionario utilice el recurso natural de acuerdo con las normas constitucionales y legales. En este sentido el artículo 61 del Código de Recursos Naturales señala los elementos que deben contener las resoluciones que otorgan, que otorgan una concesión como la duración, **las obligaciones del concesionario para evitar el deterioro de los recursos o del ambiente**, las sanciones en caso de incumplimiento y las causales de caducidad o de revocatoria de la concesión. Igualmente el artículo 92 de la misma normatividad establece que toda concesión de aguas debe estar sujeta a condiciones especiales previamente determinadas para conservar las aguas, lograr su conveniente utilización, la de los predios aledaños y, en general, el cumplimiento de los fines de utilidad pública e interés social inherentes a la utilización. De otro lado el artículo 133 especifica los deberes de los usuarios de esas concesiones de aguas, entre las cuales se puede destacar la obligación que tienen de permitir la vigilancia y control de las autoridades..."*. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

*“Artículo 51. Todo usuario del agua que no haya legalizado su uso de conformidad con el Decreto 1541 de 1978 y con las disposiciones de la EMAR<sup>12</sup>, deberá solicitar ante esta la correspondiente concesión de agua, para cuya expedición se tendrá en cuenta las disposiciones del presente Decreto.*

*La disposición del inciso anterior será también aplicable a los responsables de la administración de los acueductos urbanos o rurales y de la exploración y explotación petrolífera, de gas natural y minera, que utilicen agua.*

*Artículo 69. Los responsables de todo sistema de alcantarillado deberán dar cumplimiento a las normas de vertimiento contenidas en el presente Decreto”.* (Subrayado fuera de texto).

Frente a las disposiciones transcritas no sobra señalar que la Triple A de B/Q S.A. E.S.P., actúa como responsable de la administración del sistema de acueducto y alcantarillado del Municipio, según se deriva de la cláusula primera del contrato<sup>13</sup>, por lo que evidentemente aquellas le son aplicables, al ubicar en cabeza del administrador del sistema de alcantarillado, las obligaciones de legalizar el uso de las aguas mediante la respectiva concesión y de observar las reglas sobre vertimientos allí expuestas, dentro de las cuales, se encuentra la obtención de los respectivos permisos y registros de que trataban los capítulos VII y VIII del señalado Decreto.

En este orden, fue acertada la recurrente al argüir que las estipulaciones privadas entre las partes que, en virtud del contrato de concesión, exoneraban a la Empresa de gestionar las mencionadas licencias, no le resultan oponibles a la administración, pues las disposiciones atinentes al medio ambiente y a las obligaciones que en ese ámbito debía cumplir el operador de un servicio público domiciliario, no son negociables y su observancia deviene obligatoria para la Empresa.

---

<sup>12</sup> Esta sigla, según el artículo 2° del mismo Decreto, correspondía a la entidad encargada del manejo y administración del recurso.

<sup>13</sup> El inciso segundo de la cláusula primera señala: “será responsabilidad exclusiva del CONCESIONARIO la administración y operación de toda la infraestructura de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado entregada en concesión.”



La Sala concluye, entonces, que los argumentos expuestos en la demanda y admitidos por el Tribunal para declarar nulos los actos acusados no fueron suficientes para desvirtuar la presunción de legalidad que los amparaba, por lo que la sentencia proferida por el a quo debe ser revocada, y en su lugar, denegar las pretensiones de la demanda, como en efecto, se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

Finalmente, la Sala considera pertinente llamar la atención del a quo en el sentido que en varios apartes de la Sentencia recurrida se transcriben literalmente sendos apartes del texto de la demanda como fundamento de la decisión adoptada, lo cual denota abiertamente una falencia en el estudio y análisis de los argumentos expresados por la entidad demandada, que, a su turno, no le permitió evaluar adecuadamente los puntos centrales de la controversia planteada.

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

#### **F A L L A**

**PRIMERO. REVÓCASE** la Sentencia recurrida en apelación, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído, y en su lugar;

**SEGUNDO. DENÍEGUENSE** las pretensiones de la demanda.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior Sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO    MARÍA ELIZABETH GARCÍA  
GONZÁLEZ  
Presidente**

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO    GUILLERMO VARGAS AYALA  
Ausente con permiso**