



Dependencia	Grupo Élite Anticorrupción
Radicado	IUS-E-2018-567165 – IUC D-2018-1209477
Investigado	LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR
Cargo	Directora
Entidad	Agencia Nacional de Licencias Ambientales
Quejoso	Informe de servidor público
Fecha queja	16 de noviembre de 2017
Fecha hechos	Desde diciembre de 2014 hasta diciembre de 2015
Asunto (56)	Fallo de primera instancia sancionatorio

Bogotá D.C., 31 de agosto de 2020.

1. OBJETO.

Procede el Despacho a proferir **FALLO DE PRIMERA INSTANCIA** en el proceso disciplinario adelantado en contra de la señora **LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR**, identificada con la C.C. No. 63.366.054, en su condición de ex Servidora Pública: Directora General Código 15, del Despacho de la Dirección General, nombrada mediante Resolución No. 009 del 7 de octubre de 2011, emitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y posesionada mediante acta No. 43 del 7 de octubre de 2011 (folio 115 del cuaderno principal No. 1).}, cumplidos como se encuentran los presupuestos consagrados en el Código Disciplinario Único y no observándose causal de nulidad que invalide la actuación.

2. ANTECEDENTES PROCESALES.

2.1. Queja

A través de Noticias Uno y del Periódico El Espectador, se dieron a conocer a la opinión pública, las grabaciones que realizó el *Controller* de la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S, JORGE ENRIQUE PIZANO q.e.p.d, acerca de unas reuniones que tuvo con el abogado NÉSTOR HUMBERTO MARTÍNEZ NEIRA, entonces asesor del Grupo Aval, donde se denunciaron hechos posiblemente irregulares, cometidos por LUZ HELENA SARMIENTO, quien fungió como Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como Directora de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales.

Se indicó que la señora SARMIENTO, luego de haber desempeñado el cargo de Directora de la ANLA, suscribió contratos de asesoría con la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S.



2.2. Apertura de Indagación Preliminar.

A través de auto del 19 de noviembre de 2018, el Procurador Primero Delegado para la Contratación Estatal ordenó la Apertura de la Investigación disciplinaria en contra de la señora **LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR**, en su condición de Directora de la Agencia Nacional de Infraestructura – y ex Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En dicha decisión, las presuntas faltas disciplinarias se enmarcaron en los siguientes argumentos:

“(…) se encuentra establecida una posible irregularidad administrativa, que podría constituir falta disciplinaria, porque al parecer la doctora LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR, en su condición de ex Directora de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, pudo violar la prohibición contenida en el numeral 22 del artículo 35 de la ley 734 de 2002, modificado por el artículo 3° de la ley 1474 de 2001, al contratar con el Concesionario Ruta del Sol II materas frente a las cuales tenían restricción, por la citada norma anticorrupción.”

2.3. Apertura de Investigación.

Una vez finalizada la actividad probatoria, el Despacho cerró la investigación disciplinaria, conforme obra a través del auto del 9 de octubre de 2019¹, el cual no fue recurrido por los sujetos procesales².

Una vez finalizada la actividad probatoria, el Despacho cerró la investigación disciplinaria, conforme obra a través del auto del 9 de octubre de 2020 (ver folio 242 del cuaderno principal No. 1).

A través de auto del 20 de noviembre del 2020, esta Despacho profirió auto de pliego de cargos en contra de la investigada, conforme obra a folios 252 y siguientes del cuaderno principal No. 1.

3. CARGOS

Las conductas irregulares imputadas provisionalmente a la señora la señora **LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR**, identificada con la C.C. No. 63.366.054, en su condición de ex Servidora Pública: Directora General Código 15, del Despacho de la Dirección General, nombrada mediante Resolución No. 009 del 7 de octubre de 2011, emitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y posesionada mediante acta No. 43 del 7 de octubre de 2011, fueron las siguientes:

¹ Ver folio 242 del cuaderno No. 1.

² Ver folio 248 ibídem.



“(….)

2.2. CARGO ÚNICO PARA LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR

LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR, identificada con la C.C. No. 63.366.054, en su condición de ex Servidora Pública: Directora General Código 15, del Despacho de la Dirección General, nombrada mediante Resolución No. 009 del 7 de octubre de 2011, emitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y posesionada mediante acta No. 43 del 7 de octubre de 2011 –cargo que ejerció hasta el **10 de septiembre de 2013-**, pudo haber incurrido en la prohibición contenida en el numeral 22 del artículo 35 de la ley 734 de 2002, modificado por el artículo 3° de la ley 1474 de 2001, al haber prestado a título personal servicios de asistencia, representación y asesoría a la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S., empresa que estuvo sujeta a la inspección, vigilancia, control y regulación de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, de la cual fue Directora General, dentro del término de dos (2) años luego de la dejación del cargo; esto, en razón a que suscribió con dicha concesionaria un contrato de prestación de servicios de asesoría y consultoría No. 082 de **diciembre del 2014**, por el cual recibió pagos mensuales hasta noviembre de 2015.”

4. ARGUMENTOS DEFENSIVOS: DESCARGOS Y ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

4.1. Del escrito de descargos

El doctor **ALBERTO MORALES TÁMARA**, apoderado de confianza de la señora LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR, presentó escrito de descargos visibles a folios a y siguientes del cuaderno principal No. 2 y que se resumen de manera sucinta en los siguientes términos:

En primer lugar indicó el apoderado de confianza que la prueba con base en la cual dio origen a este proceso disciplinario es violatoria de los derechos humanos y por ende, no puede ser usada de ninguna manera, ya que se trata de una grabación espuria; sin embargo, este punto ya ha quedado definido tanto por el Despacho, como por la decisión de la Sala Disciplinaria del 13 de mayo de 2020 (ver folios 94 al 97 del cuaderno principal No. 2), por lo cual el Despacho se sujetará a lo ya decidido en este punto.

Agregó que de se debe absolver a su prohijada, por cuanto al suscribir el contrato de prestación de servicios de asesoría y consultoría 082 del 15 de diciembre de 2014 con la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S. (CRDS), no comportó el quebrantamiento



de un deber funcional en condición de servidora pública o de particular que ejerciera funciones públicas, y por tanto, su conducta es atípica, de donde, con la celebración y ejecución de dicho contrato, no incurrió en falta disciplinaria alguna de acuerdo con las razones que expuso en su escrito.

Indicó que se enlistaron algunas funciones que estaban a cargo de su defendida, citando el nombre de la norma y una serie de numerales, pero que en ningún caso la norma específica que los contiene, lo que de entrada generan serias dificultades para la defensa al no haberse concretado la tipicidad en debida forma, lo que genera vicios en la actuación, en la medida que los tipos disciplinarios son normalmente tipos en blanco o tipos abiertos, aspecto que obliga a su preciso complemento por parte del operador disciplinario y por ello, de toda imputación jurídica se debe indicar de manera precisa la norma jurídica exacta que prevé la conducta.

Manifestó que en el pliego de cargos se parte de la base de que existe una identidad o similitud entre el objeto del contrato de prestación de servicios suscrito y ejecutado con la CRSD y las funciones que ella desempeñaba como Directora de la ANLA, a pesar de la indeterminación o vaguedad del objeto contractual, lo que de por sí pone de manifiesto los errores de la imputación fáctica y jurídica; pero, que además de este desatino se apoya el pliego en un entendimiento equivocado de la falta porque se afirma que la doctora SARMIENTO no podía prestar ningún tipo de asesoría a la mencionada sociedad, por cuanto había estado bajo su vigilancia, control, inspección y regulación por parte de la entidad que ella dirigía, sin que estos aspectos sean los únicos componentes del tipo objetivo para que se estructure la falta.

Señaló que la relación jurídica regulatoria de la empresa RUTA DEL SOL S.A.S con la ANLA mientras su representada fue directora de la entidad, fue tramitar y obtener las licencias ambientales necesarias para el manejo ambiental de los proyectos que debía desarrollar en virtud de un contrato de concesión suscrito con el Estado Colombiano.

Expresó que el objeto del contrato objeto de reproche no guarda relación con las funciones de LUZ HELENA SARMIENTO como directora de la ANLA y por ende, no incurrió en la falta disciplinaria endilgada y debe ser exonerada del cargo formulado, y que como en estas condiciones, el pliego de cargo está edificado sobre presunciones y no sobre pruebas, es claro que procede la absolución porque no existe

4.2 Auto que ordena las pruebas en descargos.

Mediante con auto de fecha 27 de enero de 2020³ este Despacho procedió a ordenar la práctica de las pruebas que fueron solicitadas en la etapa de descargos por parte del señor apoderado del implicado, y concedió el recurso de apelación contra las que

³ Confrontar folios 269 a 270 al 256 del cuaderno principal No. 1.



le fueron negadas, siendo la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación la que definió este asunto a través de decisión del 13 de mayo de 2020.

4.3 Alegatos de conclusión de la defensa

Finalmente, el Despacho otorgó término para alegar de conclusión al implicado, según auto del 26 de junio del 2020.

A través de escrito radicado vía correo electrónico del 15 de julio de 2020 el doctor ALBERTO MORALES TÁMARA presentó alegatos de conclusión, en el siguiente sentido:

“(…)

PRIMERA: El punto de partida de estos alegatos no puede ser otro que el pliego de cargos formulado contra mi defendida dado que en el mismo se ha concretado la imputación fáctica y jurídica. Por consiguiente, el referido pliego de cargos, fechado el 20 de noviembre del año anterior, de manera precisa, en el punto “1. ANTECEDENTES” señaló en el apartado “1.1. Queja”, que el origen de la presente actuación no es otro que “A través de Noticias Uno y del Periódico El Espectador, se dieron a conocer a la opinión pública, las grabaciones que el Controller de la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S, JORGE ENRIQUE PIZANO, acerca de unas reuniones que tuvo con el abogado NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA, entonces abogado del Grupo Aval, donde se denunciaron hechos posiblemente irregulares, cometidos por LUZ HELENA SARMIENTO, quien fungió como Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como Directora de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales” y que “Se indicó que la señora SARMIENTO, luego de haber desempeñado el cargo de Directora de la ANLA, suscribió contrato de asesoría con la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S”.

En el apartado “1.2.” se reseñó lo ocurrido con la “Apertura de Indagación Preliminar” en este caso, para destacar que la misma se dispuso mediante auto de 19 de noviembre de 2018 y que tal determinación se fundamentó en “los siguientes argumentos”, esto es, que “... se encuentra establecida una posible irregularidad administrativa, que podría constituir falta disciplinaria, porque al parecer la doctora LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR, en su condición de ex Directora de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, pudo violar la prohibición contenida en el numeral 22 del artículo 35 de la ley 734 de 2002, modificado por el artículo 3° de la ley 1474 de 2001 (sic), al contratar con el Concesionario Ruta del Sol II materias frente a las cuales tenían restricción por la cita norma anticorrupción” (páginas 1 y 2 del pliego de cargos).



Vista la cuestión de esta manera, lo transcrito demuestra plena y suficientemente que el origen de la presente actuación disciplinaria no es otro que los audios divulgados por los medios de comunicación, cuya legalidad nunca se ha demostrada en este proceso y la Procuraduría se ha negado sistemáticamente a realizar tal verificación, a pesar de que el artículo 118 de la Carta indica que debe proteger los derechos fundamentales sin distingo, y, por ello, reiteramos la ilegalidad de la presente actuación disciplinaria porque su origen se fundamenta en una prueba ilícita, por lo que recalcamos e insistimos en que se debe reconocer tal irregularidad de acuerdo con los fundamentos que expusimos in extenso sobre el particular para reclamar el saneamiento de la actuación, reclamo que no ha sido aceptado por su Despacho, manteniendo y prologando la violación al derecho Constitucional y convencional al debido proceso, con las consecuencias que ello acarrea.

SEGUNDA. Sería suficiente lo anterior para considerar que nada debemos expresar de manera previa al fallo porque la legalidad del proceso y del procedimiento no solo están en entre dicho sino que la ilegalidad está demostrada ab initio de manera objetiva.

*No obstante, nos pronunciaremos de manera previa al fallo sin que ello implique que aceptamos o convalidamos que en este proceso se ha cumplido con el rigor de principios rectores previstos en los artículos 6, 20 y 21 de la ley 734 de 2002 porque estas normas señalan, en su orden, que el debido proceso consiste en que “El sujeto disciplinable deberá ser investigado por funcionario competente y con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código y de la ley que establezca la estructura y organización del Ministerio Público”, que el operador disciplinario debe cumplir con los deberes funcionales que emergen de la sujeción precisa a las reglas de interpretación y aplicación de la ley disciplinaria, en el entendido que “En la interpretación y aplicación de la ley disciplinaria el funcionario competente debe tener en cuenta que la finalidad del proceso es la prevalencia de la justicia, la efectividad del derecho sustantivo, la búsqueda de la verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen” y bajo los criterios que emanan de la **“APLICACIÓN DE PRINCIPIOS E INTEGRACIÓN NORMATIVA”** en el sentido que “En la aplicación del régimen disciplinario prevalecerán los principios rectores contenidos en esta ley y en la Constitución Política. En lo no previsto en esta ley se aplicarán los tratados internacionales sobre derechos humanos y los convenios internacionales de la OIT ratificados por Colombia, y lo dispuesto en los códigos Contencioso Administrativo, Penal, de Procedimiento Penal y de Procedimiento Civil en lo que no contravengan la naturaleza del derecho disciplinario”.*



*TERCERA: Mi defendida debe ser absuelta del único cargo formulado y para ello conviene recordar que éste consiste en que “LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR, identificada con la C.C No. 63.366.054, en su condición de ex Servidora Pública: Directora General Código 15, del Despacho de la Dirección General, nombrada mediante Resolución No. 009 del 7 de octubre de 2011, emitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y posesionada mediante acta No. 43 del 7 de octubre de 2011 -cargo que ejerció hasta el **10 de septiembre de 2013-** pudo haber incurrido en la prohibición contenida en el numeral 22 del artículo 35 de la ley 734 de 2002, modificado por el artículo 3° de la ley 1474 de 2001 (sic), al haber prestado a título personal servicios de asistencia, representación y asesoría a la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S. empresa que estaba sujeta a la inspección, vigilancia, control y regulación de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales de la cual fue Directora General dentro del término de dos (2) años luego de la dejación del cargo, esto es, en razón a que suscribió con dicha concesionaria un contrato de prestación de servicios de asesoría y consultoría No. 082 de **diciembre de 2014**, por el cual recibió pagos mensuales hasta noviembre de 2015”.*

CUARTA: De acuerdo con lo anterior, es necesario destacar que tanto en la decisión de indagación preliminar como en el pliego de cargos formulado en contra de mi defendida en varias ocasiones, cuando su Despacho hizo alusión a la ley 1474, indicó que el año de expedición de la citada ley fue 2001 y sólo en una oportunidad se señaló correctamente que había sido en 2011.

Lo anterior no tiene propósito diferente que destacar que errar es humano y que no todo error proviene de una conducta dolosa o culposa en sentido de culpa gravísima o culpa grave, aun cuando es muy posible que lo sea en el campo de la culpa leve, para manejar el lenguaje propio del derecho disciplinario, pues resultaría excesivo, quebrantando seguramente el principio de proporcionalidad, que se afirmara que esa equivocación fue de tal magnitud que enervó el derecho a la defensa y que, por esa misma vía, se dijera que un error de esa clase es inexcusable en personas que a diario aplican el derecho disciplinario.

QUINTA: Lo que no resulta admisible es que en el pliego de cargos se hayan construido dos indicios en contra de mi defendida, sin tener esa calidad y sin decirlo abierta y expresamente como corresponde conforme al principio de imparcialidad que gobierna toda actuación administrativa, dando ese alcance y carácter a dos hechos que se han considerado indicadores, sin que igualmente tengan esa calidad y sin decirlo expresamente, de los cuales se extrajeron conclusiones en contra mi defendida.



En primer término, hacemos alusión a un hecho que aparece descrito en la página 7 del pliego de cargos de la siguiente manera:

“De otra parte, a folios 203 al 210 del cuaderno principal No. 1, obra el contrato No. 082 del 15 de diciembre de 2014, suscrito entre la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S y LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR, cuyo objeto era:

“EL CONTRATANTE con la suscripción del presente documento contrata al CONTRATANTE, para que preste servicios de consultoría y asesoría en procesos de comunicación estratégica y talleres internacionales de formación en política, responsabilidad social y relacionamiento con grupos de interés del entorno del CONTRATANTE, de tal manera se optimicen los procesos sociales y comunicaciones en pro de conseguir la viabilidad social de los proyectos que se adelantan.”

El valor de este contrato era un primer pago por el valor de \$60 millones de pesos, así como pagos mensuales sucesivos a partir de enero de 2015, por valor de \$20 millones de pesos.

Es importante resaltar que, además de la indeterminación del objeto contractual, también lo es al menos contractualmente hablando, hasta cuando iba la ejecución de este negocio jurídico bilateral”.

Nótese que su Despacho da por demostrado, ni siquiera como una posibilidad de interpretación sino como una conclusión irrefutable impropio de un pliego de cargos, que el contrato tiene un objeto indeterminado y que, además, no se sabía hasta cuando iba la ejecución del mismo.

Si esto es así, como lo expresa de manera clara su Despacho en el texto del pliego de cargos, ¿qué sentido tiene formular un pliego de cargos si todo está claro y confirmado? y ¿qué sentido tiene el trámite procesal previo al fallo?, ¿puro ritualismo para sostener que se respetó el debido proceso y se garantizó el derecho a la defensa cuando no se manejan hipótesis sino verdades apodíctas por el operador disciplinario?.

Y a ese hecho al que se le dio el carácter de indicador con el carácter de indicio inamovible, además de ser sugestivo porque plasma el parecer subjetivo del operador disciplinario, no tiene la calidad que se le atribuye porque el texto del objeto del contrato no demuestra que efectivamente su objeto sea indeterminado y para ello basta con examinar el tenor literal de las expresiones utilizadas en el contrato que impiden desconocer el contenido y alcance expresado en su literalidad para formular hipótesis que no fluyen del texto mismo, menos aun cuando no puede pasar desapercibido que es un contrato de derecho privado, gobernado por el



derecho privado en donde no se exigen las formalidades de los contratos estatales.

Absurdo resulta entonces que las suposiciones y conjeturas del operador disciplinario desconozcan la autonomía de la voluntad y la libertad contractual que reina en el ámbito del derecho privado para hacer exigencias que el Código Civil o el Código de Comercio no exigen, de ahí que afirmar que el objeto es indeterminado y que no se sabe o conoce la duración de la ejecución resulta completamente contrario a los principios y reglas de la contratación en el ámbito del derecho privado y, por ende, a las reglas de la apreciación probatoria en el ámbito del derecho disciplinario.

Esto es relevante porque no se trata de un contrato estatal, ni suscrito por una entidad estatal sometida al régimen del derecho estatal, sino de un contrato celebrado entre dos particulares y que se gobierna exclusivamente por las reglas del derecho privado, bien sea civiles o comerciales y porque se trata de un contrato en el cual si está definido claramente su objeto a pesar de que en el pliego de cargos se pretenden desconocer las razones por las cuales la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S. contrató a mi defendida, aspectos a los cuales se refirió con detalle el testigo ALVARO VECINO, declaración que además su Despacho negó con argumentos puramente formales y fue la segunda instancia la que advirtió que en ese sentido había un exceso.

Como se advierte, el objeto del contrato si indica su alcance y, por ende, no cabe la menor duda que la literalidad del contrato define el contenido y alcance de los “servicios de consultoría y asesoría” que mi defendida debía llevar a cabo, por su perfil, debidamente acreditado con los documentos soportes que allegó con la versión libre que recientemente rindió dado que es claro que esa consultoría y asesoría era para “procesos de comunicación estratégica y talleres internacionales de formación en política, responsabilidad social y relacionamiento con grupos de interés del entorno del CONTRATANTE, de tal manera se optimicen los procesos sociales y comunicaciones en pro de conseguir la viabilidad social de los proyectos que se adelantan”.

Ese objeto, además, fue el que determinó el entendimiento de LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR y los abogados que la asesoraron para concluir que ella no estaba cobijada por alguna prohibición o inhabilidad de acuerdo con lo que recientemente expresaron en sus manifestaciones que por escrito han certificado lo sucedido con la asesoría o consulta que ella efectuó a los dos profesionales del derecho, los doctores FERNANDO IVAN SANTOS MARTINEZ y JORGE ELIECER DIAZ GOANZALEZ, personas con experiencia, dejando claro desde ahora, que esta consulta y asesoría a los dos abogados vine a conocerla



recientemente cuando mi defendida, superando problemas personales y familiares que tiene desde hace varios años, encontró el sosiego y la tranquilidad para hablar de su caso y contar al defensor lo sucedido, pues antes había preferido guardar silencio.

En esa misma página del pliego de cargos, a renglón seguido, se hizo referencia a otro hecho, este ocurrido en el desarrollo de la investigación el cual tampoco es atribuible a mi defendida y que no puede conducir a la inversión de la carga de la prueba porque los artículos 6 y 128 de la ley 734 de 2002 son claros en señalar que quien tiene la carga de la prueba es el Estado y no el disciplinado. Concretamente nos referimos a lo que se señala en la misma página 7 del pliego de cargos, en donde se razonó de la siguiente manera:

“Esto, unido al hecho que pese a que el Despacho requirió a la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S con el fin de que allegara los productos de este contrato, tal información nunca fue remitida con destino a este expediente”.

Es decir, porque la concesionaria no remitió la información solicitada entonces la Procuraduría considera que tal situación confirma el forzado hecho indicador que analizamos con anterioridad y con el cual se realizaron inferencias para fundamentar el cargo a punto que cuando se abordó el tema de la culpabilidad, en la página 18 del pliego de cargos, se dijo lo siguiente:

“... Como se trata de demostrar un elemento subjetivo, la única prueba que existiría sobre el conocimiento del sujeto sería la declaración de esta persona lo que representó y realizó; es decir, su confesión. En caso contrario, las pruebas de su demostración serían indirectas y a través de indicios.

Hecha la anterior aclaración, de acuerdo con la prueba que obra en el proceso y que fue valorada en su momento, aparece demostrado que la implicada conocía los elementos estructurales del tipo disciplinario, pues conocía el catálogo de deberes y prohibiciones que tiene todo servidor y exservidor del Estado. Así mismo, pareciera que intentó eludir la configuración señalada, esto, en razón a la vaguedad del objeto del contrato de prestación de servicios que suscribió con la concesionaria y que dicha sociedad nunca allegó los productos que supuestamente SARMIENTO VILLAMIZAR le entregó en cumplimiento de dicho negocio jurídico bilateral”.

De acuerdo con lo analizado y con la determinación fáctica que se expuso en el pliego de cargos y los argumentos que fueron expuestos para ello, resulta claro desde el punto de vista constitucional y legal que la carga de



la prueba la tiene el Estado sin que resulte posible que la disciplinada tenga la carga procesal de desvirtuar el cargo, lo que no obsta para que en esta oportunidad nos pronunciemos de manera previa al fallo para reclamar la absolucón de la misma.

SEXTA: Precisado lo anterior, debo manifestar que la prueba que se ha allegado al proceso por la Procuraduría es fundamentalmente documental y corresponde básicamente a los documentos que acreditan los cargos y funciones públicas que mi defendida desempe n  entre 2011 y 2014, para lo que nos interesa, como Directora de la ANLA entre 2011 y 2013.

De la misma manera, se allegó copia del contrato de prestación de servicios de asesoría y consultoría No. 082 de diciembre de 2014, que mi defendida celebró con la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S, y, sin olvidar, la ilícita e ilegal prueba que es el fundamento del ejercicio de la potestad disciplinaria que ocupa nuestra atención.

Formulado el pliego de cargos la defensa allegó una serie de correos electrónicos que mi defendida cruzó con varias personas, entre ellas con el señor ALVARO VECINO, cuya fecha original corresponde con la ejecución del contrato de prestación de servicios del cual se afirma surge la prohibición que se dice quebrantó.

El contenido de esos correos electrónicos no solo prueba la manera como se ejecutó el contrato 082 sino la correspondencia plena entre lo ejecutado y el objeto del contrato en si mismo considerado con lo que se demuestra, de un lado, que no había tal indeterminación y, de otro, que las labores ejecutadas son congruentes con lo pactado, tareas todas ellas de carácter social o encaminadas a la realización de actividades de carácter social en uno de los lugares donde se desarrollaban proyectos de la concesionaria Ruta del Sol S.A.S.

SEPTIMA: En estas condiciones cabe recordar que la falta que se le imputa a mi defendida fue calificada como grave y el proceso de adecuación t pica, o la concreción del tipo objetivo, se llevó a cabo articulando el numeral 22 del artículo 35 con el artículo 50 de la ley 734 de 2002.

El artículo 50 prevé que "Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley" y que "La gravedad o levedad de la falta se establecer  de conformidad con los criterios señalados en el artículo 43 de este código".



Por su parte, el artículo 35 señala un catálogo de prohibiciones y en el numeral 22, modificado por el artículo 3 de la ley 1474 de 2011, estableció que “A todo servidor público le está prohibido: (...) 22. Prestar, a título personal o por interpuesta persona, servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo, o permitir que ello ocurra, hasta por el término de dos (2) años después de la dejación del cargo, con respecto del organismo, entidad o corporación en la cual prestó sus servicios, y para la prestación de servicios de asistencia, representación o asesoría a quienes estuvieron sujetos a la inspección, vigilancia, control o regulación de la entidad, corporación u organismos al que se haya estado vinculado”.

Así mismo, la norma previó que “Esta prohibición será indefinida en el tiempo respecto de los asuntos concretos de los cuales el servidor conoció en ejercicio de sus funciones” y que “Se entiende por asuntos concretos de los cuales conoció en ejercicio de sus funciones aquellos de carácter particular y concreto que fueron objeto de decisión durante el ejercicio de sus funciones y de los cuales existe sujetos claramente determinados”.

OCTAVA: Que la falta haya sido calificada como grave, a título de dolo, no deshace un hecho relevante y es el relativo a las características del tipo disciplinario previsto en numeral 22 del artículo 35 de la ley 734 de 2002 pues si bien es cierto hace parte del catálogo de prohibiciones, también lo es que en la disposición normativa específica del numeral 22 aparecen refundidas varias prohibiciones y la identificación de las mismas no es tarea fácil y simple, ni siquiera para los abogados, porque a primera vista se dirá que allí aparece una prohibición porque la redacción del referido artículo 35 al que aludimos pareciera sugerir, desde su encabezado, que cada numeral corresponde a una prohibición en si misma considerada cuando en realidad en el numeral 22 son varias las prohibiciones enlistadas.

Esto quiere decir que en la práctica la norma se torna compleja en su interpretación y aplicación para los abogados, con mayor razón para quienes no tiene formación jurídica y menos en derecho disciplinario, porque solo la lectura minuciosa permite identificar la existencia de conductas alternativas que prevén distintas prohibiciones, no una sola prohibición como sugiere la lectura sistemática del artículo 35, de donde, cada una de las prohibiciones que aparecen en el numeral 22 se sustentan en diferentes supuestos de hecho e igualmente generan diferentes consecuencias, por ejemplo, algunas tienen un ámbito de aplicación en el lapso de dos años y otras tornan su aplicación de manera indefinida o perpetua.



Esto lo podemos precisar cuándo se han realizado ejercicios constantes sobre la interpretación y aplicación de la norma y, sobre todo, cuando se ha tenido una formación seria en derecho disciplinario pues como hemos afirmado, a primera vista pareciera de tratarse de una sola y única prohibición cuando en realidad existen varias, alternativas y no concurrentes, en donde cada supuesto fáctico configurado de una concreta prohibición excluye las demás, todo esto sin perjuicio, obviamente, en casos donde se pueda presentar un caso de concurso efectivo de faltas disciplinarias, que no es el caso que ocupa nuestra atención.

Sin embargo, la experiencia aún no ha podido explicar el por qué el derecho disciplinario termina aplicado a una persona que no es servidora pública y que para el momento de los hechos, en su condición de particular, no se encuentra ejerciendo función pública alguna, con lo que se rompe el esquema del derecho disciplinario, concretamente, lo previsto en las normas rectoras 4 y 6 y lo señalado en el artículos 24 y 25 de la ley 734 de 2002.

En efecto, el artículo 4, al establecer el principio rector relacionado con el principio superior de legalidad, prevé que “El servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización”; el artículo 6, al sentar las bases del principio y garantía del debido proceso señala que “El sujeto disciplinable deberá ser investigado por funcionario competente y con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código y de la ley que establezca la estructura y organización del Ministerio Público”; el artículo 24, al regular los aspectos básicos del ámbito de aplicación de la ley disciplinaria precisa que “La ley disciplinaria se aplicará a sus destinatarios cuando incurran en falta disciplinaria dentro o fuera del territorio nacional”; y el artículo 25 determina quien son los destinatarios de la ley disciplinaria en los siguiente términos: “Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en el artículo 53 del Libro Tercero de este código”; “Los indígenas que administren recursos del Estado serán disciplinados conforme a este Código”; y “Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, son servidores públicos disciplinables, los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria”.

Si se hace una lectura atenta resulta discutible que mi defendida tenga la condición de sujeto disciplinable a pesar del supuesto dispositivo



amplificador que pueda aparecer hoy en día en el numeral 22 del artículo 35 de la ley 734 de 2002.

NOVENA: Por todo lo señalado la complejidad de las prohibiciones allí previstas es evidente a punto tal que el citado numeral 22 es una de aquellas disposiciones disciplinarias que han generado por lo menos dos regulaciones en el curso de 9 años y esa regulación efectuada por el legislador ha conducido a dos exámenes de constitucionalidad, la primera a través de la sentencia C-893 de 2003 y la segunda con la sentencia C-257 de 2013.

En efecto, la versión original del numeral 22 del citado artículo 35 de la ley 734 de 2002 era de una redacción más sencilla y limitada en tanto que la redacción de la norma, a partir de la reforma que le introdujo el artículo 3 de la ley 1474 de 2011, no solo tiene una mayor extensión sino que ha dado lugar a diversas interpretaciones, de ahí que en la segunda de las sentencias las razones de la decisión tuvieron que ser explicadas en 13 páginas y acudir a complementos que sirvieran de ayuda para poder entender el alcance y contenido de la nueva disposición, acudiéndose, por ejemplo, a cuadros comparativos.

En la sentencia, C-893 de 2003 la Corte Constitucional no tuvo que realizar mayores disquisiciones porque la versión original del numeral 22 del artículo 35 de la ley 734 de 2002 la regulación sugería un texto de fácil comprensión.

La sencillez de la disposición normativa en su versión original ameritó únicamente un poco más de una página para precisar las razones de la decisión y declarar la constitucionalidad de la disposición. En efecto, en esa sentencia C-893 de 2003 la Corte Constitucional precisó:

“4.7.1. De entrada, ha de observarse por la Corporación que la prohibición que ahora ocupa la atención de la Corte, tiene un sólido fundamento constitucional con respecto a aquellos asuntos concretos de los cuales el servidor público conoció en ejercicio de su cargo, pues pugna con las normas constitucionales que quien conoció de un asunto concreto en ejercicio de sus funciones, pudiera sin embargo luego de desvinculado actuar prestando sus servicios de asistencia, representación o asesoría sobre el mismo asunto y ante el organismo, corporación o entidad en la cual laboraba con anterioridad. Es legítimo pues, que el legislador establezca esta prohibición.

4.7.2. De la misma manera, encuentra la Corte ajustado a la Constitución que en guarda de la moralidad administrativa, de la igualdad ante la ley, de la imparcialidad y de la transparencia de la función pública, se extienda por un año la prohibición a quien fue servidor público de un organismo,



entidad o corporación, de prestar servicios de asesoría, representación o asistencia ante su inmediato y anterior empleador.

4.7.3. Tampoco tendría explicación constitucionalmente válida, que se autorizara y se le diera legitimidad en nuestro ordenamiento jurídico a la prestación de servicios de asesoría, asistencia o representación por parte de servidores públicos que lo fueron dentro del año inmediatamente anterior, a quienes conforme a la ley se encuentran sujetos a la inspección, vigilancia, control o regulación de la entidad, corporación u organismo a la cual se estaba vinculado como servidor público, pues en tal caso, aparecerían seriamente comprometidos y lesionados, entre otros, los principios de la igualdad, la transparencia, y la imparcialidad de la función pública.

4.7.4. Como puede apreciarse, conforme al texto mismo del artículo 35, numeral 22 de la ley 734 de 2002, la prohibición objeto de análisis, la hizo extensiva el legislador “a todo servidor público”. Ello significa, entonces, que no es aplicable solo a los servidores públicos de la rama ejecutiva del poder público en el sector central y en el descentralizado, sino también a los servidores de la rama judicial con respecto al Juzgado o Corporación de la que formaron parte como Magistrados, e igualmente a los servidores de la rama legislativa; y, por las mismas razones, en tal prohibición quedan comprendidos también los servidores públicos de la Organización Electoral, de la Defensoría del Pueblo, de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación.

4.7.5. Aunque resultaría superfluo, considera oportuno recordarlo la Corte que nada de lo anteriormente dicho puede significar ninguna restricción ni inaplicación de las normas específicamente previstas en la Constitución (en el título VI capítulo 6) con respecto al régimen de inhabilidades e incompatibilidades expresamente en ella señalados para los miembros del Congreso de la República”.

Contrario a lo anterior, la complejidad que la misma Corte Constitucional advierte del numeral 22 del artículo 35 de la ley 734, luego de la modificación que introdujo el artículo 3 de la ley 1474 de 2011, anuncia de entrada que el entendimiento de la norma y de la sentencia de constitucionalidad no es el mismo cuando el análisis lo hace una persona sin formación jurídica, lo hace alguien con esa formación jurídica y mucho menos cuando la norma es interpretada y aplicada por personas que a diario trajinan en el derecho disciplinario y, por ende, ante esa vicisitud se activa el principio rector contenido en el artículo 21 de la ley 734 de 2002, con toda su intensidad, y particularmente el principio de la interpretación por homine.



En la sentencia C-257 de 7 de mayo de 2013 la Corte tuvo que hacer un exhaustivo ejercicio para poder explicar varias situaciones que se derivaban precisamente de los cargos formulados en la demanda de constitucionalidad que se presentó contra esa disposición normativa, especialmente porque el actor destacó que el artículo 3 de la ley 1474 de 2011 estableció dos prohibiciones, que identificó como prohibición primera y prohibición segunda y en relación con cada una de esas prohibiciones contenidas en la norma señaló porque éstas quebrantaban los artículos 25, 26 y 13 de la Constitución.

En ese sentido es importante destacar que el demandante, un ex magistrado de esa misma Corte Constitucional, es decir, un abogado versado en la materia, consideró la existencia de dos prohibiciones en la nueva regulación del numeral 22 del artículo 35, tesis que no fue compartida por la Corte Constitucional porque encontró más prohibiciones.

Sobre la existencia de dos prohibiciones el demandante anotó que la norma “contiene una prohibición para que ex servidores públicos gestionen intereses privados durante dos años después de la dejación del cargo en dos supuestos normativos prohibitivos: (i) asesorar, representar o asistir, a título personal o por interpuesta persona, en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo, respecto del organismo, entidad o corporación en la cual prestó sus servicios y (ii) la prestación de iguales servicios a aquellas personas jurídicas o naturales sujetas a la inspección, vigilancia, control o regulación del organismo, entidad o corporación con el que hubiera estado vinculado”.

Y es sobre esa base que expone las razones por las cuales considera inconstitucional cada uno de esos dos supuestos, dejando claro que no existe cosa juzgada constitucional porque la sentencia C-893 de 2003 declaró la exequibilidad condicionada del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, sobre un plazo diferente de aplicación de la prohibición, de un año, lo que la hace distinta a la disposición estudiada en aquella ocasión por la Corte y porque expone cargos diferentes a los analizados en dicha oportunidad por esa Corporación. Dentro de los nuevos argumentos cabe destacar el que “La segunda prohibición viola la igualdad porque desconoce los criterios de proporcionalidad y razonabilidad en la medida que equipara indebidamente la función de regulación con las funciones de supervisión (inspección, vigilancia y control; genera una carga desproporcionada por la falta de claridad jurídicas en los conceptos de inspección, vigilancia y control y porque impone efectos de diversa severidad a distintos servidores, sin justificación alguna”.

La Corte Constitucional examina “la inconstitucionalidad parcial del artículo 3 de la ley 1474 de 2011, que modifica el numeral 22 de la ley



734 de 2002” dejando claro que no existe cosa juzgada constitucional sobre la base de revisar “el contenido normativo del artículo 3 de la ley 1474 de 2011” para “advertir, en primer lugar, que la norma contempla tres (3) prohibiciones que merecen ser diferenciadas, así:

Prohibición 1	<i>Prestar, a título personal o por interpuesta persona, servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo, o permitir que ello ocurra, hasta por el término de dos (2) años después de la dejación del cargo, con respecto del organismo, entidad o corporación en la cual prestó sus servicios.</i>
Prohibición 2	<i>Prestar servicios de asistencia, representación o asesoría a quienes estuvieron sujetos a la inspección, vigilancia, control o regulación de la entidad, corporación u organismos al que se haya estado vinculado [hasta por el término de dos (2) años después de la dejación del cargo, en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo].</i>
Prohibición 3	<i>Prestar servicios de asistencia, representación o asesoría a quienes estuvieron sujetos a la inspección, vigilancia, control o regulación de la entidad, corporación u organismos al que se haya estado vinculado “respecto de los asuntos concretos de los cuales el servidor conoció en ejercicio de sus funciones”.</i>

Luego dijo que:

“Al confrontar las reglas que se desprenden del artículo 35 de la ley 734 de 2002 y los condicionamientos hechos en la sentencia C-893 de 2003 respecto del contenido del artículo 3 de la Ley 1474 de 2011 se advierten varias cuestiones:

	Artículo 35 de la Ley 734 de 2002 + sentencia C-893 de 2003	Art. 3 de la Ley 1474 de 2011
P1	<i>Prestar, a título particular, servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo, hasta por un término de un año después de la dejación del cargo o permitir que ello ocurra</i>	<i>Prestar, a título personal o por <u>interpuesta persona</u>, servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo, o permitir que ello ocurra, <u>hasta por el término de dos (2) años</u> después de la dejación del cargo, con respecto del organismo, entidad o corporación en la cual prestó sus servicios.</i>
P2	<i>[La prohibición] será de un (1) año en los demás casos, con respecto del organismo, entidad o corporación en la cual prestó sus servicios, y</i>	<i>Prestar servicios de asistencia, representación o asesoría a quienes estuvieron sujetos</i>



	<p>para la prestación de servicios de asistencia, representación o asesoría a quienes estuvieron sujetos a la inspección, vigilancia, control o regulación de la entidad, corporación u organismo al que se haya estado vinculado</p>	<p>a la inspección, vigilancia, control o regulación de la entidad, corporación u organismos al que se haya estado vinculado [hasta por el término de dos (2) años después de la dejación del cargo, en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo].</p>
P3	<p>“la prohibición (...) [de prestar servicios de asistencia, representación o asesoría] será indefinida en el tiempo respecto de los asuntos concretos de los cuales el servidor conoció en ejercicio de sus funciones”</p>	<p>Prestar servicios de asistencia, representación o asesoría a quienes estuvieron sujetos a la inspección, vigilancia, control o regulación de la entidad, corporación u organismos al que se haya estado vinculado “respecto de los asuntos concretos de los cuales el servidor conoció en ejercicio de sus funciones”.</p>

Más adelante, indicó:

“En este caso, la Sala encuentra que las dos prohibiciones contenidas en el inciso acusado por el actor del artículo 3 de la ley 1474 de 2011 fueron objeto de un pronunciamiento previo por parte de la Corte, que declaró su exequibilidad. No obstante, para la Sala es importante indicar que el pronunciamiento hecho en la sentencia C-893 de 2003 se hizo en relación con el contenido material de las prohibiciones bajo el entendido de que su duración era de un (1) año. Con la norma acusada, el legislador extendió el plazo a dos (2) años, por lo tanto, en relación con este último aspecto, estamos en presencia de un supuesto normativo de análisis diferente.

.- Así las cosas, de acuerdo con las precisiones conceptuales hechas en relación con las categorías constitucionales de la cosa juzgada, a juicio de esta Sala Plena, frente al inciso acusado del artículo 3 de la ley 1474 de 2011, se configura la cosa juzgada material en sentido lato o amplio, pero únicamente en relación con el contenido de las prohibiciones, más no en lo relacionado con el nuevo margen de duración definido en la norma objeto de estudio, esto es, el plazo de dos (2) años.

(...)



Sin embargo, precisa la Corte que el ámbito material de las dos prohibiciones consagradas en el inciso 1°. Del artículo 3 de la Ley 1474 de 2011, se entiende a ex servidores públicos para gestionar intereses privados durante dos años después de la dejación del cargo en dos supuestos: (i) asesorar, representar o asistir, a título personal o por interpuesta persona, respecto del organismo, entidad o corporación en la cual prestó sus servicios, en asuntos relacionados con funciones propias del cargo, y (ii) la prestación de iguales servicios a aquellas personas jurídicas o naturales sujetas a la inspección, vigilancia, control o regulación del organismo, entidad o corporación con el que hubiera estado vinculado.

Desde el punto de vista del contenido literal de la norma podría admitirse que el presupuesto en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo, se aplicaría únicamente a la primera prohibición. Esta interpretación indicaría que la segunda prohibición al no estar sujeta al mismo supuesto que la primera, consagraría para los ex servidores públicos que cumplieron funciones de inspección, vigilancia, control o regulación, una restricción desproporcionada frente a sus derechos fundamentales al trabajo y a la libertad de escoger profesión, arte u oficio, pues no podrían, durante el plazo previsto de los dos años a partir de la dejación de su cargo, asesorar, representar o asistir a cualquier persona natural o jurídica que pertenezca a los sectores que comprendían sus funciones y en cualquier tipo de asunto. Por esta razón y en aplicación del principio de conservación del derecho, se hace necesario expulsar del ordenamiento esa posible interpretación inconstitucional y, en su lugar, declarar la exequibilidad de la norma, bajo el entendido que el requisito “en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo”, se aplica a las dos prohibiciones allí consagradas. Y ello precisamente en razón de la amplitud e interminación de los sectores que comprenden estas funciones específicas y que implicaría, como se anotó, una restricción constitucionalmente desproporcionada frente a los derechos fundamentales en juego.

De tal manera que las prohibiciones previstas en la norma acusada se aplican única y exclusivamente respecto de asuntos que tengan relación con las funciones propias del cargo que desempeñaron y con respecto a la entidad, organismo o corporación a la que prestaron sus servicios. Lo cual significa que los ex servidores públicos en uno y otro caso sí podrían, asistir, representar o asesorar con respecto de las entidades para las cuales prestaron sus servicios o a quienes estuvieron sujetos (personas naturales o jurídicas) a su inspección, vigilancia, control o regulación, en asuntos distintos a aquellos que se relacionen con las específicas y concretas competencias que desempeñaron durante el tiempo de su vinculación a la entidad respectiva y con respecto a la misma” (el destacado y subrayo es nuestro).

Y así se concreto en la parte resolutive de esta sentencia de constitucionalidad cuando se dijo:

“**Primero.-** Declarar **EXEQUIBLE**, frente a los cargos analizados, el inciso primero del artículo 3° de la ley 1474 de 2011, que modifica el numeral 22 de la ley 734 de 2002, en el sentido de que la expresión



“asuntos relacionados con las funciones propias del cargo”, se aplica a las dos prohibiciones en el establecidas”.

DECIMA: Desde esa perspectiva que deriva de una decisión de constitucionalidad es claro que el condicionamiento que hizo la Corte Constitucional a cada una de las prohibiciones contenidas en el inciso primero del numeral 22 del artículo 35 de la ley 734 de 2002, modificado por el artículo 3 de la ley 1474 de 2011, ponen de manifiesto que una es la lectura desde la óptica de la norma sin el condicionamiento y otra con el condicionamiento que estableció la Corte Constitucional.

En efecto, la literalidad de la norma, sin el condicionamiento es del siguiente tenor:

“A todo servidor público le está prohibido:

(...)

22. Prestar, a título personal o por interpuesta persona, servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo o permitir que ello ocurra, hasta por el término de dos (2) años después de la dejación del cargo, con respecto del organismo, entidad o corporación en la cual prestó sus servicios, y para la prestación de servicios de asistencia, representación o asesoría a quienes estuvieron sujetos a la inspección, vigilancia, control o regulación de la entidad, corporación u organismos al que se haya estado vinculado”.

Pero con el condicionamiento dispuesto por la Corte Constitucional, el texto se modifica sustancialmente y queda del siguiente tenor:

i) “Prestar, a título personal o por interpuesta persona, servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo, o permitir que ello ocurra, hasta por el término de dos (2) años después de la dejación del cargo, con respecto del organismo, entidad o corporación en la cual prestó sus servicios” y,

“Prestar servicios de asistencia, representación o asesoría a quienes estuvieron sujetos a la inspección, vigilancia, control o regulación de la entidad, corporación u organismos al que se haya estado vinculado [hasta por el término de dos (2) años después de la dejación del cargo, en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo].

UNDECIMA: Vista la cuestión de esa manera, como mi defendida no prestó servicios de asesoría a la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S, en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo porque fue sobre temas sociales y ninguno con aspectos de licenciamiento ambiental, que es la condición que señaló la sentencia C-257 de 2013, no admite



discusión que su conducta es atípica desde el punto de vista objetivo y, en ese sentido, lo expresado por ella en su versión libre corresponde a la realidad de lo ocurrido, a lo que se suma que el concepto u opinión de los abogados que la asesoraron se ajustan total y plenamente al condicionamiento colocado por la Corte Constitucional para que esa prohibición resulte constitucional, razón suficiente para que sea absuelta del único cargo formulado.

DECIMO SEGUNDA: Finalmente, a título subsidiario, dadas las singularidades de este caso, solicito se de aplicación al principio un dubio pro disciplinado y, como consecuencia de ello, se absuelva a mi defendido debido a que cualquier duda que surja debe ser resuelta en su favor al no poder ser despejada ya en estos momentos.

Lo anterior por tres razones fundamentales: la primera, porque aun desconociendo el condicionamiento expresado por la Corte Constitucional, que no es posible, aparece acreditado con la prueba allegada, incluida la que adjuntó mi defendida con su versión libre, que obró bajo la convicción errada e invencible de que su conducta no constituía falta disciplinaria ya que para establecer si estaba bajo alguna prohibición legal para contratar con la Concesionaria consultó con dos abogados, lo que hace una persona normal en condiciones normales, sobre todo porque ella carece o no tiene formación jurídica alguna pues su formación y actividad ha sido puramente técnica, consulta a la que le expresaron los abogados, después de ser interrogada si el objeto del contrato tenía que ver con el licenciamiento ambiental, por esa es la función propia de la ANLA, a lo que respondió ella que era de contenido puramente social, ellos concluyeron que no existía ningún problema para contratar, lo que puede, en últimas, conducir a un error inducido, que no lo es por el contenido y alcance de la sentencia C-257 de 2013.

La segunda, porque el objeto del contrato si se ejecutó y la ejecución se concretó en los aspectos sociales a los cuáles nos hemos referido en estos alegatos, razón por la cual, si llevó a cabo consultas sobre prohibiciones o imposibilidades para contratar, como corresponde y lo hace cualquier persona en condiciones normales, no existe obrar doloso, menos culposo, a lo sumo una culpa leve, que en todo caso se deshace por el condicionamiento colocado por la Corte Constitucional a la prohibición que se la ha imputado.

Y, finalmente, porque en desarrollo del principio pro homine, como lo destacan las decisiones de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en casos como el presente, opera con toda su intensidad por vía de aplicación a lo previsto en el artículo 21 de la ley 734 de 2002.



En esa óptica se debe recordar, entre otras, la sentencia C-438 de 10 de julio de 2013, posterior a la sentencia de Constitucionalidad C-257 de 7 de mayo de 2013, sobre el principio pro homine se expresó lo siguiente:

“Principio de interpretación Pro Homine

El Estado colombiano, a través de los jueces y demás asociados, por estar fundado en el respeto de la dignidad humana (artículo 1º de la Constitución) y tener como fines garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes (artículo 2º), tiene la obligación de preferir, cuando existan dos interpretaciones posibles de una disposición, la que más favorezca la dignidad humana. Esta obligación se ha denominado por la doctrina y la jurisprudencia “principio de interpretación pro homine” o “pro persona”. A este principio se ha referido esta Corporación en los siguientes términos:

“El principio de interpretación <pro homine>, impone aquella interpretación de las normas jurídicas que sea más favorable al hombre y sus derechos, esto es, la prevalencia de aquella interpretación que propenda por el respeto de la dignidad humana y consecuentemente por la protección, garantía y promoción de los derechos humanos y de los derechos fundamentales consagrados a nivel constitucional”⁴.

Éste es entonces un criterio de interpretación que se fundamenta en las obligaciones contenidas en los artículos 1º y 2º de la Constitución antes citados y en el artículo 93, según el cual los derechos y deberes contenidos en la Constitución se deben interpretar de conformidad con los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia. En lo que tiene que ver con los derechos, los mencionados criterios hermenéuticos se estipulan en el artículo 5º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵ y el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶. Adicionalmente, se debe afirmar que estos criterios configuran parámetro de constitucionalidad, pues impiden que de una norma se desprendan interpretaciones restrictivas de los derechos fundamentales”.

⁴ Sentencia T-171 de 2009.

⁵ Artículo 5: 1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él. // 2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

⁶ Artículo 29. Normas de Interpretación: Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; // b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y // d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.



Por su parte, la Sala Plena del Consejo de Estado también ha abordado en múltiples oportunidades el principio pro homine; por ejemplo, en la sentencia de marzo 19 de 2019, con ponencia del Consejero WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, radicado 11001-03-15-000-2016-03385-01(IJ) si bien es cierto se trata de una pérdida de investidura, también lo es que destacó que su posición aplicaba para todo tipo de procedimiento sancionatorio, es decir, cubre o cobija al procedimiento disciplinario. En ese sentido, de manera puntual dijo:

“En resumen, es un juicio de carácter sancionatorio que debe regirse por los principios orientadores, entre otros, por la presunción de inocencia, la buena fe, la favorabilidad, el non bis in ídem, la culpabilidad, legalidad o tipicidad, pro homine, etc.⁷”.

DECIMO TERCERA: En conclusión, se debe absolver a mi defendida por atipicidad objetiva de la conducta con fundamento en el condicionamiento señalado a la interpretación y aplicación del numeral 22 del artículo 35 de la ley 734 de 2002 de acuerdo con lo precisado por la Corte Constitucional en la sentencia C-257 de 2013.

Subsidiariamente, por atipicidad subjetiva o por duda pro disciplinado, esto último sobre la base de un error inducido, que técnicamente no lo es.”

4.4. De la versión libre presentada por la señora LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR

Dentro del término de ley para ejercer este derecho a la defensa, la señora SARMIENTO VILLAMIZAR presentó su versión libre por escrito, el 9 de julio del 2020, donde expuso los siguientes argumentos:

Indicó que su formación profesional es eminentemente técnica, ya que es geóloga, con estudios en gestión ambiental, resolución de conflictos y de alta gerencia y que por esa formación su desempeño profesional también ha sido técnico. En igual sentido, enlistó los cargos actuales y previos que ha desempeñado tanto en el sector público, como en el privado.

Agregó que para atender los asuntos jurídicos tanto en su vida pública como privada, siempre se ha apoyado y contado con la asesoría de abogados que conocen la materia, personas en las cuales ha depositado su confianza porque han demostrado su experiencia y conocimiento en dicha área, que es precisamente aquella en la que no tiene conocimiento por su formación especializada en temas o asuntos sociales.

⁷ Ver entre otras sentencias: SU-515 de 2013 y C-207 de 2003. Posición reiterada posteriormente en la SU-424 de 2016.



Indicó que cumplida su función como Ministra de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, se contactó con ella EDER FERRACUTI, Gerente de la Ruta del Sol, quien le manifestó que tenía conocimiento de su experiencia en temas sociales en varias entidades y que ellos tenían una serie de temas sociales complejos en el aspecto social de sus proyectos, entre ellos aquellos relacionados con la situación económica de los habitantes de las zonas por donde pasaría el proyecto porque dichas personas derivaban su sustento de las actividades que desarrollaban en la ruta existente, la cual pasaba por las zonas por donde pasaría el proyecto porque dichas personas derivaban su sustento de las actividades que desarrollaban en la ruta existente, la cual pasaba por las zonas urbanas de varios municipios del Magdalena Medio.

Expresó que gracias a su experiencia en temas sociales, fue contratada por la Concesionaria, donde desarrolló actividades vinculadas al tema social y que ninguna de ellas tenía que ver con asuntos de licenciamiento ambiental, lo cual quedó reflejado en sus actividades desarrolladas.

Expuso la investigada con detalle las actividades desarrolladas por ella en ejercicio de su contratación con la Concesionaria, sus labores, las recomendaciones de desarrolló, la implementación de ellas y todo lo relacionado con la comunidad.

Señaló que el contrato bajo análisis lo firmó después de haber consultado con dos profesionales del derecho de su total confianza por ser expertos en temas jurídicos relacionados con su actividad como servidora pública, a quienes les preguntó específicamente si existía algún impedimento que suscribiera el contrato por haber sido directora de la ANLA y luego Ministra de Ambiente; afirmó que los doctores FERNANDO IVÁN SANTOS MARTÍNEZ y JORGE ELÍECER DÍAZ GONZÁLEZ le manifestaron que el impedimento sólo podía darse si habían asuntos relacionados directamente con sus funciones como Directora de la ANLA y que como el contrato no tenía nada que ver con temas de licenciamiento ambiental, que no existía un impedimento legal que le permitiera celebrar dicho contrato. Aportó las certificaciones de los citados abogados.

Así mismo, acompañó a su versión libre documentos y certificaciones que mencionó en su versión libre.

5. ANÁLISIS JURÍDICO.

El trámite seguido en este radicado se ajustó en cuanto a su forma y términos a los lineamientos previstos en los artículos 150 y siguientes de la Ley 734 de 2002. Respecto al tema de competencia, así como a las garantías de los derechos al debido proceso y defensa, no se advierte ninguna anomalía, pues la implicada



estuvo en la posibilidad de actuar en todas las fases procesales, solicitando pruebas e interviniendo, lo cual evidentemente realizó por conducto de su apoderado de confianza, al presentar sus descargos y alegatos de conclusión.

Resolver las cuestiones que se presentan a continuación será fundamental a efectos de establecer si la señora LUZ HELENA SARMIENTO incurrió en la conducta enrostrada el cargo único disciplinario a ella formulado y que tienen el siguiente tenor literal:

“(…)

2.2. CARGO ÚNICO PARA LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR

LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR, identificada con la C.C. No. 63.366.054, en su condición de ex Servidora Pública: Directora General Código 15, del Despacho de la Dirección General, nombrada mediante Resolución No. 009 del 7 de octubre de 2011, emitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y posesionada mediante acta No. 43 del 7 de octubre de 2011 –cargo que ejerció hasta el **10 de septiembre de 2013-**, pudo haber incurrido en la prohibición contenida en el numeral 22 del artículo 35 de la ley 734 de 2002, modificado por el artículo 3° de la ley 1474 de 2001, al haber prestado a título personal servicios de asistencia, representación y asesoría a la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S., empresa que estuvo sujeta a la inspección, vigilancia, control y regulación de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, de la cual fue Directora General, dentro del término de dos (2) años luego de la dejación del cargo; esto, en razón a que suscribió con dicha concesionaria un contrato de prestación de servicios de asesoría y consultoría No. 082 de **diciembre del 2014**, por el cual recibió pagos mensuales hasta noviembre de 2015.”

En el pliego de cargos se indicó se investiga a la señora **LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR**, identificada con la C.C. No. 63.366.054, en su condición de ex Servidora Pública: Directora General Código 15, del Despacho de la Dirección General, nombrada mediante Resolución No. 009 del 7 de octubre de 2011, emitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y posesionada mediante acta No. 43 del 7 de octubre de 2011 (folio 115 del cuaderno principal No. 1). Así mismo, se acompañó copia de su manual específico de funciones y competencias laborales para los empleos de la planta de personal de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, donde se tienen, entre otras, las siguientes funciones:

Del Decreto 3573 del 2011 (funciones desempeñadas desde el 7 de octubre de 2001, hasta el 30 de octubre de 2011):



1. Dirigir la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.
- 2. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámite ambientales.**
3. Dirigir la evaluación de los estudios allegados en los procesos de licencias, permisos y trámites ambientales.
4. Expedir los actos administrativos mediante los cuales se imponen medidas preventivas y sancionatorias ambientales por presunta infracción en materia ambiental en los asuntos objeto de su competencia.

(...)

8. Resolver los recursos de reposición que se interpongan contra los actos administrativos proferidos por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, entre otras.

De la Resolución 0030 del 31 de octubre de 2011 (funciones desempeñadas hasta el 31 de octubre de 2011 hasta el 14 de junio de 2012):

1. Dirigir la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, de acuerdo con la normatividad vigente.
2. Dirigir la evaluación de los estudios allegados en los procesos de licencias, permisos y trámite ambientales.
- 3. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámite ambientales de acuerdo con la normatividad vigente y procedimientos establecidos.**
4. Expedir los actos administrativos mediante los cuales se imponen medidas preventivas y sancionatorias ambientales por presunta infracción en materia ambiental en los asuntos objeto de su competencia.

5. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.

(...)

12. Resolver los recursos de apelación que se interpongan contra los actos administrativos proferidos por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

13. Aprobar los actos administrativos de licencias ambientales para explotaciones mineras y de construcción de infraestructura vial y los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal de que tratan los artículos 34,35 y 39 de la ley 99 de 1993.



De la Resolución No. 0271 del 30 de abril del 2012:

- 1. Impartir criterios y directrices para la evaluación de los estudios ambientales allegados en los procesos de licencias, permisos y trámite ambientales de acuerdo con la normatividad vigente y procedimientos establecidos.**
2. Impartir criterios y directrices para el ejercicio de la función de control y seguimiento ambiental respecto de las licencias, permisos y trámites ambientales, conforme a los procedimientos establecidos por la Entidad.
- 3. Suscribir los actos administrativos mediante los cuales se otorguen o nieguen licencias, permisos y trámites ambientales, de acuerdo con la normatividad vigente.**
4. Suscribir los actos administrativos a través de los cuales se imponen medidas preventivas, sanciones ambientales, se exonera de responsabilidad o cesa el procedimiento o se archivan las indagaciones preliminares dentro del marco del procedimiento sancionatorio ambiental de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.
5. Suscribir los actos administrativos mediante los cuales se resuelven los recursos de reposición que se interpongan contra los actos administrativos que pongan fin a las actuaciones administrativas, expedidos en ejercicio de sus funciones.

(...)

13. Suscribir los actos administrativos a través de los cuales se aprueban o imprueban licencias ambientales para explotaciones minera y de construcción vial y los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal de que tratan los artículos 24, 35 y 39 de la ley 99 de 1993.

De la resolución No. 206 del 20 de febrero del 2013:

1. Impartir criterios y directrices para la evaluación de los estudios ambientales allegados en los procesos de licencias, permisos y trámite ambientales de acuerdo con la normatividad vigente y procedimientos establecidos.
2. Suscribir los actos administrativos mediante los cuales se otorguen o nieguen licencias, permisos y trámites ambientales, o se declare la caducidad o terminación de los mismos, según el caso, de acuerdo con la normatividad vigente.



3. Suscribir los actos administrativos a través de los cuales se imponen, legalizan y levantan medidas preventivas, se imponen sanciones ambientales, se exonera de responsabilidad o cesa el procedimiento o se archivan las indagaciones preliminares dentro del marco del procedimiento sancionatorio ambiental de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.
4. Suscribir los actos administrativos mediante los cuales se resuelven los recursos de reposición que se interpongan contra los actos administrativos que pongan fin a las actuaciones administrativas, expedidos en ejercicio de sus funciones., cuando sean procedentes.
5. Suscribir autos que declaren la cesión y ordenen el archivo de actuaciones administrativas ambientales o que decreten el desistimiento de las peticiones y solicitudes, de conocimiento de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, conforme a la normatividad vigente.

(...)

17. Suscribir los actos administrativos a través de los cuales se aprueban o imprueban licencias ambientales para explotaciones minera y de construcción vial y los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal de que tratan los artículos 24, 35 y 39 de la ley 99 de 1993.

De la Resolución No. 0347 del 12 de abril del 2013:

1. Impartir criterios y directrices para la evaluación de los estudios ambientales allegados en los procesos de licencias, permisos y trámite ambientales de acuerdo con la normatividad vigente y procedimientos establecidos.
2. Suscribir los actos administrativos mediante los cuales se otorguen o nieguen licencias, permisos y trámites ambientales, o se declare la caducidad o terminación de los mismos, según el caso, de acuerdo con la normatividad vigente.
3. Suscribir los actos administrativos a través de los cuales se imponen, legalizan y levantan medidas preventivas, se imponen sanciones ambientales, se exonera de responsabilidad o cesa el procedimiento o se archivan las indagaciones preliminares dentro del marco del procedimiento sancionatorio ambiental de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.
4. Suscribir los actos administrativos mediante los cuales se resuelven los recursos de reposición que se interpongan contra los actos administrativos que pongan fin a las actuaciones administrativas, expedidos en ejercicio de sus funciones., cuando sean procedentes.



5. Suscribir autos que declaren la cesión y ordenen el archivo de actuaciones administrativas ambientales o que decreten el desistimiento de las peticiones y solicitudes, de conocimiento de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, conforme a la normatividad vigente.

(...)

17. Suscribir los actos administrativos a través de los cuales se aprueban o imprueban licencias ambientales para explotaciones minera y de construcción vial y los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal de que tratan los artículos 24, 35 y 39 de la ley 99 de 1993.

Asimismo, se trajeron a colación algunos de los actos administrativos que conllevaban el cumplimiento de funciones por parte de la investigado en su condición de Directora de la ANLA, suscritos por ella misma (ver la información que allegó la ANLA y que obra en los DVD-R a folios 146 y 147 del cuaderno original No. 1 y que tienen DIRECTA relación con la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S., particular con quien a menos de dos años de la dejación del cargo, suscribió contrato de prestación de servicios:

- Resolución No. 0439 del 6 de junio de 2012, a través de la cual la Directora investigada de la ANLA le otorgó a la CONCESIONARIA RUTA DEL SOL S.A.S. Licencia Ambiental para el Proyecto Vial denominado “Construcción del Paso por el Centro Poblado de Puerto Libre” localizado en la jurisdicción de los municipios de Puerto Salgar en el departamento de Cundinamarca y Puerto Boyacá en el Departamento de Boyacá.
- Resolución No. 0650 del 10 de agosto del 2012, a través de la cual la Directora de la ANLA investigada, le otorgó a la CONCESIONARIA RUTA DEL SOL S.A.S., licencia ambiental para el Proyecto Vial Denominado “Construcción y Operación del Paso Vial por el centro poblado del corregimiento El Líbano ubicado en jurisdicción del municipio de San Alberto en el departamento del Cesar, el cual hace parte de la etapa 1 del Sector 2: Puerto Salgar – San Roque del Proyecto Vial Ruta del Sol.
- Resolución No. 0651 del 10 de agosto del 2012, a través de la cual la Directora de la ANLA investigada, le otorgó la CONCESIONARIA RUTA DEL SOL S.A.S., licencia ambiental para el proyecto vial denominado “Construcción y Operación de la Variante San Martín”, localizado en jurisdicción del municipio de San Martín, Departamento del Cesar.
- Resolución No. 0997 del 30 de noviembre del 2012, a través de la cual la Directora de la ANLA investigada la otorgó a la CONCESIONARIA RUTA DEL SOL S.A.S., licencia ambiental para el proyecto denominado “Construcción del



Tramo 2 Caño Alegre – Puerto Araujo”, del Proyecto vial Ruta del Sol, sector 2: Puerto Salgar – San Roque y sus obras asociadas.

- Resolución No. 0244 del 14 de marzo de 2013, a través de la cual la Directora investigada de la ANLA, **IMPUSO** a la CONCESIONARIA RUTA DEL SOL S.A.S, una serie de obligaciones en cumplimiento de lo establecido en la Resolución No. 861 del 11 de mayo de 2011, e incluir los soportes en el próximo informe de cumplimiento ambiental – ICA.
- Resolución No. 290 del 3 de abril del 2013, a través de la cual la Directora investigada de la ANLA le otorgó un término adicional a la CONCESIONARIA RUTA DEL SOL S.A.S., para que le presentara a dicha autoridad ambiental el cumplimiento de una serie de requisitos.

También se indicó en el pliego de cargos que a folios 203 al 210 del cuaderno principal No. 1, obra el contrato No. 082 del 15 de diciembre de 2014, suscrito entre la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S y LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR, cuyo objeto era:

“EL CONTRATANTE con la suscripción del presente documento contrata al CONTRATANTE, para que preste servicios de consultoría y asesoría en procesos de comunicación estratégica y talleres internacionales de formación en política, responsabilidad social y relacionamiento con grupos de interés del entorno del CONTRATANTE, de tal manera se optimicen los procesos sociales y de comunicaciones en pro de conseguir la viabilidad social de los proyectos que se adelantan.”

El valor de este contrato era un primer pago por valor de \$60 millones de pesos, así como pagos mensuales sucesivos a partir de enero de 2015, por valor de \$20 millones de pesos.

A folios 211 y 212 ibídem, obra el otrosí al contrato referido, donde además de la fórmula de pago analizada, se consagró un pago adicional en el siguiente sentido:

“Un pago en calidad de prima de éxito por la suma de DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$250.000.000) en caso tal que los resultados de la asesoría se reflejen en forma positiva antes del cumplimiento del Contrato valor que será cancelado una vez el CONTRATISTA presente la respectiva factura o cuenta de cobro.”

Este otrosí fue suscrito el 2 de junio del 2015 entre EDER PAOLO FERRACUTI, Representante Legal de la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S y LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR.



Todos estos pagos fueron debidamente realizados en favor de SARMIENTO VILLAMIZAR (incluso el valor pactado de \$250 millones de pesos), siendo el último pago que obra en el expediente, conforme a la factura 139, por valor de \$23.200.000,00 correspondiente al mes de noviembre del 2015 (ver folios 213 al 239).

De igual forma, es importante reiterar que, además de la indeterminación del objeto contractual, también lo es, al menos contractualmente hablando, hasta cuando iba la ejecución de este negocio jurídico bilateral. Esto, unido al hecho que pese a que el Despacho requirió a la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S con el fin de que allegara los productos de este contrato, tal información nunca fue remitida con destino a este expediente.

Ahora bien, conforme lo señala la defensa de la investigada, el Despacho no desconoce que dicho contrato fue regido por las normas del derecho privado y que lo consideró preliminarmente como con un objeto indeterminado y sin fecha cierta de culminación; empero, esas consideraciones, así como las señaladas por el señor apoderado en sus escritos defensivos no le restan mérito a lo que realmente se investigó y encontró probado ahora con grado de certeza: LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR suscribió un contrato con una empresa que fue objeto de vigilancia y supervisión por parte de la entidad de la cual ella había sido su Directora General, dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de su retiro de dicho cargo, conforme lo señala el artículo 3° de la ley 1474 de 2011. Nótese, en esta cuerda procesal no se la ha enrostrado a la implicada que hubiera incurrido en dicha prohibición, respecto de asuntos concretos de los cuales conoció en ejercicio de sus funciones, que es el primer aspecto que aborda la prohibición.

El alcance de dicho contrato, su claridad y actividades propias de la ejecución, fueron puestas de manifiesto efectivamente en la declaración rendida bajo la gravedad de juramento por parte del señor ÁLVARO VECINO e incluso, de lo afirmado en su escrito de versión libre, por parte de la investigada; veamos:

En etapa de descargos, la defensa de la señora SARMIENTO VILLAMIZAR y por la misma implicada en su escrito de versión libre expusieron las obligaciones y actividades que al parecer desarrolló la investigada para la CRDS S.A.S, así:

“Procesos de comunicación estratégica y talleres internacionales de formación en política, responsabilidad social y relacionamiento con grupos de interés del entorno del CONTRATANTE, de tal manera se optimicen los procesos sociales y comunicaciones en pro de conseguir la viabilidad social de los proyectos que se adelantan.”

Así mismo, en su diligencia de versión libre, la implicada señaló frente a este punto que cumplida su función como Ministra de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, se contactó con ella EDER FERRACUTI, Gerente de la Ruta del Sol, quien le manifestó que tenía conocimiento de su experiencia en temas sociales en varias



entidades y que ellos tenían una serie de temas sociales complejos en el aspecto social de sus proyectos, entre ellos aquellos relacionados con la situación económica de los habitantes de las zonas por donde pasaría el proyecto porque dichas personas derivaban su sustento de las actividades que desarrollaban en la ruta existente, la cual pasaba por las zonas por donde pasaría el proyecto porque dichas personas derivaban su sustento de las actividades que desarrollaban en la ruta existente, la cual pasaba por las zonas urbanas de varios municipios del Magdalena Medio.

Expresó que gracias a su experiencia en temas sociales, fue contratada por la Concesionaria, donde desarrolló actividades vinculadas al tema social y que ninguna de ellas tenía que ver con asuntos de licenciamiento ambiental, lo cual quedó reflejado en sus actividades desarrolladas.

Estas afirmaciones fueron respaldadas por la declaración rendida bajo la gravedad de juramento por el señor ÁLVARO VECINO, quien en su condición de responsable de la implementación del Plan Básico Social de la Concesionaria Ruta del Sol, afirmó lo siguiente:

“(...)

DR. MORALES: *O sea que usted pudo conocer o llegó a conocer ¿cuál era el objeto del contrato de la autora LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR?*

DECLARANTE: *Sí claro, básicamente el contrato estaba orientado a ayudar a conseguir la viabilidad social del proyecto.*

DR. MORALES: *¿Nos puede explicar que era conseguir o en qué consistía conseguir esa viabilidad social del proyecto?*

DECLARANTE: *En esa época el concesionario estaba construyendo hacía en el paso por los centros poblados, unas variantes y eso generaba bastante conflicto social, entonces se necesitaba un apoyo para ayudar a viabilizar el proyecto socialmente, o sea, que para que las comunidades no hicieran bloqueos de la obra como se venía presentando básicamente eso.*

DR. MORALES: *Sí. ¿a qué, a qué carreteras nueva o a qué sector de la carretera nueva se está refiriendo usted?*

DECLARANTE: *Habían varios sitios, en el Cesar, en el Departamento del César se estaba, bueno en esa época habían varios sitios con la obra medio parada como era el Corregimiento de La Mata en la gloria, en el Municipio de Pelaya, Pailitas, Corregimiento El Burro, La Floresta básicamente hacia esa zona del Cesar y en el sur el proyecto tenía dos, dos frentes de obra digamos dos grandes tramos era un proyecto muy*



grande no, desde Puerto Salgar hasta Curumaní, entonces había un tramo que se llama el tramo Sur que va desde Puerto Salgar hasta Barrancabermeja y el tramo Norte desde Barrancabermeja hasta Curumaní, Cesar. Esto que les acabo de nombrar eran del César y en el sur hacia la zona de Puerto Boyacá y Cimitarra estaban los Corregimientos de Dos y Medio el Tri Kei (es lo que entiendo y no sé cómo se escribe) San Pedro de La Paz básicamente donde también digamos que había inconvenientes para construir las variantes.

DR. MORALES: *Le preguntó, ¿esos municipios o esos corregimientos que usted ha mencionado, son los centros poblados a los que usted se ha venido refiriendo?*

DECLARANTE: *Sí.*

DR. MORALES: *Bueno le pregunto, ¿esos conflictos sociales de los que usted habla tenían algo que ver con licenciamiento ambiental?*

DECLARANTE: *No, no, no, no de hecho los conflictos se presentan porque ya la carretera estaba licenciada.*

DR. MORALES: *Y le pregunto, ¿dentro de, el trabajo que usted de, acompañó, supervisó de la doctora LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR, en algún momento ese trabajo tuvo que ver con algún tema relacionado con el licenciamiento ambiental?*

DECLARANTE: *No, no, no, no, no era para eso, el proyecto no era para eso.*

DR. MORALES: *Y le preguntó de una manera muy específica ¿los conflictos que había con las personas de los centros poblados tenían que ver con el tema de licencias ambientales?*

DECLARANTE: *No, no, no, no los conflictos eran porque las personas no querían que se, que se, que construyera la variante.*

DR. MORALES: *¿De qué manera acompañó usted ese trabajo que hizo la doctora LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR?*

DECLARANTE: *Pues yo la acompañé personalmente cuando inició el trabajo en su recorrido por la por la ruta, nosotros teníamos en la carretera dos equipos sociales, 1 al norte y otro al sur que estaban adscritos al EPC que es del consorcio que construía la carretera. Yo la acompañé en el recorrido por la vía (creo que dice así) para que tuviese la oportunidad de reunirse directamente con estos equipos sociales, cada equipo tenía también su responsable social y, y con las personas encargadas de los*



centros de atención a la comunidad. Hizo varias visitas, la verdad no, no, no recuerdo cuántas después de que ya hizo visitas también sus colaboradores hicieron alguna yo ahí sí, ya no los acompañé ellos establecieron una relación directa con los equipos en cada zona, pero pues teníamos algunas reuniones permanentes digamos con alguna frecuencia cada mes, cada, cada dos meses para revisar el avance de, del trabajo que ellos estaban realizando.

DR. MORALES: Quiero que me precise, ¿esas reuniones que se llevaban a cabo de manera permanente dice usted aproximadamente cada mes era para evaluar el trabajo que estaba haciendo la doctora LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR?

DECLARANTE: Sí, sí, sí para mirar el avance.

DR. MORALES: Sí lo que usted denomina el avance para saber hasta dónde se había llegado, gracias. Le preguntó igualmente ¿usted habla de unos grupos que estaban integrados o qué hacían parte de cada zona de qué grupo nos está hablando y cuál era la actividad de sus grupos?

DECLARANTE: Bueno, como le dije el proyecto estaba dividido el tramo Norte tramo Sur cada tramo tenía un equipo social con un coordinador o un responsable social cada, equipo está conformado por distintos profesionales que manejaban los programas. Entonces había un profesional que manejaba el programa vecinos, otro que maneja el programa re habitar, otro que manejaba el programa de atención al usuario, bueno básicamente el por qué el programa de comunicaciones lo manejaba directamente el concesionario y el programa de cultura vial también lo manejaba directamente el concesionario sí, ah y ellos tenían las oficinas de atención a la comunidad pues tenían unos equipos que manejaban esos otros 4 programas de El Plan Social Básico y es más el acompañamiento a todas las actividades pertinentes a la obra.

DR. MORALES: Ya, este esos ¿son de los 6 programas a los que usted se refirió al comienzo cuando dijo que habían 6 programas y de esos algunos tenían que ver hoy o hacían parte del Plan Social Básico?

DECLARANTE: Sí, sí.

DR. MORALES: Ya, bueno. De la misma manera le preguntó lo siguiente: Durante ese tiempo al que usted se está refiriendo ¿qué actividades si lo recuerda, qué actividades precisas realizó la doctora LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR?

DECLARANTE: Bueno ella como le digo, ella hizo las visitas al proyecto se reunió directamente con los equipos, hicieron algunos talleres,



conversatorios y a partir de eso presentó, presentó, presentaba unos informes no, sobre como el estado de cada programa y algunas recomendaciones de lo que se debía hacer. Ya después también ella estuvo ayudando en una gestión con el Departamento para la Prosperidad Social, creo que se llama así ¿el DPS? para ver cómo se le podía ayudar a esas familias que está, que vivían alrededor de la carretera y que se iban a resultar empatadas con, con la construcción de la doble calzada, entonces ahí ella hizo una gestión con el DPS, se hicieron algunas reuniones con algunos funcionarios y nosotros le suministramos la información que nos pidieron para, para ese propósito pero al final por todo el trámite burocrático y todas las dificultades todo eso no, no, no se cumplió ya.

(...)

ASESORA PGN: *Gracias. Doctor, sólo quisiera precisar tres punticos es algo muy sencillo, ¿cuándo usted se refiere a proyecto, puede identificar con la mayor claridad a qué proyecto se está refiriendo? ¿Proyecto Vial?*

DECLARANTE: *Bueno, yo me refiero al proyecto, al Proyecto Vial, al Proyecto de Concesión.*

ASESORA PGN: *¿Cuál qué ruta, ¿qué vía?*

DECLARANTE: *Al proyecto de Concesión de la Ruta del Sol Sector 2 de Puerto Salgar hasta San Roque, Curumaní.*

ASESORA PGN: *¿Que estaba a cargo de quién, de qué concesionario?*

DECLARANTE: *De la Concesionaria Ruta del Sol.*

ASESORA PGN: *Bien, doctor ÁLVARO usted podría por favor precisar que no le ha quedado claro al despacho, ¿qué se debe entender viabilidad social de un proyecto del proyecto?*

DECLARANTE: *Que no haya bloqueos, que no digamos que por efectos de bloqueos que se pueden generar por parte de la inconformidad que tienen las comunidades, el proyecto no sea viable esa se pare.*

ASESORA PGN: *Usted, bien gracias. Usted recuerda, pero usted no me habló del testimonio explicado, las reuniones que se sostenían, pero específicamente para la mayor claridad del despacho usted recuerda puntualmente ¿cuál era las gestiones que realizaba la doctora LUZ HELENA SARMIENTO?*



DECLARANTE: A parte de lo del DPS que ya el doctor lo ha mencionado con, respecto a los correos digamos que para lo que claro, que ella hizo fue unas reuniones con los equipos sociales para conocer la situación de cómo se estaba manejando cada programa sí, preguntándole a cada uno de los profesionales a cargo cómo era su desempeño, qué indicadores se estaban llevando, como el relacionamiento con la comunidad en fin, etc., fueron reuniones muy técnicas en ese sentido donde ellos pues suministraron la información del caso. Debo decir que yo la acompañé en ese proceso hacia, hacia los equipos sociales, pero no estuve presente 100% en todas las reuniones sí pues también ella necesitaba hablar con su equipo digamos de una manera independiente sin que mi presencia pudiera incidir ahí en lo que los gestores sociales pudieran expresar tranquilamente sobre el desempeño que estaban realizando cada uno en su programa no.

ASESORA PGN: Doctor ÁLVARO cuando le entendí que se puede entender no sé si el supervisor del contrato la doctora LUZ HELENA SARMIENTO era el señor ¿HERNANDO JUNIOR MEDELLÍN?

DECLARANTE: Sí.

ASESORA PGN: Él era el supervisor y ella...

DECLARANTE: Pues yo no tengo muy claro, o sea, no sé si hay un acta o algo donde se nombren la supervisión del contrato realmente digamos que esa parte administrativa. No, no, no la tengo clara no sé.

ASESORA PGN: Doctor Morales el despacho no tiene más preguntas si usted quiere contrainterrogar hacer una pregunta adicional al testigo, por favor tiene el uso de la palabra.

DR. MORALES: Doctora muy amable, no voy a hacer ninguna pregunta doctor ÁLVARO muy gentil y simplemente doctora, pues me gustaría tener copia de esta diligencia usted me indicará los mecanismo y demás bueno.

ASESORA PGN: Claro que sí doctor. Doctor ÁLVARO VECINO ¿usted tiene algo más que aclarar, corregir o enmendar a esta diligencia que acaba de rendir?

DECLARANTE: Sí, quería precisar algo, cuando en las, al principio el doctor me preguntó si, si el programa tiene algo que ver con licenciamiento, evidentemente no y eso sí es muy claro, pero yo le dije que me parecía que ya todas las licencias estaban, de eso no estoy seguro realmente sí, o sea se que ya la mayoría del proyecto estaba licenciado pero seguramente habían algunas partes que no, porque ese



proyecto no sacó una licencia, sino muchas y se iba licenciando por partes pero independientemente de eso el trabajo que hizo la doctora LUZ HELENA lo puedo decir con toda seguridad no tenía nada que ver con los procesos de licenciamiento porque eso lo hacía pues otro consultor, un consultor no sé, otra dependencia que no tiene nada que ver con el, el programa social.”

De tal manera, el punto central de la defensa ha sido que LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR, en desarrollo de su contrato con la CRDS no desarrolló actividades propias de licenciamiento ambiental, sino que se encargaba de gestionar temas sociales; sin embargo, el Despacho pasa a demostrar que estos temas sociales eran inescindibles del licenciamiento ambiental; veamos:

En la **Resolución No. 0439 del 6 de julio de 2012** (citada en el pliego de cargos a folio 256 del cuaderno principal No. 1 – DVD a folio 147 ibídem), POR LA CUAL SE OTORGA UNA **LICENCIA AMBIENTAL** Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES, la Directora de la ANLA LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR, se señaló lo siguiente:

(...)

*Que mediante oficio con radicado 2400-E2-123316 del 25 de octubre de 2010, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial le informó a la empresa AMBIOTEC LTDA., que la información remitida mediante radicado 4120—E1- 123316 de 27 de septiembre de 2010, no es suficiente para atender sus peticiones, y que deberá dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 23 del Decreto 2820 de 5 de agosto de 2010, precisando los tramos u obras a licenciar, si corresponde a sectores, etapas o a todo el corredor, describiendo de forma general el proyecto vial, **considerando el entorno** para el medio físico biótico y **socioeconómico**, su objetivo, alcance, y localización mediante planos y coordenadas.*

(...)

De conformidad con lo anterior, a continuación se presenta el análisis sobre cada uno de los permisos para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales solicitados por la CONCESIONARIA RUTA DEL SOL S.A.S., para la realización de las actividades para el proyecto denominado "Construcción y Operación del Paso Vial por el Centro Poblado de Puerto Libre, entre las abscisas 67+800 a 71+000 de la Ruta 4510, el cual hace parte de la etapa 1 del "Proyecto Vial Ruta del Sol, Sector 2: Puerto Salgar — San Roque, de acuerdo a lo indicado en el CONCEPTO técnico 714 del 10 de mayo de 2012. y la demás información obrante en el expediente 5641, estableciendo lo siguiente:

(...)



3.3.4.3 Medio Socioeconómico En cuanto a los lineamientos de participación, durante la visita de evaluación ,al EIA, se efectuó reunión con la presidenta de la JAC de Puerto Libre, señora María Eugenia Castillo y el de la JAC de Puerto Gutiérrez, señor Omar Correa, y la tesorera, señora Dora Ortiz, **quienes corroboraron que se efectuó labor de socialización del proyecto, ‘ sin embargo, anotaron que esta no fue suficiente, razón por la cual, posteriormente al reflexionar sobre las afectaciones a los pobladores, establecieron que serían afectados por el cierre del acceso directo que actualmente tiene el centro poblado para comunicarse con Puerto Gutiérrez, dado que al no poder transitar sobre la variante con maquinaria Agrícola, deberían pagar altas sumas de dinero para fletar los vehículos que las trasladaran en este corto tramo,‘ razón por la cual, solicitaron formalmente, fueran escuchados en una nueva reunión con la CONCESIONARIA, para exponer sus inquietudes, "relacionadas con la afectación a las relaciones sociales y económicas entre los pobladores del centro poblado y los de las veredas que se comunican por el carretable que conduce a Puerto Gutiérrez, así como la relacionada con el manejo de la movilidad peatonal durante la construcción ,y operación de la vía, pues tanto los estudiantes, como pobladores en general se verían afectados al tener que atravesar la doble calzada y el puente sobre el río Negro, para acceder a Puerto Libre.** Ahora bien, dicha reunión fue efectuada el día 20 de enero de 2012 y allí fueron expuestas las inquietudes de la población de Puerto Gutiérrez, quedando, como compromiso "...evaluar la solución de tránsito seguro por la variante, la cual será“ presentada por la CONCESIONARIA para mantener la comunicación entre estas veredas y Puerto Libre. . . . " Asi mismo, fueron visitadas las alcaldías de Puerto Libre y Puerto Boyacá,‘ en la primera, se efectuó reunión con Paola Baos, Alcaldesa (E), y Paola Ortiz, Personera, quienes manifestaron que se han efectuado dos reuniones de socialización del proyecto, y que se » tiene prevista la articulación del Plan de Desarrollo con el proyecto Ruta del Sol,‘ la Personera indicó que no se han presentado oposiciones a la realización de la variante. Por su parte, en la alcaldía de Puerto Boyaca’ se efectuó reunión con los funcionarios Albeiro Gómez Quiroz, Alcalde (E), John Jairo Pérez, Secretario de Planeación, y Glenis Estella Pérez, Personera; los dos primeros indicaron que actualmente se encontraban informándose del proyecto, dado que acababan de posesionarse en la administración municipal,‘ por su parte la Personera informó que ante su despacho no había recibido quejas u oposiciones al proyecto de la variante de Puerto Libre. De otra parte, en el acta de socialización efectuada en enero 20 de 2012, fue registrada la asistencia e intervención de los funcionarios de la Alcaldía de Puerto Boyacá, señores Albeiro Gómez Quiroz y John Jairo Pérez, así como del Concejal del mismo municipio, señor Adán Álvarez. Referente a la presencia de comunidades



étnicas en el AID del proyecto, son presentadas certificaciones del Ministerio del Interior y de Justicia, y del INCODER, mediante las cuales se expresa que no existen comunidades étnicas en el AID del proyecto. En la dimensión espacial del EIA, es hecha referencia a que parte de la población de Puerto Gutiérrez se traslada por razones de trabajo, para acceder a bienes de consumo y para acceder al estudio hasta Puerto Libre, por lo cual se evidencia que debe haber una solución de movilidad para la problemática que genera el cierre del acceso directo de la vía que conduce de Puerto Libre a Puerto Gutiérrez. De otra parte, y relacionado con la dimensión económica,- en esta parte del estudio no, es hecha mención a la existencia de una fuente de materiales que actualmente es utilizada por la CONCESIÓN, y que para el transporte de materia prima, las volquetas de la CONCESIÓN transitan por la vía que conduce hacia Puerto Gutiérrez. Por todo lo anterior, debe garantizarse el tránsito continuo y seguro, tanto de automotores como, de peatones desde Puerto Gutiérrez a Puerto Libre, durante las fases de construcción y operación de la variante. Con respecto a los aspectos arqueológicos, si bien es cierto fue allegado a esta Autoridad el radicado mediante el cual fue presentado ante el Instituto Colombiano de Antropología e Historia - ICANH_ el estudio arqueológico (Licencia Arqueológica 2463), en el cual anuncian la entrega del Plan de Manejo Arqueológico, no se tiene referencia de la aprobación de éste último, lo cual se constituye en requisito para el inicio de obra. Por su parte, tanto en la Dimensión Económica, como en la Dimensión Social, es planteado que un alto porcentaje de la mano de obra ofrecida en el centro poblado depende de 4 de los negocios establecidos aledaños al corredor de la vía y de otras actividades formales e informales que se efectúan alrededor de éste; al respecto, durante la visita se pudo corroborar dicha dependencia y el impacto que generará la construcción de la variante, no por intervención directa, sino a causa de la disminución del flujo vehicular por la vía existente. Con referencia a la población a desplazar, informan que será necesaria la reubicación de 2 viviendas, en las cuales habitan 2 familias cuyos miembros suman en total 9 personas (7 adultos y 2 menores), teniendo como característica una de las familias ser de condición vulnerable." Al respecto, durante la visita de evaluación al EIA, se pudo establecer que efectivamente habrá afectación a 2 viviendas, una de las cuales es habitada por la secretaria de la JAC de Puerto Gutiérrez. Debe garantizarse de todos modos, la reposición de las viviendas a las familias afectadas.

(...)

3.4.2.3 Medio socioeconómico En el medio socioeconómico, respecto a las zonas de importancia histórica cultural, pertenecientes a la categoría "sistemas socioculturales de la población", descritas como las que cuentan con "Presencia de infraestructuras de interés cultural y religioso



(Patrimonio cultural Nacional o local, cementerio e imágenes)” les es asignado una sensibilidad Alta y Media; al respecto, se considera que estas deben tener una única asignación, la cual debe ser considerada como de Alta sensibilidad. De otra parte, en caso de ser encontrados vestigios arqueológicos durante las labores de excavación, y al estar considerados como de muy alta sensibilidad, deben ser manejados según los procedimientos que haya aprobado el ICANH dentro del Manejo Arqueológico. - Durante la visita de evaluación fue identificada una tubería que vierte aguas servidas al río negro, en inmediaciones del sitio en que cruza el puente proyectado; al respecto, en el Estudio no fue identificada dicha tubería, por lo cual en caso de ser intervenida, además de ser incluida dentro de las áreas de Mediano grado de sensibilidad, debe ser restituida. así mismo, debe ser incluida dentro de las áreas de Alta sensibilidad socioeconómica, al cruce del proyecto con el carreteable que conduce de Puerto Libre a Puerto Gutiérrez, dado que durante la visita de evaluación los representantes de la comunidad hicieron énfasis en la importancia de la conservación del ramal que se desprende de la vía existente, dadas las relaciones de seguridad vial, así como de relaciones económicas y de ' servicios existentes entre los habitantes de los dos centros poblados,

(...)

En general, a lo largo de toda la licencia ambiental concedida, se hacen varias e importantes consideraciones frente a los temas sociales que afectan a las comunidades que serían influenciadas con la vía, de distintos índole.

Y, continúa la citada licencia, precisando lo siguiente:

7..6.1.3 Medio "socioeconómico FICHA-GS-20 información y participación comunitaria. Establecen estrategias tendientes a informar de manera personalizada y general a la comunidad, así como de atención de quejas. Al respecto, es pertinente, que los formatos de radicación y atención de quejas sean anexados a los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICA) para efectuar por parte de esta autoridad las labores correspondientes de seguimiento ambiental al proyecto. FICHA-GS-21 Adquisición predial y traslado de población. Establecen el procedimiento para compensar a las familias habitantes en las dos viviendas objeto de afectación, para lo cual seguirán lo establecido en la Resolución 545 de 2008 emanada por el Instituto nacional de concesiones INCO, teniendo como meta el reasentamiento de las dos familias afectadas. Al respecto, se tiene que en caso de vincular a las familias vulnerables a algún programa de social y de vivienda que ejecuten entidades territoriales. de cualquier forma, la responsabilidad en la restitución de la vivienda corresponde a la



concesión. FICHA-GS-ZZ Apoyo a la capacidad de gestión institucional.

En este programa la CRDS S.A. plantea ejecutar cuatro acciones: 1) informar a las autoridades municipales los diseños definitivos del proyecto y la conectividad de los centros poblados y el, nuevo corredor Nacional. 2) Asistencia a los Consejos Municipales de Planeación de los. municipios por solicitud de los interesados para brindar la información necesaria sobre el proyecto, que permita identificar los ajustes requeridos en los planes de ordenamiento, especialmente los relacionados con el transporte local que hace uso del corredor vial. 3) Apoyar, cuando se solicite por las oficinas de planeación, catastro y registro en el proceso “ de compra de predios, las aclaraciones permitan establecer el dominio de propiedad. 4) Promover acuerdos con Cámara de Comercio y Comfenalco del municipio de Puerto Salgar para proceso de capacitación y asesoría a los comerciantes afectados por el proyecto. Al respecto, se considera por parte de esta Autoridad, que las actividades 1) y i 2) están contempladas dentro del programa información y participación comunitaria, y que -es un deber de la CRDS informar a la comunidad y a las autoridades del trazado del proyecto, y de las autoridades locales tomar las medidas a que haya lugar. De la actividad 3), también es una labor de la CRDS establecer el dominio de la propiedad para efectos de la gestión predial que requiera para la ejecución del proyecto. lima/mente, para la actividad 4), señalan como metas "Promover el fortalecimiento al 90/0 'de los proyectos evaluados y, concertados con las instituciones. y 'Gestionar la vinculación. al. QO/ade os establecimientos afectados por el proyecto a convenios institucionales. , sin embargo, [no señalan cuál será el procedimiento para escoger los beneficiarios de los proyectos, los rubros a invertir, ni el tiempo estimado para la ejecución de los mismos, de manera que los indicadores propuestos “Proyectos locales promovidos para ser fortalecidos por CDRS Proyectos evaluados y concertados con las gestionados a ser vinculados a convenios institucionales/ Establecimientos afectados por el proyecto. no tienen manera de ser evaluados en cuanto a su efectividad; por tal razón, antes de iniciar obras, debe ser establecida la metodología mediante la cual se implementará la ejecución de los proyectos, la manera cómo se llevará a cabo la vinculación de los establecimientos afectados y el cronograma de ejecución, dado que la medida está prevista, para ejecutar durante la etapa de construcción. ”

Véase, en manera alguna el impacto social que tiene un proyecto vial puede ser desligado del análisis general y profundo que debe hacer la Autoridad Ambiental a efectos de conceder o no una licencia ambiental; tan es así que sin el concepto técnico FAVORABLE de cumplimiento de este medio socio económico y de



socialización y consenso con la comunidad, dicha licencia no puede ser otorgada y así quedó consagrada, por ejemplo, en esta Licencia Ambiental otorgada a la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S. por parte de la ex Directora Investigada, aspecto que se puede revisar en las demás analizadas en el pliego de cargos a ella formulados.

Por tanto, el argumento de la defensa cuando expresa que dicho aspecto social no tiene relación alguna con sus funciones como Directora del ANLA, no tiene sustento alguno; este aspecto es punto trascendente e ineludible del otorgamiento de una licencia ambiental por parte de la Dirección de dicha Agencia, según se ha probado sin lugar a duda.

En la citada licencia que se ha analizado, se citó para su verificación el Decreto 2820 del 2010, donde se señalaba (para la época de los hechos), que por ejemplo, las medidas de compensación son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las **comunidades, las regiones, localidades** y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos, mitigados o sustituidos; pues bien, esto era precisamente lo que pretendía precaver con la ejecución contractual la señora SARMIENTO VILLAMIZAR, según ha quedado probado en el expediente disciplinario.

Por tanto, lo que expresó el señor ÁLVARO VECINO, en su aclaración conclusiva de su declaración bajo la gravedad de juramento, no tiene sustento alguno, toda vez que la señora SARMIENTO, en la medida que adelantaba reuniones con equipos sociales, con el fin de establecer cómo se estaba manejando los programas sociales de por parte de la Concesionaria, con el fin de que no se presentaran afectaciones a la construcción de la vía, evidentemente tenía relación con las funciones propias de su cargo como Directora de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales; ella tenía que verificar y validar dicho cumplimiento del componente social por parte de la Concesionaria, con el fin de otorgar la licencia ambiental respectiva.

Ahora bien, recuérdese que la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S sí era una empresa que estaba sujeta a la inspección, vigilancia y control o regulación de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, de la cual LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR era su Directora General.

También es cierto que no transcurrieron los dos (2) años que trae la norma en cita y sin embargo, SARMIENTO VILLAMIZAR suscribió un contrato de prestación de servicios a título personal con la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S, siendo que en principio existía una prohibición legal en cuanto a prestar sus servicios de asistencia, representación o asesoría a dicha concesionaria, en razón a que la investigada, como Directora de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales ejercía funciones de inspección, vigilancia, control y regulación sobre aquella.

También, es importante tener en cuenta como lo expresó el doctor MORALES TÁMARA, el alcance de la Sentencia C-257 del 2023, la cual, si bien estimó



constitucional la norma enrostrada como vulnerada, también señaló que la siguiente interpretación de la misma sería inconstitucional, veamos:

“(…)

No escapa a la consideración de la Corte que la ampliación de este término, como se señaló, implica un régimen más estricto y por tanto más restrictivo para los servidores públicos en la perspectiva de sus derechos constitucionales al trabajo, libertad de escoger profesión, arte u oficio y a la igualdad. Sin embargo no es menos cierto que la decisión adoptada dentro del margen de configuración que la jurisprudencia ha reconocido al legislador en esta materia, no desconoce los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, si el tema se mira en el balance necesario entre los fines legítimos propuestos y la restricción de los derechos por un plazo de dos (2) años.

Para la Corte ninguna de las hipótesis restrictivas miradas desde el punto de vista del plazo de dos años de duración de las prohibiciones, incompatibilidades e inhabilidades de los servidores públicos que han dejado el cargo, resultan manifiestamente desproporcionadas o irrazonables, pues no solo no implican una negación del derecho, toda vez que la restricción no se establece como permanente, vale decir que no afecta el núcleo esencial de los derechos en juego, sino que no limitan la posibilidad de acceso a otros escenarios laborales por fuera de la disposición.

(…)

*Sin embargo, precisa la Corte que el ámbito material de las dos prohibiciones consagradas en el inciso 1º. Del artículo 3 de la Ley 1474 de 2011, se entiende a ex servidores públicos para gestionar intereses privados durante dos años después de la dejación del cargo en dos supuestos: (i) asesorar, representar o asistir, a título personal o por interpuesta persona, respecto del organismo, entidad o corporación en la cual prestó sus servicios, en asuntos relacionados con funciones propias del cargo, y (ii) **la prestación de iguales servicios a aquellas personas jurídicas o naturales sujetas a la inspección, vigilancia, control o regulación del organismo, entidad o corporación con el que hubiera estado vinculado.***

Desde el punto de vista del contenido literal de la norma podría admitirse que el presupuesto en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo, se aplicaría únicamente a la primera prohibición. Esta interpretación indicaría que la segunda prohibición al no estar sujeta al mismo supuesto que la primera, consagraría para los ex servidores públicos que cumplieron funciones de inspección, vigilancia, control o



regulación, una restricción desproporcionada frente a sus derechos fundamentales al trabajo y a la libertad de escoger profesión, arte u oficio, pues no podrían, durante el plazo previsto de los dos años a partir de la dejación de su cargo, asesorar, representar o asistir a cualquier persona natural o jurídica que pertenezca a los sectores que comprendían sus funciones y en cualquier tipo de asunto. **Por esta razón y en aplicación del principio de conservación del derecho, se hace necesario expulsar del ordenamiento esa posible interpretación inconstitucional y, en su lugar, declarar la exequibilidad de la norma, bajo el entendido que el requisito “en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo”, se aplica a las dos prohibiciones allí consagradas.** Y ello precisamente en razón de la amplitud e interminación de los sectores que comprenden estas funciones específicas y que implicaría, como se anotó, una restricción constitucionalmente desproporcionada frente a los derechos fundamentales en juego.

De tal manera que las prohibiciones previstas en la norma acusada **se aplican única y exclusivamente respecto de asuntos que tengan relación con las funciones propias del cargo que desempeñaron y con respecto a la entidad, organismo o corporación a la que prestaron sus servicios. Lo cual significa que los ex servidores públicos en uno y otro caso **sí podrían, asistir, representar o asesorar con respecto de las entidades para las cuales prestaron sus servicios o a quienes estuvieron sujetos (personas naturales o jurídicas) a su inspección, vigilancia, control o regulación, en asuntos distintos a aquellos que se relacionen con las específicas y concretas competencias que desempeñaron durante el tiempo de su vinculación a la entidad respectiva y con respecto a la misma.****

Si analizamos la decisión de la Corte Constitucional, frente al acervo probatorio relativo a las funciones de la Directora General de la ANLA se tiene lo siguiente respecto de la ex servidora:

- Impartir criterios y directrices para la evaluación de los estudios ambientales allegados en los procesos de licencias, permisos y trámite ambientales de acuerdo con la normatividad vigente y procedimientos establecidos.
- Suscribir los actos administrativos mediante los cuales se otorguen o nieguen licencias, permisos y trámites ambientales, o se declare la caducidad o terminación de los mismos, según el caso, de acuerdo con la normatividad vigente.
- Suscribir los actos administrativos a través de los cuales se imponen, legalizan y levantan medidas preventivas, se imponen sanciones ambientales, se



exonera de responsabilidad o cesa el procedimiento o se archivan las indagaciones preliminares dentro del marco del procedimiento sancionatorio ambiental de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

- Suscribir los actos administrativos mediante los cuales se resuelven los recursos de reposición que se interpongan contra los actos administrativos que pongan fin a las actuaciones administrativas, expedidos en ejercicio de sus funciones., cuando sean procedentes.
- Suscribir autos que declaren la cesión y ordenen el archivo de actuaciones administrativas ambientales o que decreten el desistimiento de las peticiones y solicitudes, de conocimiento de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, conforme a la normatividad vigente.
- Suscribir los actos administrativos a través de los cuales se aprueban o imprueban licencias ambientales para explotaciones minera y de construcción vial y los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal de que tratan los artículos 24, 35 y 39 de la ley 99 de 1993.

Por lo tanto, claramente se ejercían funciones de inspección, vigilancia, control y regulación frente a todo el tema de licenciamiento ambiental, específicamente para el caso que nos ocupa, en la construcción vial; y de vital importancia, dicho licenciamiento si verificaba, analizaba, estudiaba con temas de acompañamiento social, que eran las actividades que desarrollaba la señora SARMIENTO para la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S, una vez se retiró del servicio público.

Así las cosas, el Despacho en manera alguna ha rebasado el alcance la interpretación que de dicha prohibición hizo la Corte Constitucional (el ex Servidor Público pertenecía a una entidad que cumplía labores de vigilancia y control del particular asesorado), el objeto del contrato analizado Sí tenía relación que las funciones que cumplía LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR, en su condición de Directora de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales.

De otra parte, señaló el señor apoderado que si se hace una lectura atenta resulta discutible que su defendida tenga la condición de sujeto disciplinable a pesar del supuesto dispositivo amplificador que pueda aparecer hoy en día en el numeral 22 del artículo 35 de la ley 734 de 2002; sobre este aspecto, debe señalar el Despacho que no existe discusión alguna al respecto, la señora SARMIENTO VILLAMIZAR es sujeto disciplinable por expresa disposición legal, según lo ordena el Código Disciplinario Único, normas que como lo señala el doctor MORALES, tiene ya examen de constitucionalidad.



La norma señalada como vulnerada se encuentra vigente y es plenamente aplicable al caso bajo análisis y estima que no se requieren mayores consideraciones al respecto.

En la sentencia de constitucionalidad que cita el señor apoderado, la Corte señala que existe constitucional acerca de las prohibiciones señaladas en el numeral 22 del artículo 35 de la ley 734 de 2002, lo cual resulta *“perfectamente compatible con los principios constitucionales que informan la función pública de los cuales surge la necesidad de establecer una clara separación entre los intereses particulares y el ejercicio de las funciones públicas.*

De tal suerte que las restricciones en sí mismas consideradas y la ampliación del término a dos años, consultan un principio de razón suficiente y supera el test de proporcionalidad, si se tiene en cuenta que la restricción a los derechos resulta menor que el beneficio constitucional que pretende la medida y que se enmarca en la dirección de los principios esenciales de la función pública señalados en el artículo 209 superior.”

Y más aún, precisó la Corte lo siguiente:

“Por lo demás el plazo de dos años sigue siendo razonable y proporcionado si se toma en cuenta que la finalidad perseguida es precisamente la de evitar o minimizar los canales de influencia del ex servidor con las entidades a las que estuvieron vinculados o, de otra parte, los vínculos con los sujetos o empresas que fueron objeto de manera concreta del control, vigilancia, inspección o regulación durante el ejercicio de sus responsabilidades públicas.”

Entonces, de conformidad con la certificación laboral que obra a folio 115 del cuaderno principal No. 1, LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR fue Directora de la ANLA desde el 7 de octubre de 2011 hasta el **10 de septiembre del 2013**, y desde esta fecha empezaba a regir la prohibición contenida por el Estatuto Anticorrupción, es decir, no podía realizar ningún tipo de asesoría, prestación de servicios, representación, ni demás con una entidad que hubiera estado sujeta a su inspección, vigilancia, control y regulación (como es el caso de la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S en el tema ambiental), sino hasta el **10 de septiembre del 2015**. Pero, según hemos visto, su contrato de prestación de servicios inició el **15 de diciembre del 2014**, estando en plena vigencia la citada prohibición.

Así las cosas, el cargo imputado tiene vocación de prosperar y por tanto se proferirá una decisión sancionatoria en contra de la implicada.

5.1. Normas violadas, concepto de violación y modalidad específica de la conducta



En el pliego de cargos se indicó que partiendo del hecho de que a la ex servidora público investigada a través del presente cargo, le es aplicable el artículo 6° y 209 de la Constitución Política, que establece que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por **infringir la Constitución, las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones**, que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, y que de conformidad con el artículo 3° de la ley 1474 de 2011 –que adiciona como PROHIBICIÓN para los ex servidores públicos una adicional, se tiene que de acuerdo al análisis del acervo probatorio explicado, se confirma la transgresión de las siguientes disposiciones:

Así mismo, se reitera que de conformidad con el artículo 23 de la Ley 734 de 2002, constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en el Código Disciplinario Único que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.

En tal sentido, **LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR**, identificada con la C.C. No. 63.366.054, en su condición de ex Servidora Pública: Directora General Código 15, del Despacho de la Dirección General, nombrada mediante Resolución No. 009 del 7 de octubre de 2011, emitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y posesionada mediante acta No. 43 del 7 de octubre de 2011, incurrió en la prohibición contenida en el numeral 22 del artículo 35 de la ley 734 de 2002, modificado por el artículo 3° de la ley 1474 de 2001, al haber prestado a título personal, servicios de asistencia, representación y asesoría a la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S, empresa que estaba sometida la inspección, vigilancia, control y regulación de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (de la cual SARMIENTO VILLAMIZAR era Directora General), hasta por un término de dos (2) años luego de la dejación del cargo, norma que señala con precisión lo siguiente:

“(…)

ARTÍCULO 3o. PROHIBICIÓN PARA QUE EX SERVIDORES PÚBLICOS GESTIONEN INTERESES PRIVADOS. *El numeral 22 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002 quedará así:*

Prestar, a título personal o por interpuesta persona, servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo, o permitir que ello ocurra, hasta por el término de dos (2) años después de la dejación del cargo, con respecto del organismo, entidad o corporación en la cual prestó sus servicios, y



para la prestación de servicios de asistencia, representación o asesoría a quienes estuvieron sujetos a la inspección, vigilancia, control o regulación de la entidad, corporación u organismos al que se haya estado vinculado.

Esta prohibición será indefinida en el tiempo respecto de los asuntos concretos de los cuales el servidor conoció en ejercicio de sus funciones.

Se entiende por asuntos concretos de los cuales conoció en ejercicio de sus funciones aquellos de carácter particular y concreto que fueron objeto de decisión durante el ejercicio de sus funciones y de los cuales existe sujetos claramente determinados.”

Como se observa, de todo el material probatorio que obra en el expediente, la señora LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR, luego de haberse desvinculado de la Agencia Nacional de Agencias Ambientales (y dentro de los dos años que señala la prohibición) prestó a título personal de servicios de asistencia, representación y a la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S, en aspecto que también tenían directa relación con sus funciones como Directora de la ANLA, incurriendo en la prohibición señalada.

No se debe olvidar que SARMIENTO VILLAMIZAR luego de desvincularse de la ANLA el 10 de septiembre del 2013, suscribió un contrato de prestación de servicios para la asesoría y consultoría el 15 de diciembre de 2014 con la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S, sociedad que había sido objeto de inspección, vigilancia, control y regulación desde el punto de vista de licenciamiento ambiental por parte de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, para cuando la investigada era su Directora General y quien tenía como funciones principales, precisamente todas las relacionadas con dichas licencias.

Así mismo, de acuerdo con el Decreto 3573 del 27 de septiembre del 2011, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del País.

Así mismo, dentro de sus funciones, tiene las siguientes:

- Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos.
- Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.



- Administrar el Sistema de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales -SILA- y Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea -VITAL
- Velar porque se surtan los mecanismos de participación ciudadana de que trata la ley relativos a licencias, permisos y trámites ambientales.
- Implementar estrategias dirigidas al cuidado, custodia y correcto manejo de la información de los expedientes de licencias, permisos y trámites ambientales.
- Apoyar la elaboración de la reglamentación en materia ambiental.
- **Adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya.**
- Adelantar los cobros coactivos de las sumas que le sean adeudadas a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA- por todos los conceptos que procedan.
- **Ordenar la suspensión de los trabajos o actividades, en los casos en los que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible haga uso del ejercicio discrecional y selectivo sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales.**
- Aprobar los actos administrativos de licencias ambientales para explotaciones mineras y de construcción de infraestructura vial y los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal de que tratan los artículos 34, 35 Y 39 de la Ley 99 de 1993.
- Dirimir los conflictos de competencia cuando el proyecto, obra o actividad sujeto a licencia o permiso ambiental se desarrolle en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales.

Y, según se ha visto y ha quedado probado, las obligaciones y actividades que desarrolló en ejecución el contrato suscrito con la CRDS S.A.S, estaban estrechamente relacionadas con sus funciones como Directora de la ANLA, fundamentalmente al momento del otorgamiento de licencias ambientales a dicho concesionario; el aspecto social y de relacionamiento con la comunidad era transversal y trascendente en el otorgamiento de una licencia ambiental; así lo dice la norma que regula la materia y así se desprende de la Resoluciones que otorgaban licencias ambientales a la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S, para cuando la ex Directora investigada era la cabeza de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales.



Ahora, sobre la prohibición en la incurrió la investigada, la Corte Constitucional⁸ ha señalado lo siguiente:

“(…)

La Corte Constitucional ha señalado sistemáticamente que el artículo 123 de la Carta Política prescribe que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad y ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento[1]. En esa dirección, el numeral 23 del artículo 150 establece que el legislador expedirá las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

.- De acuerdo con las normas citadas, es competencia del legislador regular la función pública y establecer los requisitos, exigencias, condiciones o calidades que deben reunir las personas que aspiran a ejercerla, así como el régimen disciplinario y el de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones a que ellas están sujetas.

.- El ejercicio de esta potestad del legislador tiene como misión proteger el interés general, garantizar el cumplimiento de la función administrativa en los términos del artículo 209 Superior, y buscar el aseguramiento de los fines esenciales del Estado, establecidos en el artículo 2 de las Constitución. En concreto, el artículo 209 precitado establece una serie de principios que irradian el ejercicio de la función administrativa: los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

.- Con el fin de asegurar el cumplimiento de estos principios, el Constituyente permitió que el legislador definiera estrictas reglas de conducta dirigidas a garantizar la moralidad pública y el ejercicio de las funciones atribuidas a los servidores públicos, bajo el parámetro de la defensa del interés general y el cumplimiento de los fines del Estado (Arts. 122, 124 a 129 C.P.).

*.- En concordancia con lo anterior, nuestro ordenamiento jurídico ha ido configurando un régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones, dirigido a impedir o limitar el ejercicio de la función pública a los ciudadanos que no observen las condiciones establecidas para asegurar la idoneidad y probidad de quien aspira a ingresar o está desempeñando un cargo público. De la misma manera, la regulación de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones, persigue evitar cualquier tipo de injerencia indebida en la gestión de los asuntos públicos al limitar el ejercicio de ciertas actividades por los servidores públicos durante **y aún después de la dejación de sus correspondientes cargos.***

(…)

Como se destacó en párrafos anteriores, la Corte Constitucional, en la sentencia C-893 de 2003 al examinar la exequibilidad del artículo 35 del numeral 22 de la Ley 734 de 2002, que guarda un alto grado de identidad con la proposición normativa contenida en la disposición acusada, se pronunció sobre la justificación constitucional de las prohibiciones contenidas en el inciso acusado. Sobre la justificación dada en ese entonces por la Corte, la Sala no encuentra razones que motiven la necesidad de apartarse del precedente fijado por la Corporación. Por el contrario, advierte la

⁸ C 257 de 2013.



preocupación del Legislador por sistematizar en un texto legal los criterios que la misma Corte definió sobre el tema, tendencia que responde a una continuidad histórica orientada a establecer mecanismos preventivos contra la corrupción, **entre los cuales tienen importancia señalada aquellos que restringen y limitan la injerencia de los ex servidores en los asuntos que debe resolver la administración pública.** Estos mecanismos ya habían sido previstos en el artículo 8 de la ley 80 de 1993, en el artículo 35, numeral 22 de la Ley 734 de 2002 (Código Único Disciplinario), y ahora en la ley 1474 de 2011.

- Sin embargo, el legislador optó, al momento de redefinir el régimen disciplinario, por contemplar un plazo más extenso en las prohibiciones consagradas en el inciso acusado. En concreto, la primera y segunda prohibiciones, pasaron de un (1) año a dos (2) años de duración. En esos términos, le corresponde a la Corte, en esta oportunidad, valorar si esta extensión en el tiempo configura un exceso en la libertad de configuración del legislador en la medida que, de acuerdo con el actor, tal determinación restringe de manera desproporcionada, el disfrute de garantías fundamentales como el derecho al trabajo (art. 25), la libertad de escoger y ejercer profesión u oficio (art. 26) y el derecho a la igualdad (art. 13).

- Para la Corte, resulta evidente que las prohibiciones contenidas en la norma acusada consagran una restricción que establece una serie de limitaciones fácticas en el ejercicio de los derechos invocados por el actor, especialmente en relación con el derecho al trabajo. No obstante, esta Corporación encuentra que dicha restricción, si bien establece un régimen más estricto que el anterior, se enmarca dentro del grado de libertad de configuración que la Corte ha deferido al legislador en materia de prohibiciones e inhabilidades de los ex empleados del Estado y no tienen la envergadura para ser consideradas como manifiestamente desproporcionadas o irrazonables en los términos que a continuación se describirán". (Se resalta y subraya).

Y, previo a este pronunciamiento, la Corte⁹ también había señalado lo siguiente:

“(...)

De acuerdo con lo anterior, la Corte considera que en efecto las inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones impuestas al servidor público, **extendiéndolas en el tiempo, a quienes hayan dejado de pertenecer a la administración, tienen como finalidad impedir el ejercicio de influencias, bien para gestionar negocios o para obtener contratos amparados en la circunstancia de haberlos conocido o tramitado mientras se estuvo vinculado a la administración.**

En ese orden de ideas, la adopción por el legislador de un régimen específico de incompatibilidades y el establecimiento de prohibiciones a los servidores públicos para que queden separados de manera nítida los intereses particulares y el ejercicio de las funciones públicas, resulta plenamente acorde con los principios que informan el Estado de Derecho, entre los cuales es de su esencia que la función pública se realice

⁹ C-893 de 2003.



dándole eficacia a los principios que para ella señala el artículo 209 de la Constitución.

En efecto, quienes no son servidores del Estado, se encuentran asistidos por el derecho a que las funciones públicas se realicen conforme a la Constitución y a la ley y, con mayor razón, tal derecho se extiende a los propios servidores públicos. Es esa una garantía propia del Estado de Derecho, que se erige como una salvaguardia frente a la arbitrariedad, al capricho o a la discriminación no autorizada por la Constitución y la ley en el ejercicio de la función pública. Es una realización concreta del derecho a la igualdad frente a la ley, así como del principio de legalidad de los actos del Estado.

Del mismo modo, no es extraño a la Constitución, sino al contrario, característica del Estado de Derecho, que la función pública nada tenga de oculto, sino al contrario, que ha de ser transparente, esto es, que los actos del Estado se ajusten de manera estricta a la legalidad, que puedan ser sometidos al examen o escrutinio público, lo cual excluye de suyo que la función pública sea utilizada de manera ilegal en provecho de intereses particulares o con exclusiones indebidas, o con favoritismos que reflejen privilegios no autorizados por la ley, o con ventajas obtenidas a merced del uso de información a la que se tuvo acceso por razón de la calidad de servidor público.

Desde luego, como corolario obligado de lo expuesto en precedencia, al Estado de Derecho le repugna que la función pública se ejerza con quebranto de la moralidad administrativa o que se dilate sin causa justificada, o que al realizarla no se cumpla con ella la finalidad propia del servicio público que, se repite, se ha instituido para la satisfacción del interés público o de los intereses particulares pero conforme a la ley.

Así las cosas, encuentra la Corte que la norma contenida en el artículo 35 numeral 22 de la Ley 734 de 2002 según la cual a todos los servidores públicos les está prohibido “Prestar, a título particular, servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo, hasta por un término de un año después de la dejación del cargo o permitir que ello ocurra”, se ajusta a la Carta Política, conforme a las precisiones que a continuación se exponen:

4.7.1. De entrada, ha de observarse por la Corporación que la prohibición que ahora ocupa la atención de la Corte, tiene un sólido fundamento constitucional con respecto a aquellos asuntos concretos de los cuales el servidor público conoció en ejercicio de su cargo, pues pugna con las normas constitucionales que quien conoció de un asunto concreto en ejercicio de sus funciones, pudiera sin embargo luego de desvinculado actuar prestando sus servicios de asistencia, representación o asesoría



sobre el mismo asunto y ante el organismo, corporación o entidad en la cual laboraba con anterioridad. Es legítimo pues, que el legislador establezca esta prohibición.

4.7.2. De la misma manera, encuentra la Corte ajustado a la Constitución que en guarda de la moralidad administrativa, de la igualdad ante la ley, de la imparcialidad y de la transparencia de la función pública, se extienda por un año la prohibición a quien fue servidor público de un organismo, entidad o corporación, de prestar servicios de asesoría, representación o asistencia ante su inmediato y anterior empleador.”

5.2. Ilícitud sustancial

Hecha la adecuación típica, corresponde analizar ahora la existencia o no de la ilicitud sustancial. Tenemos así que, para poder hacer la imputación disciplinaria, se requiere que la conducta, además de ser típica, sea sustancialmente ilícita, tal y como previamente se ha expuesto con detenimiento.

En tal sentido, se verifica que, en el presente caso, existe la violación de los principios en el que se sustentan estas reglas en el que se ha adecuado o tipificado el comportamiento de LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR, es decir, con la conducta que se le imputa, vulneró el principio de la moralidad pública y de contera, la vulneración de los deberes funcionales a ella encomendados, los cuales por expresa disposición legal y con aval constitucional, fueron extendidas en el tiempo, precisamente para evitar las indebidas injerencias de ex funcionarios en aspectos que fueron resorte funcional de ellos.

Lo anterior, por cuanto la investigada, vulneró el principio de moralidad de la función administrativa, toda vez que en su condición de ex Directora General de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, estaba aún obligada a respetar las leyes y la no incurrir en la prohibición del Estatuto Anticorrupción sobre la que ya nos hemos detenido, al utilizando de manera ilegal su conocimiento, trabajo e intereses, en provecho de intereses particulares, con ventajas obtenidas a merced del uso de información a la que se tuvo acceso por razón de la calidad de servidor público, y la cercanía y posición administrativa que ocupó cuando era servidora pública respecto del vigilado y posterior contratante.

5.3. La culpabilidad

Desde el punto de vista material, la imputabilidad corresponde a la posibilidad de comprender la ilicitud del comportamiento y poder actuar conforme a esa comprensión. Para el presente caso, LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR, tenía para el momento de los hechos que se le imputan, la capacidad de ser motivada por la regla que PROHIBÍA asesorar y asistir a particulares que habían sido objeto de inspección, vigilancia, control o regulación de la ANLA, entidad de la cual ella era su Directora General. Ella tenía plena capacidad de determinarse de acuerdo con esa

53



comprensión, pues no padecía de trastorno mental, no era inmadura psicológicamente, ni se le podía atribuir una diversidad sociocultural que le hubiera impedido actuar conforme a la comprensión de la conducta. Así las cosas, LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR era capaz, tanto formal como materialmente, por lo que se puede decir que, para este caso concreto, es imputable.

El segundo elemento de la culpabilidad, es el conocimiento de los elementos estructurales de la conducta disciplinaria que se reprocha, lo cual implicaría no solo la realización objetiva de la descripción típica, sino el conocimiento de lo que realmente se realiza.

Este elemento corresponde a una armonía entre lo que sucede en el mundo óptico con lo que se representa el sujeto como realizado. Cuando hay desarmonía entre uno y otro de estos elementos, existiría un error. Como se trata de demostrar un elemento subjetivo, la única prueba directa que existiría sobre el conocimiento del sujeto sería la manifestación de esta persona sobre lo que se representó y realizó; es decir, su confesión. En caso contrario, las pruebas de su demostración serían indirectas y a través de indicios.

Hecha la anterior aclaración, de acuerdo con la prueba que obra en el proceso y que fue valorada en su momento, aparece demostrado que la implicada conocía los elementos estructurales del tipo disciplinario, pues conocía del catálogo de deberes y prohibiciones que tiene todo servidor y ex servidor del Estado. Así mismo, intentó eludir la configuración de la prohibición señalada; esto, en razón a la vaguedad del objeto del contrato de prestación de servicios que suscribió con la Concesionaria, y en que dicha sociedad nunca allegó los productos que supuestamente SARMIENTO VILLAMIZAR le entregó en cumplimiento de dicho negocio jurídico bilateral.

En cuanto al tercer elemento del dolo, es decir que haya actuado voluntariamente, de todo el acontecer fáctico aparece probado que no actuó LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR a causa de una *vis absoluta* o una *vis compulsiva*, por ejemplo. Así mismo, no existió una fuerza mayor o un caso fortuito que la obligara a actuar de la manera que lo hizo, ni existió amenaza de un tercero que hubiera disminuido su voluntad. Por el contrario, actuó voluntariamente, comprendiendo y queriendo lo que hacía.

En cuanto a la conciencia de antijuridicidad, con la prueba arrimada hasta este momento a la actuación, se tiene que LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR conocía de la ilicitud de su comportamiento, y ello se puede probar por vía indirecta por las siguientes razones: por su condición de Directora Nacional de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales.

Finalmente, como elemento de la culpabilidad, está el juicio de reproche, en donde se determina que pudiéndose actuar conforme a derecho se decide voluntariamente realizar la conducta típica y sustancialmente ilícita. En este caso, está demostrado, con grado de probabilidad que LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR no actuó



bajo ninguna causal de inculpabilidad, como lo sería un estado de necesidad, un estado de ira o intenso dolor, entre otros, que impidieran la configuración de esa categoría o que por lo menos la disminuyera.

Ahora, en la versión libre ofrecida por la señora SARMIENTO VILLAMIZAR, aportó una serie de documentos y certificaciones que le extendieron sendos abogados (aspecto que recoge su defensa en alegatos de conclusión), para indicar que la investigada sí acudió a expertos en derecho para afirmar que la ex Directora de la ANLA no tenía inconvenientes legales para suscribir el citado contrato con la Concesionaria, en la medida que sobre ella no gravitaba ninguna prohibición para tales efectos.

Sobre este punto, el Despacho no considera que dichas certificaciones y documentos disuelvan la responsabilidad de la investigada.

Desde el punto de vista procesal, fundamentalmente porque no fueron allegados ni en la etapa de investigación disciplinaria, ni mucho menos en etapa de descargos, como hubiera sido lo procesalmente procedente; esto, unido a que dichas certificaciones en manera alguna pueden tener la trascendencia procesal de un testimonio, por ejemplo.

Para el Despacho no es creíble que sobre este aspecto tan importante para su defensa, LUZ HELENA SARMIENTO hubiera guardado silencio ante su defensa técnica, o a lo menos así se expresa al evaluar la conducta procesal de la defensa técnica y material.

Desde el aspecto sustantivo dada la forma como aconteció la conducta y la gravedad que comporta la misma, tampoco aparece probado que la funcionario estuviera en un error, del cual tampoco aparece probado que hubiera hecho las acciones procedentes para salir del mismo.

En conclusión, el Despacho no le otorga valor probatorio alguno a los documentos y certificaciones que allegó la investigada con su escrito de versión libre.

En ese orden de ideas, al configurarse todos los elementos de la categoría de la culpabilidad y habiéndose demostrado con grado de certeza que LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR actuó con DOLO, se le reprocha, en esa condición, la conducta objeto de esta censura.

5.4. Calificación definitiva de la falta, criterios que determinan la gravedad o levedad de la misma.



En razón de los argumentos anteriormente indicados, el Despacho califica definitivamente la falta como **GRAVE**, de acuerdo con lo indicado en el artículo 50 de la ley 734 de 2002, que expresamente señala lo siguiente:

“Artículo 50. Faltas graves y leves. Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley. La gravedad o levedad de la falta se establecerá de conformidad con los criterios señalados en el artículo 43 de este código.”

A continuación se realiza la evaluación de la calificación definitiva de la falta en la que incurrió la investigada:

El grado de culpabilidad. La conducta desplegada por la aquí investigada fue catalogada definitivamente como DOLOSA, y por ende dicho hecho debe ser considerado como un factor **agravante** en la calificación de la gravedad de la falta.

La naturaleza esencial del servicio. Teniendo en cuenta los antecedentes del presente caso, es claro que con conducta bajo análisis no se intentó satisfacer una necesidad que gozara de carácter esencial y por ende dicha observación no debe ser considerada como un factor **agravante** en la calificación de la gravedad de la falta.

El grado de perturbación del servicio. Considerando los elementos facticos del caso en estudio, es claro que con la conducta endilgada a al implicada, no se perturbó la prestación de servicio alguno y por ende dicho hecho no debe ser considerado como un factor **agravante** en la calificación de la gravedad de la falta.

La jerarquía y mando que el servidor público tenga en la respectiva institución. Se trata de la Directora General de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, quien, al parecer, infringiendo las normas a la cuales estaba sometida, incurrió en las presuntas irregularidades ya descritas por lo que con base en dicho hecho será considerado como un **agravante** en la calificación de la gravedad de la falta.

La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado. Esta situación que se ha conocido comúnmente como *puerta giratoria*, fue la que recogió el Estatuto Anticorrupción y sobre la cual la Corte Constitucional ha dicho que persigue evitar cualquier tipo de injerencia indebida en la gestión de los asuntos públicos al limitar el ejercicio de ciertas actividades por los servidores públicos durante **y aún después de la dejación de sus correspondientes cargos**.

De tal manera, tras analizar y desarrollar el contenido del artículo 43 de la ley 734 de 2002, este Despacho encuentra que la conducta desplegada por LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMZAR, goza de trascendencia y gravedad, al tratarse de la incursión en una prohibición legal, que en el marco de las normas anticorrupción que



buscan – en el caso de la denominada puerta giratoria – preservar la probidad, independencia, imparcialidad y transparencia de la Administración Pública.

Así, por tanto, la investigada cometió esta conducta en tal condición y sin la interferencia o inducción de otro y sin encontrarse en estado de ofuscación originado en circunstancias o condiciones de difícil prevención y gravedad extrema, hecho por el cual, en concepto de este ente de conocimiento, la falta debe ser calificada definitivamente como **GRAVE a título de DOLO**.

5.5. De la sanción a imponer al investigado

Como consecuencia de las anteriores consideraciones, la sanción a imponer a la servidora será la siguiente:

Teniendo en cuenta la naturaleza de la falta, según el acápite anterior que corresponde a una falta **GRAVE** con **DOLO**, la sanción a imponerle será la **SUSPENSIÓN** en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial.

Toda vez que la **SUSPENSIÓN** mínima es de UN (1) MES, y la máxima es de DIEZ (10) meses, al tenor del artículo 47 del CDU, para el caso de la señora SARMIENTO VILLAMIZAR, para tasar la sanción a misma partirá del mínimo previsto en la norma, concurriendo en este caso los siguientes criterios: la no existencia de antecedentes fiscales o disciplinario (Numeral 1º literal a); el grave daño social de la conducta, por la lesión que conlleva para la Administración Pública que un alto directivo del estado vulnere la denominada puerta giratoria (Numeral 1º literal g); y el pertenecer la servidora al nivel directivo de la entidad (Numeral 1º literal j), los demás criterios el Despacho considera que no concurren en este caso.

Tenido en cuenta las anteriores consideraciones, considera el Despacho que la sanción a imponer será la de **SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DEL CARGO POR EL TÉRMINO DE SEIS (6) MESES e INHABILIDAD ESPECIAL POR EL MISMO TÉRMINO**.

Como la señora SARMIENTO VILLAMIZAR no continúa en el ejercicio del cargo, la sanción de suspensión se convertirá en seis (6) meses de salario para la fecha en la cual cesó en el ejercicio del cargo, que ascendía a la suma de **DIECINUEVE MILLONES SETECIENTOS DIECISEIS MIL OCHENTA PESOS (\$19.716.080,00)** para el año 2013 (ver folio 85 del cuaderno No. 1); es decir, un valor total de **CIENTO DIECIOCHO MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS (\$118.296.480,00)**, que deberán ser cancelados a favor de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, una vez quede en firme la presente decisión.

Por lo anteriormente expuesto y al tenor de lo dispuesto en los artículos 161 a 163 de la Ley 734 de 1995, el Procurador Delegado, Coordinador del Subgrupo Disciplinario del Grupo Élite Anticorrupción,



RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR RESPONSABLE DISCIPLINARIAMENTE, del cargo único formulado a la señora **LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR**, identificada con la C.C. No. 63.366.054, en su condición de ex Servidora Pública: Directora General Código 15, del Despacho de la Dirección General, nombrada mediante Resolución No. 009 del 7 de octubre de 2011, emitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y posesionada mediante acta No. 43 del 7 de octubre de 2011 (folio 115 del cuaderno principal No. 1), por las razones que han quedado señaladas en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: SANCIONAR a la disciplinada con **SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DEL CARGO POR EL TÉRMINO DE SEIS (6) MESES e INHABILIDAD ESPECIAL POR EL MISMO TÉRMINO**.

Parágrafo: Como la señora SARMIENTO VILLAMIZAR no continúa en el ejercicio del cargo, la sanción de suspensión se convertirá en seis (6) meses de salario para la fecha en la cual cesó en el ejercicio del cargo, que ascendía a la suma de **DIECINUEVE MILLONES SETECIENTOS DIECISEIS MIL OCHENTA PESOS (\$19.716.080,00)** para el año 2013 (ver folio 85 del cuaderno No. 1); es decir, un valor total de **CIENTO DIECIOCHO MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS (\$118.296.480,00)**, que deberán ser cancelados a favor de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, una vez quede en firme la presente decisión, de conformidad con lo señalado como la parte motiva de la misma.

TERCERO: Indicar que contra la presente providencia procede recurso de apelación en los términos de los artículos 111 y 115 de la Ley 734 de 2002, para ante la Sala Disciplinaria, de acuerdo con lo previsto en el artículo segundo de la Resolución No. 548 del 5 de junio de 2019, de lo cual deberá dejarse expresa constancia en las actas de notificación, el cual se podrá interponer y sustentar dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de dicha notificación. (Art. 112 ibídem).

CUARTO: POR INTERMEDIO de la Secretaría del Despacho, notificar al doctor **ALBERTO MORALES TÁMARA**, al correo electrónico amoralesta@gmail.com y a la señora **LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR** al correo electrónico luzh.sarmientovillamizar@gmail.com

Lo anterior, conforme a las reglas fijadas en la **Resolución No. 216 del 15 de mayo de 2020**, proferida por el señor procurador General de la Nación.



QUINTO: Por la **Secretaría del Grupo Élite Anticorrupción**, efectuar las comunicaciones, notificaciones y remisiones a que haya lugar; así como realizar las anotaciones de rigor para el registro de las sanciones disciplinarias.

SEXTO: En firme esta decisión, por la Secretaría, súrtanse los trámites y exigencias de que tratan los artículos 172 y siguientes de la Ley 734 de 2002.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CAMILO JOSÉ ORREGO MORALES

Procurador Delegado

Coordinador Subgrupo Disciplinario – Grupo Élite Anticorrupción

Proyectó: APAS - GEA