



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero Ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

**Bogotá, D. C.**, cinco (5) de mayo de dos mil veintidós (2022)

**Radicación núm.:** 54001 23 31 000 2009 00292 01

**Actor:** Aguas Kpital Cúcuta S.A. E.S.P.

**Demandado:** Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental - Corponor

**Tesis:** Es cierto que fue sustentado el concepto del Decreto 3100 de 2003.

No es cierto que la alusión a los artículos 34 y 35 del CCA en la demanda es meramente enunciativa.

No es cierto que el Juez de Primera Instancia en la sentencia recurrida no efectuó un análisis de los reparos realizados en la demanda y de las pruebas aportadas con la misma.

El Tribunal no se encuentra en la obligación de interpretar de oficio una demanda, cuando de la lectura de esta no es posible identificar el concepto de violación de las normas que se citan como infringidas.

En el artículo 21 del Decreto 3100 de 2003 no se determinó que la autoridad ambiental tendrá que liquidar el monto de una tasa retributiva teniendo en cuenta bases históricas y no proyecciones

**SENTENCIA – SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 19 de mayo de 2015, proferida por la Subsección “C” en Descongestión de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**I. LA DEMANDA**

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo (en adelante CCA), la sociedad



Aguas Kpital Cúcuta S.A. E.S.P., interpuso demanda en contra de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (en adelante CORPONOR).<sup>1</sup>

## 1.1. Pretensiones

### **“DECLARACIONES Y CONDENAS:**

1. *Que son nulas las Resoluciones Nos. 0723 del 6 de octubre de 2008 y 0222 del 30 de marzo de 2009, emanadas de la CORPORACION (Sic) AUTONOMA (Sic) REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL -CORPONOR- y signadas por LUIS LIZCANO CONTRERAS, en su condición de Director General, mediante las cuales en su orden, se reliquidó la tasa retributiva para la empresa AGUAS KPITAL S.A. ESP y se resolvió el recurso de reposición.*

2. *Que a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la CORPORACION (Sic) AUTONOMA (Sic) REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL -CORPONOR aplicar el valor mensual de \$64.822.325.00., correspondiente a la autodeclaración de cargas contaminantes por vertimientos de alcantarillado del área urbana de Cúcuta, a los ríos Pamplonita, Táchira y Zulia, correspondiente al periodo junio 5 de 2006 al 5 de junio de 2007, calculados con base en el muestreo realizado por la EIS CUCUTA (Sic) S.A. ESP en el periodo comprendido entre el 12 de septiembre y el 22 de noviembre de 2006.*

3. *Que como consecuencia de las anteriores declaraciones se devuelva a AGUAS KPITAL CUCUTA (Sic) S.A. ESP, la suma de \$489.074.232.54, actualizada de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del C.C.A., aplicando los ajustes de valor (indexación) desde la fecha de ejecutoria de la Resolución que reliquidó la tasa retributiva hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia que ponga fin al proceso.*

4. *Si no se efectúa el pago de forma oportuna, la entidad liquidará los intereses comerciales y moratorios como lo ordena el artículo 177 del C.C.A.”<sup>2</sup>*

## 1.2. Actos cuestionados

1.2.1. La Resolución nro. 0723 de 6 de octubre de 2008, en su parte resolutive, dispuso:

### **“RESUELVE:**

**ARTICULO (Sic) PRIMERO:** *Reliquidar la deuda por concepto de tasa retributiva con base en la autodeclaración presentada por la empresa AGUAS KPITAL CUCUTA (Sic) S.A. E.S.P., conforme a los siguientes valores:*

<sup>1</sup> Visible a folios 1 a 9 del Cuaderno nro. 1 del Tribunal.

<sup>2</sup> Folios 6 y 7 del Cuaderno nro. 1 del Tribunal.



Radicado: 54001 23 31 000 2009 00292 01  
Demandante: Aguas KPITAL Cúcuta S.A. E.S.P.

RELIQUIDACIÓN TASA RETRIBUTIVA EMPRESA AGUAS KPITAL CUCUTA S.A. E.S.P.											
Mes Facturado	Carga Contam. DBOS kg/mes	Tarifa DBOS \$/Kg	SUB - TOTAL DBOS \$/mes	Carga Contam. SST	Tarifa SST \$/Kg	SUB - TOTAL SST \$/mes	VALOR DEL MES	SALDO ANTERIOR	INTERESES	VALOR TOTAL ACUMULADO	ABONOS
Junio-06	900 844	\$ 87,46	78 787 816,24	307 694	\$ 37,41	\$ 11 510 833	\$ 90 298 649	\$ -	\$ -	\$ 90 298 649	\$ -
Julio-06	1 081 013	\$ 87,46	94 545 396,98	369 233	\$ 37,41	\$ 13 813 007	\$ 108 358 404	\$ 90 298 649	\$ 902 966	\$ 199 560 038	\$ -
Agosto-06	1 081 013	\$ 87,46	94 545 396,98	369 233	\$ 37,41	\$ 13 813 007	\$ 108 358 404	\$ 199 560 038	\$ 1 995 600	\$ 309 914 042	\$ -
Septiembre-06	1 081 013	\$ 87,46	94 545 396,98	369 233	\$ 37,41	\$ 13 813 007	\$ 108 358 404	\$ 309 914 042	\$ 3 099 140	\$ 421 371 585	\$ -
Octubre-06	1 081 013	\$ 87,46	94 545 396,98	369 233	\$ 37,41	\$ 13 813 007	\$ 108 358 404	\$ 421 371 585	\$ 4 213 715	\$ 533 943 704	\$ -
Noviembre-06	1 081 013	\$ 87,46	94 545 396,98	369 233	\$ 37,41	\$ 13 813 007	\$ 108 358 404	\$ 533 943 704	\$ 5 339 437	\$ 647 641 544	\$ -
Diciembre-06	1 081 013	\$ 87,46	94 545 396,98	369 233	\$ 37,41	\$ 13 813 007	\$ 108 358 404	\$ 647 641 544	\$ 6 476 415	\$ 782 476 363	\$ 442 952 554
Enero-07	1 081 013	\$ 91,38	98 782 967,94	369 233	\$ 39,08	\$ 14 429 628	\$ 113 212 594	\$ 319 523 809	\$ 3 195 238	\$ 435 931 640	\$ -
Febrero-07	1 081 013	\$ 91,38	98 782 967,94	369 233	\$ 39,08	\$ 14 429 626	\$ 113 212 594	\$ 435 931 640	\$ 4 359 316	\$ 553 503 550	\$ -
Marzo-07	524 631	\$ 91,38	47 940 780,78	506 241	\$ 39,08	\$ 19 783 898	\$ 67 724 679	\$ 553 503 550	\$ 5 535 035	\$ 626 763 264	\$ -
Abril-07	524 631	\$ 91,38	47 940 780,78	506 241	\$ 39,08	\$ 19 783 898	\$ 67 724 679	\$ 626 763 264	\$ 6 267 632	\$ 700 755 575	\$ -
Mayo-07	524 631	\$ 91,38	47 940 780,78	506 241	\$ 39,08	\$ 19 783 898	\$ 67 724 679	\$ 700 755 575	\$ 7 007 555	\$ 775 487 809	\$ -
Junio-07	524 631	\$ 91,38	47 940 780,78	506 241	\$ 39,08	\$ 19 783 898	\$ 67 724 679	\$ 775 487 809	\$ 7 754 878	\$ 850 967 386	\$ -
Julio-07	524 631	\$ 91,38	47 940 780,78	506 241	\$ 39,08	\$ 19 783 898	\$ 67 724 679	\$ 850 967 386	\$ 8 509 673	\$ 927 201 718	\$ -
Agosto-07	524 631	\$ 91,38	47 940 780,78	506 241	\$ 39,08	\$ 19 783 898	\$ 67 724 679	\$ 927 201 718	\$ 9 272 017	\$ 1 004 198 414	\$ -
Septiembre-07	524 631	\$ 91,38	47 940 780,78	506 241	\$ 39,08	\$ 19 783 898	\$ 67 724 679	\$ 1 004 198 414	\$ 10 041 984	\$ 1 081 965 077	\$ 259 289 300
Octubre-07	524 631	\$ 91,38	47 940 780,78	506 241	\$ 39,08	\$ 19 783 898	\$ 67 724 679	\$ 1 081 965 077	\$ 10 826 757	\$ 1 194 622 213	\$ -
Noviembre-07	524 631	\$ 91,38	47 940 780,78	506 241	\$ 39,08	\$ 19 783 898	\$ 67 724 679	\$ 1 194 622 213	\$ 11 632 272	\$ 1 311 338 165	\$ 471 170 728
Diciembre-07	524 631	\$ 91,38	47 940 780,78	506 241	\$ 39,08	\$ 19 783 898	\$ 67 724 679	\$ 1 311 338 165	\$ 12 467 436	\$ 1 436 333 789	\$ -
Enero-08	524 631	\$ 96,58	50 668 861,98	506 241	\$ 41,30	\$ 20 907 753	\$ 71 576 615	\$ 1 436 333 789	\$ 5 769 338	\$ 1 494 279 742	\$ -
Febrero-08	524 631	\$ 96,58	50 668 861,98	506 241	\$ 41,30	\$ 20 907 753	\$ 71 576 615	\$ 1 494 279 742	\$ 6 542 797	\$ 1 560 399 154	\$ -
Marzo-08	524 631	\$ 96,58	50 668 861,98	506 241	\$ 41,30	\$ 20 907 753	\$ 71 576 615	\$ 1 560 399 154	\$ 7 323 991	\$ 1 634 799 780	\$ 236 697 171
Abril-08	524 631	\$ 96,58	50 668 861,98	506 241	\$ 41,30	\$ 20 907 753	\$ 71 576 615	\$ 1 634 799 780	\$ 8 107 589	\$ 1 716 925 231	\$ -
Mayo-08	524 631	\$ 96,58	50 668 861,98	506 241	\$ 41,30	\$ 20 907 753	\$ 71 576 615	\$ 1 716 925 231	\$ 8 902 232	\$ 1 808 021 098	\$ -
Junio-08	524 631	\$ 96,58	50 668 861,98	506 241	\$ 41,30	\$ 20 907 753	\$ 71 576 615	\$ 1 808 021 098	\$ 9 707 211	\$ 1 905 399 974	\$ -
Julio-08	524 631	\$ 96,58	50 668 861,98	506 241	\$ 41,30	\$ 20 907 753	\$ 71 576 615	\$ 1 905 399 974	\$ 10 522 979	\$ 2 011 353 519	\$ -
Agosto-08	524 631	\$ 96,58	50 668 861,98	506 241	\$ 41,30	\$ 20 907 753	\$ 71 576 615	\$ 2 011 353 519	\$ 11 378 635	\$ 2 125 769 789	\$ -

**ARTICULO (Sic) SEGUNDO:** Fijar la deuda de la empresa AGUAS KPITAL CUCUTA (Sic) S.A. E.S.P. por concepto de tasa retributiva con corte a agosto 31/2008 en la suma de novecientos sesenta y nueve millones veinticinco mil setecientos sesenta y nueve pesos (\$969.025.769,00)

**ARTICULO (Sic) TERCERO:** La presentación de nuevas cargas contaminantes dará lugar a la modificación del valor a cobrar por tasa retributiva según corresponda a los periodos señalados en el presente artículo.

**ARTICULO (Sic) CUARTO:** Efectuar el registro contable sobre los valores que según el Informe Técnico y la diferencia generada en la reliquidación fueron objeto de contabilización en el Grupo 14 DEUDORES en la cuenta 1401 Ingresos No Tributarios, Subcuenta 140101 Tasas. Por haberse configurado la causal complementada en el Modelo Estándar de Procedimientos para la Sostenibilidad del Sistema de Contabilidad Pública adoptado mediante Resolución 119 de 2006, en el literal a) ... Valores que afectan la situación patrimonial y no representen derechos, bienes u obligaciones ciertos para la entidad. Afectándola contra el Grupo 58 OTROS GASTOS de la cuenta 5815 Ajustes de Ejercicios Anteriores, Subcuenta 581592 Gasto Público Social, por la suma de quinientos veintiséis millones trescientos cincuenta y ocho mil cuatrocientos sesenta y tres pesos (\$526.358.463,00)

**ARTICULO (Sic) QUINTO:** Contra la presente resolución procede el recurso de reposición ante la Dirección General dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación en los términos y condiciones señaladas en el decreto 01 de 1984.

**ARTICULO (Sic) SEXTO:** NOTIFIQUESE a los interesados en el contenido de la presente Resolución.

**ARTÍCULO (Sic) SEPTIMO (Sic):** Publíquese en el boletín ambiental el contenido de la presente Resolución.”<sup>3</sup>

1.2.2. La Resolución nro. 0222 de 30 de marzo de 2009 en la parte resolutive indicó:

<sup>3</sup> Folios 17 a 18 ibídem.



**“RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** *Negar el recurso de reposición interpuesto por **AGUAS KPITAL CÚCUTA, S.A. E.S.P.** en contra de la en contra de la (Sic) Resolución 723 del 06 de Mayo de 2008, por la cual se reliquida la tasa retributiva para la empresa AGUAS KPITAL S.A. E.S.P, de la ciudad de Cúcuta, Norte de Santander.*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *contra la presente resolución no proceden recursos de la vía gubernativa.”<sup>4</sup>*

### **1.3. Normas violadas y concepto de violación**

Como normas infringidas se señalaron las previstas en los artículos 29 de la Constitución Política, 34, 35 y 50 del CCA, 21 del Decreto 3100 de 2003, 348 del Código de Procedimiento Civil, y la Resolución nro. 1433 del 13 de diciembre de 2004, proferida por el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

1.3.1. En el acápite de hechos de la demanda la actora sostuvo que, en virtud del Contrato de Operación No. 030 de 2006, le fue concedida la operación, ampliación, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura y gestión comercial de los servicios de acueducto y alcantarillado en la ciudad de Cúcuta. Explicó que, de acuerdo el Pliego de Condiciones de la Convocatoria número 01 – 2005 del 18 de noviembre de 2005, el operador se obligó, entre otras, a pagar las tasas retributivas a la autoridad ambiental.

Sostuvo que en oficio AKC – GCR – 309 del 9 de marzo de 2007, presentó ante CORPONOR la autodeclaración de cargas contaminantes para el periodo correspondiente del 5 de junio de 2006 al 5 de julio de 2007, por un valor de sesenta y cuatro millones ochocientos veintidós mil trescientos veinticinco pesos (\$64.822.325.00).

Afirmó que la autoridad demandada, en la Resolución nro. 0723 de 6 de octubre de 2008, acusada, reliquidó la tasa retributiva por un valor de ciento ocho millones trescientos cincuenta y ocho mil cuatrocientos cuatro pesos (\$108.358.404.00), teniendo como base “*una presunción de carga contaminante*”; circunstancia que, aseveró, no tiene asidero legal, debido a que, de acuerdo con el artículo 21 del Decreto

---

<sup>4</sup> Folio 26 ibídem.



3100 de 2003, los cobros por la tasa retributiva se hacen conforme a hechos y cifras históricas y no sobre proyecciones.

Aseveró que esa empresa y CORPONOR estaban a la espera de los resultados de un muestreo realizado en los meses de agosto por la sociedad EIS CUCUTA S.A. ESP; en consecuencia, dijo que no era posible determinar la tasa retributiva con base en un valor presuntivo cuando se tenían datos reales y recientes sobre la carga contaminante. Reprochó que las autodeclaraciones deben efectuarse anualmente, por lo que no era posible exigirle a esa empresa la presentación de ésta, dado que no había cumplido un (1) año de operación.

Agregó que la reliquidación desconoce un pago anterior que había efectuado en el mes de enero de 2008 a CORPONOR por setenta millones de pesos (\$70.000.000.00) y que, además, se estaban cobrando intereses sobre intereses.

Aseveró que, *“para evitar la ejecución de las medidas cautelares previstas por la jurisdicción coactiva, fue necesario suscribir un acuerdo de pago por el concepto de la tasa retributiva, sobre el cual ha tocado dejar como garantía de pago 15 cheques posfechados”*<sup>5</sup>.

1.3.2. A título de concepto de violación se expresó lo siguiente:

En relación con la infracción del artículo 29 de la Constitución Política, adujo que, *“en cuanto al debido proceso y principio de contradicción en razón a que no fueron respetados dentro de la respectiva actuación administrativa a favor de AGUAS KPITAL CUCUTA, S.A., ESP., observando las formas propias de ella.”*<sup>6</sup>

Agregó que se vulneran los artículos 34 y 35 del CCA, toda vez que no tuvo la oportunidad de expresar sus opiniones y solicitar pruebas en sede gubernativa, tal como lo ordena el artículo 35 del CCA.

Por último, invocó los artículos 50 y siguientes del CCA, 348 del Código de Procedimiento Civil (en adelante CPC), 21 del Decreto 3100 de 2003 y la Resolución

<sup>5</sup> Folio 6 ibídem.

<sup>6</sup> Folio 7 ibídem.



1433 del 13 de diciembre de 2004, proferida por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

## II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

**CORPONOR** contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones. Consideró que los actos administrativos demandados fueron expedidos en cumplimiento de todos los requisitos legales y con el respeto al debido proceso y los derechos de contradicción y defensa que le asistían a la parte actora.

2.1. En el acápite de respuestas a los hechos del libelo introductorio, manifestó que, aunque la actora, en oficio AKC-GGR-309 del 9 de mayo de 2007, allegó la autodeclaración de cargas contaminantes por vertimientos para el periodo anual correspondiente de junio de 2006 a junio de 2007, lo cierto era que erróneamente las había liquidado aplicando las tarifas del año 2006, cuando lo correcto era liquidarlas con las fijadas para el año en que fueron presentadas, esto es, las dispuestas para el 2007, ello en virtud de lo previsto en el artículo 5º del Decreto 3100 de 2003.

Manifestó que no era cierto que haya liquidado la tasa retributiva con un base en una presunción de cargas contaminantes o en hechos históricos, sino que fue reliquidada con base en la información presentada por la sociedad actora en su autodeclaración, pero utilizando las tarifas vigentes para el año 2007. Añadió que en dicha liquidación sí fue abonada a la obligación la suma de setenta millones de pesos (\$ 70.000.000) y que no estaba cobrando intereses sobre intereses.

2.2. Por otro lado, propuso las excepciones que tituló “*Insuficiencia de poder respecto de una de las pretensiones de la demanda*”<sup>7</sup> e “*Ineptitud sustantiva de la demanda*”<sup>8</sup>, las cuales calificó de mérito.

En relación con la primera de las mencionadas excepciones, refirió que la empresa Aguas Kpital Cúcuta S.A. E.S.P. otorgó poder a su abogado exclusivamente para presentar demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra las Resoluciones nro. 723 de 2008 y 0222 de 2009, sin incluir en el acto de

<sup>7</sup> Folios 218 ibídem

<sup>8</sup> Folios 219 ibídem.



apoderamiento la atribución de reclamar la devolución de suma alguna de dinero, tal como lo hizo en la pretensión nro. 3 del escrito introductorio, respecto de la cual solicitó fallo inhibitorio por la insuficiencia del poder otorgado.

La segunda de las excepciones la sustentó en que el 16 de julio de 2009 la precitada empresa de servicios públicos celebró con la autoridad ambiental demandada un acuerdo de pago por la suma de mil trescientos veintisiete millones cuatrocientos cuarenta y nueve mil cinco pesos (\$1.327.449.005), por concepto de obligaciones vencidas correspondientes a la tasa retributiva, la cual se garantizó con quince (15) cheques posfechados, lo que implicó una aceptación expresa de la obligación controvertida.

Asimismo, aseguró que el aludido acuerdo incluye los valores liquidados en las resoluciones demandadas, y en ese sentido, *“el Honorable Tribunal queda impedido de proferir un pronunciamiento de fondo, pues en el evento en que se decidiera anular las resoluciones demandadas, esta decisión resultaría ineficaz, por cuanto la obligación de pagar la tasa retributiva a cargo de la demandante subsistiría en virtud de la vigencia del precitado acuerdo de pago.”*<sup>9</sup>

Agregó que tal postura encuentra sustento en lo dicho por esta Corporación en providencia del 12 de diciembre de 1988 dentro del expediente S-047 y reiterada en proveído del 4 de septiembre de 2003 en el expediente 11320, por lo que consideró imperioso un fallo inhibitorio consecuente con el carácter rogado de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que imposibilita proferir sentencias *extra petita*.

### III. LA SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia calendada el 19 de mayo de 2015, la Subsección C en Descongestión del **Tribunal Administrativo de Cundinamarca** negó las excepciones y pretensiones de la demanda<sup>10</sup>. La decisión se apoyó en las siguientes consideraciones:

<sup>9</sup> *ibídem*.

<sup>10</sup> Visible a folios 17 a 37 del Cuaderno nro. 2 del Tribunal.



3.4. Frente a la excepción de “*insuficiencia de poder de las pretensiones de la demanda*”, explicó que, de conformidad con el artículo 63 del Código de Procedimiento Civil, aplicable a los asuntos que se ventilan ante esta Jurisdicción, las personas que comparecen a los procesos judiciales deben hacerlo a través de abogados inscritos, salvo expresas excepciones.

Aseguró que un mandato puede ser general o especial y que el artículo 70 *ibídem* determinó las facultades con las que cuenta un apoderado para actuar en un trámite judicial, entre las cuales destacó que éstos pueden realizar la mayoría de los actos procesales que puedan surgir en el trámite jurisdiccional, inclusive la formulación de todas las pretensiones que estimen convenientes en beneficio del mandante, siempre que guarden relación con las determinadas en el poder.

Sostuvo que el mandato conferido al abogado Jorge Roosevelt Dávila Luna por el representante legal de la empresa Aguas Kpital Cúcuta S.A. E.S.P. estaba referido a que se controvirtieran, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, las Resoluciones nro. 0723 del 6 de octubre de 2008 y 0222 del 30 de marzo de 2009, y que fue precisamente en cumplimiento de tal poder que se pidió la devolución de la suma indicada en la pretensión número 3 de la demanda, que, si bien no estaba expresamente indicada en el acto de apoderamiento, se deriva de lo allí dispuesto y es consustancial a la acción ejercida, que además de la anulación de los actos administrativos demandados, supone el restablecimiento del derecho.

Expresó que la pretensión cuestionada es una consecuencia automática de la eventual prosperidad de la petición de anulación y por tal razón el poder otorgado por la parte actora a su abogado es suficiente para solicitar la devolución de las sumas que estima pagó de más por concepto de la tasa retributiva fijada por la demandada.

Dijo, en relación con la indexación, que, conforme con la jurisprudencia, ésta se trata de la actualización monetaria que tiene por objeto mantener o preservar la representación del valor real de la moneda desde el momento en que se adquiere la obligación, se hace exigible y se realiza el pago, corrigiendo el efecto inflacionario, el cual debe ser reconocido por la autoridad judicial aún en caso de no solicitarse expresamente en las pretensiones.



Con base en todo lo anterior, el *a quo* denegó dicha excepción.

3.4.1. En lo que respecta a la ineptitud sustantiva de la demanda, luego de referirse al objeto de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, aseguró que, si bien las partes celebraron un acuerdo de pago en el que se estableció que a 31 de mayo de 2009 la empresa demandante adeudaba a CORPONOR la suma de mil trescientos veintisiete millones cuatrocientos cuarenta y nueve mil cinco pesos (\$1.327.449.005) por concepto de tasa retributiva, éste no puede ser considerado como un acto administrativo, sino un convenio entre las partes que no se deriva del ejercicio de la vía gubernativa y en razón a ello no es pasible de control judicial a través de la acción impetrada.

Arguyó que el aludido acuerdo no modifica la obligación contenida en los actos demandados, pues en él no se disminuyen, aumentan, transan o concilian las sumas que la demandante debe pagar por concepto de tasa retributiva, sino que, por el contrario, se difiere en el tiempo su cancelación como lo permite el artículo 34 del Decreto 3100 de 2003.

Argumentó que la circunstancia de no discutir la legalidad del acuerdo no supone que se haya formulado una proposición jurídica incompleta, aunque la nulidad de los actos demandados si implicará la extensión parcial de la obligación tributaria cuya forma de pago fue convenida, lo cual escapa al objeto de la presente controversia.

En consecuencia, esta excepción no prosperó.

3.5. Indicó que el problema jurídico que debía resolverse era el siguiente:

*“¿Vulneró la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR, el debido proceso de la empresa demandante, especialmente el derecho de defensa y contradicción protegido por los artículos 34 y 35 del Código Contencioso Administrativo, por cuanto no le confirió la oportunidad de expresar sus opiniones o presentar pruebas, previo a la expedición de los actos acusados?”*

Señaló, después de referirse a los hechos probados, que el demandante formuló un único cargo de nulidad consistente en la presunta vulneración del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución, por el desconocimiento de los artículos 34 y 35 del CCA, que le otorgan al administrado la posibilidad de solicitar pruebas y



expresar sus opiniones antes de que se profiera el acto administrativo que decida de fondo el asunto.

Explicó, con fundamento en la mencionada norma constitucional y lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia T-242 de 1999, que, para garantizar el referido derecho fundamental, es necesario que las actuaciones administrativas estén previamente reguladas por el Legislador, de tal manera que se eviten actuaciones arbitrarias de las autoridades. Así, su eventual vulneración deberá evaluarse en concreto para establecer si se acataron cada una de las etapas o reglas definidas con anterioridad, dando cumplimiento al postulado de las formas propias de cada juicio.

Precisó que, según el artículo 1° del CCA, quienes desempeñan funciones administrativas, ante ausencia de normatividad especial, deben someterse a la regulación prevista en la primera parte de ese estatuto, en concordancia con la regla prevista en el numeral 1 del artículo 5 de la Ley 57 de 1887.

Manifestó que la demanda está dirigida contra actos administrativos que se relacionan con la tasa retributiva por utilización de aguas prevista en los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993 y regulada en el Decreto 3100 del 30 de octubre de 2003, que en su artículo 24 ibídem contempló un procedimiento especial para reliquidar el citado tributo, en el cual se debe verificar la información suministrada, adelantar visitas, dar a conocer los resultados de éstas y luego sí proceder a la reliquidación.

Precisó que, como existe norma especial que rige la materia, las disposiciones del CCA no son aplicables al presente asunto. En consecuencia, como el demandante alegó el desconocimiento de los artículos 34 y 35 ibídem, sin mencionar en el fundamento normativo de los cargos de la demanda la norma aplicable al caso en mención, no era posible estudiar la vulneración del debido proceso, específicamente los derechos de defensa y contradicción. Lo anterior en virtud del principio de justicia rogada que rige la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Basado en las anteriores consideraciones, negó las pretensiones formuladas.

#### **IV. EI RECURSO DE APELACIÓN**



La empresa **Aguas Kpital Cúcuta S.A. E.S.P.** interpuso oportunamente recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia<sup>11</sup>. Los fundamentos se sintetizan así:

Manifestó que el *a quo* no tuvo en cuenta los argumentos de la demanda ni las pruebas aportadas y recaudadas, las cuales demuestran que el acto cuya nulidad se solicita está viciado de ilegalidad, en tanto en la actuación administrativa se vulneraron los derechos al debido proceso y defensa, que imponen respetar la oportunidad para controvertir y aportar medios probatorios tendientes a aclarar la obligación allí definida.

Tras referirse al fundamento de la sentencia recurrida, indicó que el carácter rogado de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se traduce en que ésta no puede actuar de oficio, sino que su actividad se desarrolla únicamente cuando los particulares acuden a ella en ejercicio del derecho de acción, a través de una demanda que cumpla los requisitos exigidos por la ley. En este sentido, solicitó se analicen de fondo las pretensiones y pruebas y planteó los argumentos del recurso de apelación, así:

4.4. Sobre el “*DEBER DE INTERPRETACIÓN DE LA DEMANDA POR PARTE DEL JUEZ*”<sup>12</sup>, aseguró que, si bien a la parte actora le asiste la obligación de señalar en su escrito las razones de hecho y de derecho que sustentan el libelo introductorio y dicha exigencia demarca la defensa del accionado y orienta la labor del juez, el carácter rogado de la justicia administrativa prevé unas excepciones según las cuales la autoridad judicial está en la obligación de interpretar las demandadas que no ofrezcan la claridad suficiente para impulsar el proceso. Manifestó que corresponde al Juez desentrañar la intención del accionante cuando la falta de técnica jurídica en la elaboración del escrito demandatorio dificulta la comprensión de alguno de sus presupuestos, tal como lo sostuvo la Corte Constitucional en la sentencia C-197 de 1999 al estudiar la constitucionalidad del numeral cuarto del artículo 137 del CCA.

Destacó que, contrario a lo afirmado por el Tribunal, la demanda sí consignó como norma violada el Decreto 3100 de 2003, pero enfatizó su argumentación en el desconocimiento de las normas de rango constitucional y legal de mayor jerarquía que no fueron observadas en la actuación administrativa que dio lugar a la expedición de

<sup>11</sup> Visible a folios 45 a 53 del Cuaderno nro. 2 del Tribunal.

<sup>12</sup> Visible a folio 47 *ibídem*.



los actos demandados. Asimismo, que la mención que se hizo de los artículos del CCA fue enunciativa, teniendo en cuenta que la empresa demandante no tuvo la oportunidad de intervenir para controvertir el trámite de reliquidación de la tasa retributiva, pese a que el decreto precitado faculta la presentación de la autodeclaración presuntiva para la liquidación del valor correspondiente.

4.5. Frente a la “*PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL SOBRE EL FORMAL*”<sup>13</sup>, afirmó que la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha referido en múltiples decisiones al carácter rogado de la Jurisdicción Administrativa, señalando que, al momento de su aplicación, el juez no puede ser “*extremista y exégeta*” restándole importancia a su labor interpretativa, pues ello crea un conflicto de derechos del cual se deriva el postulado de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, “*ya que un defecto formal en la cita errónea de una norma o un concepto de violación insuficiente pero comprensible como en el caso que nos ocupa, pero que permite al juez identificar fácilmente la pretensión final de la demanda y hacía donde va encaminada su finalidad, no puede constituir el fundamento para desestimar sin soporte fáctico y jurídico los cargos por ilegalidad de un acto administrativo, después de haberse desarrollado todo un proceso litigioso y de haberse recaudo un material probatorio que permite su entendimiento.*”<sup>14</sup>, de manera tal que es deber del juez interpretar la demanda de una manera útil y eficaz.

4.6. Tras exponer algunas consideraciones sobre el acceso a la administración de justicia y las facultades oficiosas que considera tienen los órganos jurisdiccionales en el marco de los procesos contencioso administrativos, indicó que el *a quo* incurrió en un error al aplicar de forma rigurosa el principio de la jurisdicción rogada, sin interpretar la finalidad de la demanda, colocando con ello en estado de indefensión a los ciudadanos frente a los actos arbitrarios de la administración.

Concluyó manifestando que no se realizó un estudio de fondo sobre la vulneración de los derechos al debido proceso y el derecho de defensa como causales de ilegalidad de los actos enjuiciados.

## V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

<sup>13</sup> Visible a folio 49 *ibídem*.

<sup>14</sup> Visible a folio 50 *ibídem*.



Las partes guardaron silencio.

## V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El **Agente del Ministerio Público** se abstuvo de rendir concepto en el proceso de la referencia.

## VI. DECISIÓN

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto *sub lite*, previas las siguientes

## VII. CONSIDERACIONES

### 7.1. Competencia.

De conformidad con lo expuesto en el artículo 237 de la Constitución Política y de lo previsto en los artículos 11, 13, 34, 36, 39 y 49 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, así como de lo expuesto en el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y del artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 expedido por la Sala Plena de esta Corporación, el Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia.

### 7.2. Planteamiento

A efectos de resolver el recurso de alzada, la Sala advierte que el Tribunal y el recurrente presentan acuerdo en cuanto que, a través de las Resoluciones nro. 0723 del 6 de octubre de 2008 y 0222 de 30 de marzo de 2009, CORPONOR reliquidó la tasa retributiva a cargo de la empresa Aguas Kpital Cúcuta S.A. E.S.P.

No obstante, difieren respecto del alcance del libelo introductorio, pues, para el Tribunal, el único cargo que en la demanda se sustentó fue la vulneración de los artículos 34 y 35 del CCA, respecto de los cuales encontró que no eran aplicables al presente asunto, toda vez que el procedimiento para la reliquidación de esa clase tasa



se encontraba regulado en una norma especial, esto es, el Decreto 3100 de 2003, sin que el fundamento normativo de violación de dicha norma fuera mencionado en el escrito demandatorio; por su parte, la recurrente reprochó que en la sentencia de primera instancia no se tuvieron en cuenta los argumentos y pruebas que sí daban cuenta de la violación del derecho al debido proceso y que, en todo caso, sí señaló como desconocido el citado Decreto 3100 de 2003, y que la mención al procedimiento dispuesto en los artículos 34 y 35 del CCA era meramente enunciativa. Igualmente, recalcó que el Juez de lo Contencioso Administrativo se encontraba en la obligación de interpretar de oficio la demanda cuando la misma carezca de técnica jurídica, so pena de vulnerar el derecho de acceso a la administración de justicia y el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal.

Bajo tal perspectiva, la Sala resolverá los anotados aspectos en el orden que se plantea a continuación.

### **7.3. Alcance de la controversia.**

Así las cosas, deberá determinarse, en primer lugar: (i) si en la demanda fue invocado como vulnerado el Decreto 3100 de 2003 y fue sustentado el concepto de su violación, y (ii) si la alusión a los artículos 34 y 35 del CCA es meramente enunciativa.

7.3.1. Pues bien, de la lectura del libelo introductorio es posible evidenciar que la sociedad accionante expuso dos (2) cargos de nulidad en contra de los actos administrativos que impugna, siendo estos: (i) el de desconocimiento del artículo 21 del Decreto 3100 de 2003, y (ii) el de vulneración al derecho al debido proceso.

En efecto, sobre el primero de ellos, se observa que en los hechos señaló:

*“2. Mediante oficio AKC-GGR-309 del 9 de marzo de 2007, la empresa operadora a través de su Gerente General presentó ante CORPONOR la autodeclaración de las cargas contaminantes por vertimientos de alcantarillado del área urbana de Cúcuta, a los ríos Pamplonita, Táchira y Zulía, correspondiente al periodo junio 5 de 2006 al 5 de junio de 2007, calculadas con base en el muestreo realizado por la EIS CUCUTA S.A ESP en el periodo comprendido entre el 12 de septiembre y el 22 de noviembre de 2006. De acuerdo a las cargas presentadas en la autodeclaración y las tarifas indexadas, la liquidación de pago mensual para el periodo señalado correspondió al valor de \$64.822.325.00.*



3. *En la resolución acusada, CORPONOR reliquida por concepto de tasa retributiva entre los meses de junio de 2006 a febrero de 2007 un valor mensual de \$108.358.404.00. con base en una presunción de carga contaminante, lo cual no tiene asidero legal. El hecho y criterio cierto que se tenía como insumo para la liquidación era los muestreos de 2006, sobre los que a partir de marzo de 2007, la Autoridad Ambiental aplicó, no obstante el periodo anterior fue calculado y dispuesto sin las debidas y reales mediciones.*

4. De conformidad con el artículo 21 del decreto 3.100 de 2003, "La Autoridad Ambiental Competente utilizará la autodeclaración presentada por los usuarios sujetos al pago de la tasa, para calcular la carga contaminante de cada sustancia objeto del cobro de la tasa, correspondiente al período sobre el cual se va a cobrar."

5. Siendo nuestro el subrayado, es decir, como los cobros y los pagos se hacen sobre hechos y cifras históricas, y no proyecciones, las autodeclaraciones se deben utilizar para facturar y cobrar hechos o datos históricos; en otras palabras, si se presenta una autodeclaración en marzo de 2007, con base en muestreos de 2006, esa autodeclaración no se utilizó, según la Resolución Corponor N° 723 de 2008, para cobrar el período 2006."<sup>15</sup> (Subrayado dentro del texto).

Así las cosas, es claro que frente a tal reparo la sociedad demandante sí invocó como infringido el artículo 21 del Decreto 3100 de 2003 y sustentó los reproches por los que consideraba desconocida dicha norma, pues sostiene que Corponor reliquidó la tasa retributiva con base en proyecciones cuando dicha disposición requería que ello se efectuara teniendo en cuenta las cifras históricas de la carga contaminante.

Ahora, la Sala no desconoce que, si bien la actora expuso en la forma señalada dicha inconformidad, no es menos cierto que allí fue identificada la norma que se consideraba como vulnerada y las razones concretas que sustentaron ese reproche, por lo que es procedente su análisis.

En esa línea, se observa que Corponor, en primera instancia, dio respuesta a los citados argumentos, de lo que se infiere que incluso para esa entidad dicho reparo sí constituyó un argumento en contra de la legalidad de los actos enjuiciados que debía ser desvirtuado. Sobre el particular dijo:

*"Al hecho No. 3: No es cierto que Corponor en la resolución acusada haya liquidado la tasa retributiva a cargo de la demandante, con base en una presunción de cargas contaminantes. No, lo que hizo Corponor, fue reliquidar la tasa, utilizando la información consignada en la autodeclaración presentada por sociedad Aguas Kpital S.A. E.S.P., pero utilizando las tarifas de liquidación vigente para el año 2007, en cuando los meses de dicho año.*

<sup>15</sup> Folio 4 del Cuaderno No. 1 del Tribunal.



*Al hecho No. 4: Es cierto lo señalado por el artículo 21 del Decreto 3100 de 2003, pero también es cierto, que Corponor hizo la liquidación utilizando la autodeclaración de cargas contaminantes presentada por la actora. La diferencia entre ambas liquidaciones se genera en la tarifa utilizada, como se advirtió en la respuesta del hecho anterior.*

*Al hecho No. 5. No es cierto que la liquidación consignada en la resolución demandada, se haya efectuado sobre hechos históricos como se afirma en la demanda. La liquidación utilizando la autodeclaración presentada por la actora, pero aplicando el valor de la tarifa vigente para la época de la presentación de dicha autodeclaración.*

*Al hecho No. 6. En virtud de lo indicado en el punto anterior, debe nuevamente precisarse que la liquidación consignada en la resolución demandada, no se basó en presunciones, sino en indicadores de cargas contaminantes presentadas por la actora.”<sup>16</sup>*

En cuanto al segundo cargo, esto es, el de vulneración al debido proceso, en el concepto de violación de la demanda fue señalado lo que sigue:

#### **“4. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACION**

*Con el acto administrativo objeto de demanda de nulidad y restablecimiento, se violaron las siguientes disposiciones:*

**CONSTITUCIONALES:** - Artículo 29 (Derecho fundamental al debido proceso).

*El artículo 29 de la Constitución Nacional, en cuanto al debido proceso y principio de contradicción en razón a que no fueron respetados dentro de la respectiva actuación administrativa a favor de AGUAS KPITAL CUCUTA, S.A., ESP., observando las formas propias de ella.*

**LEGALES.-** *Así mismo se vulneraron los Arts. 34 y 35 /del C.C.A. en cuanto, mi representada no tuvo la oportunidad de expresar sus opiniones como parte del proceso y solicitar las pruebas sobre sus verdaderos derechos, con la plena observancia de las disposiciones que regulan el procedimiento gubernativo previsto en el artículo 35 del C.C.A. que sobre el particular, advierte:*

*"Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.*

*En la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite.*

*Cuando el peticionario no fuere titular del interés necesario para obtener lo solicitado o pedido, las autoridades negarán la petición y notificarán esta decisión a quienes aparezcan como titulares del derecho invocado, para que puedan hacerse parte durante la vía gubernativa, si la hay. Las notificaciones se harán conforme lo dispone el capítulo X de este título."*

<sup>16</sup> Folios 217 y 218 del Cuaderno del Tribunal.



- Artículo 21 del Decreto 3100 de 2003; °
- Resolución 1433 del 13 de diciembre de 2004, del Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial;
- Artículo 50 y siguientes del Código Contencioso Administrativo; 7
- Artículo 348 del C. de P.C.<sup>17</sup> (Subrayas de la Sala).

En tal contexto, es claro para la Sala que para la demandante fueron desconocidos los artículos 34 y 35 del CCA y que ello condujo a la vulneración de su derecho al debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución Política, pues sostiene que no tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de contradicción dentro del trámite administrativo de expedición de los actos enjuiciados, ni pudo solicitar pruebas en éste.

De ahí que no sea cierto que la invocación a los artículos 34 y 35 del CCA hubiere sido eminente enunciativa; por el contrario, la vulneración del procedimiento allí establecido fue la razón por la que se controvertió la legalidad de los actos censurados, al punto que en la demanda literalmente se reprochó que la entidad accionada no garantizó el respeto a *“las disposiciones que regulan el procedimiento gubernativo previsto en el artículo 35 del C.C.A”*<sup>18</sup>

Por otro lado, se observa que en ese cargo también fueron invocados como desconocidos los artículos 50 y siguientes del CCA, 348 del Código de Procedimiento Civil (en adelante CPC) y la Resolución 1433 del 13 de diciembre de 2004, proferida por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Sin embargo, en el citado acápite de la demanda, no fue sustentado el concepto de su violación.

Lo expuesto es relevante, pues en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 137 del CCA, cuando se alega que una norma superior fue desconocida por la expedición de un determinado acto administrativo, es carga del demandante explicar de forma clara y concreta cómo se configura el citado desconocimiento al orden constitucional y legal; ello, so pena de que no pueda abordarse de fondo el análisis correspondiente. Sobre el particular, esta Sección, en providencia del 12 de septiembre de 2019, refirió:

<sup>17</sup> Visible a folio 7 del Cuaderno del Tribunal.

<sup>18</sup> *Ibídem*.



*“Lo primero que valga precisar es que el actor citó como transgredidos los artículos 13, 48, 49 y 121 Superiores; sin embargo, respecto de los artículos 13 y 21 no sustentó las razones por las cuales resultan vulnerados, por lo que frente a éstos no es posible hacer ningún juicio de legalidad.*

*Igualmente, aludió como normas legales infringidas los artículos 2, 9, 153, 156, 172, 177, 178 y 218 de la Ley 100 del 23 de diciembre de 1993<sup>19</sup>; no obstante, salvo lo previsto en los artículos 2 y 153, se limitó a enlistarlos sin explicar el motivo de violación, lo que releva a la Sala de hacer ningún análisis frente a éstos.*

*La misma situación ocurre con lo señalado por el artículo 14 de la Ley 1122 del 8 de enero de 2007<sup>20</sup> y el Decreto 519 del 5 de marzo de 2003<sup>21, 22</sup> que nada tienen que ver con la materia.*

*En ese sentido, toda vez que no fueron explicadas las razones de la vulneración invocada frente a las citadas disposiciones ni se cumplen los requisitos de claridad, certeza, especificidad y pertinencia, exigencia que está contenida en el artículo 137 del C.C.A., según el cual “cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación”, no le corresponde a la Sala hacer análisis alguno de aquellas.*<sup>23</sup>  
(Subrayas de la Sala).

Así las cosas, es claro que la *litis* estaba limitada a la confrontación de los actos enjuiciados con: (i) el artículo 21 del Decreto 3100 de 2003, y (ii) con el derecho al debido proceso por la violación de los artículos 34 y 35 del CCA.

Definido el alcance de la demanda, se procederá a evaluar el estudio que el Tribunal hizo sobre dichos cargos.

#### **7.4. Del análisis del Tribunal.**

Al respecto, tendrá que definirse si el Juez de Primera Instancia en la sentencia recurrida no efectuó un análisis de los reparos de validez y de las pruebas aportadas por la accionante, desconociendo con ello los deberes que impone la función jurisdiccional.

<sup>19</sup> “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.”

<sup>20</sup> “Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.”

<sup>21</sup> “Por el cual se suprimen, se transforman y se crean unas consejerías y programas presidenciales”.

<sup>22</sup> Derogado por el artículo 25 del Decreto 3445 del 17 de septiembre de 2010, “Por el cual se crean unas Altas Consejerías en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”.

<sup>23</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 12 de septiembre de 2019. Proceso radicado número: 11001 03 24 000 2011 00136 00. Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López.



7.4.1. Pues bien, de la lectura de la sentencia proferida por la Subsección "C" en Descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se desprende que el *a quo* únicamente se pronunció sobre el cargo de desconocimiento del debido proceso, en el sentido de señalar que los artículos 34 y 35 del CCA no eran aplicables al procedimiento dispuesto para la fijación de las tasas retributivas, dado que este último se encuentra regulado en una norma especial que hacía improcedente la remisión a las disposiciones del CCA, esto es, por el artículo 24 del Decreto 3100 de 2003.

Sobre el particular, fue dicho literalmente:

"Con el fin de dirimir el problema jurídico planteado por las partes, se advierte que el motivo de reproche de los actos administrativos acusados se basa principalmente en la vulneración del debido proceso, específicamente por el presunto desconocimiento de los artículos 34 y 35 del Código Contencioso Administrativo que le otorgan al administrado la posibilidad de solicitar pruebas y expresar sus opiniones antes de que se profiera el acto administrativo que decide el fondo del asunto. De ahí que sea pertinente hacer referencia a la norma superior invocada como transgredida, así:

*"Artículo 29.- El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

*En materia penal, la ley permisiva o favorable, aún cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.*

*Toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; á presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; á impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*

*Es nula de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso."*

Ahora, dado que la demandante sustentó la vulneración de dicho principio constitucional bajo el supuesto, según el cual la Administración desconoció las formas propias del trámite administrativo, es necesario acudir a lo dicho por la jurisprudencia de la Corte Constitucional al respecto:

*"El artículo 29 de la Carta Política consagra el derecho fundamental a debido proceso, como el conjunto de garantías que buscan la protección del individuo que se encuentre incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante el trámite procesal se respeten las formalidades propias de cada juicio y se logre la aplicación correcta de la justicia. **Para que la***



**protección a este derecho sea efectiva, necesario que cada uno de las etapas procesales estén previamente definidas por el legislador, pues, de lo contrario, la función jurisdiccional quedaría sujeta a la voluntad y arbitrio de quienes tienen la función de solucionar los conflictos de los asociados y de resolver sobre la interdependencia de sus derechos. Esta previa definición legal de los procedimientos que constituyen el debido proceso, se denomina las "formas propias de cada juicio", y se constituye por lo, tanto, en la garantía de referencia con que cuentan las personas para determinar en qué momento la conducta de los jueces o de la administración se convierte en ilegítima, por desconocerse lo dispuesto en las normas legales, situación en la cual la actuación configura una vía de hecho. (...)**

*Resulta contrario al ordenamiento jurídico, que un funcionario encargado de, adelantar procedimientos judiciales o administrativos que resuelvan sobre derechos subjetivos, proceda conforme a su voluntad, desconociendo las pautas que la ley le ha señalado para el ejercicio de su función, pues en tal caso, su actuación subjetiva y caprichosa se convierte en una vía de hecho, por la vulneración al debido proceso<sup>24</sup> (Se Destaca)*

*Por tanto, del texto transcrito, se infiere que para efectos de garantizar el derecho fundamental al debido proceso es indispensable que las actuaciones, en este caso administrativas, hayan sido previamente reguladas por el legislador en aras de evitar decisiones arbitrarias por parte de la administración y señalando límites a las acciones que puedan desplegar los entes revestidos de autoridad. Luego, la observancia de tal principio deberá valorarse conforme al acatamiento de cada una de las etapas o reglas definidas con anterioridad, dando cumplimiento a las "formas propias de cada juicio".*

*En este orden de ideas, se tiene que los órganos que desempeñen funciones administrativas, por regla general, se someten a la regulación prevista para los procedimientos administrativos contenida en la parte primera del Código Contencioso Administrativo, tal como lo señala el artículo 1° de dicha normatividad, así:*

*"ARTICULO 1o. CAMPO DE APLICACION. Las normas de esta parte primera del código se aplicarán a los órganos, corporaciones y dependencias de las ramas del Poder Público en todos los órdenes, a las entidades descentralizadas, a la Procuraduría General de la Nación y Ministerio Público, a la Contraloría General de la República y contralorías regionales, a la Corte Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como a las entidades privadas, cuando unos y otras cumplan funciones administrativas. Para los efectos de este Código, a todos ellos se les dará el nombre genérico de "autoridades".*

**Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles.**

*Estas normas no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza, requieren decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar una perturbación de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas y cosas.*

<sup>24</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-242. Magistrado Ponente: María Victoria Sáchica de Montecano.



*Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción". (Se destaca).*

Ahora bien, el inciso segundo del artículo primero del aludido código es claro cuando establece que las normas del Código Contencioso Administrativo se aplican en ausencia de una normatividad especial, siendo congruente con la regla definida en el numeral 1° del artículo 5 de la Ley 57 de 1887, concerniente a que la disposición relativa a un asunto especial se prefiere a la de carácter general.

En el sub-lite, tal como lo advirtió la demandada, los actos administrativos impugnados se relacionan con la tasa retributiva por la utilización de aguas, tributo fijado en los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993 y regulado en el Decreto 3100 del 30 de octubre de 2003.

Así las cosas, para efectos de reliquidar el pago de la tasa retributiva, el artículo 24 de dicho Decreto prevé un procedimiento especial, con base en el cual se debe verificar la información suministrada, adelantar las respectivas visitas, dar a conocer los resultados de las misma y luego sí proceder la correspondiente reliquidación, razón por la que se colige la inaplicabilidad de las normas del Código Contencioso Administrativo.

En esa medida, sobre el particular, se recuerda que el libelista alegó el desconocimiento del debido proceso por la presunta trasgresión de los artículos 34 y 35 del Código Contencioso Administrativo. Sin embargo, como antes se aclaró, ese compendio normativo dictamina claramente, en el artículo 1°, que los procedimientos administrativos regulados en normas especiales se rigen por éstas últimas, de lo que se sigue que en el caso analizado el precepto a observar no es tal Código sino otra norma específica que sistematiza el señalado tributo, artículo 24 del Decreto 3100 de 2003, y prescribe de forma precisa el trámite para la reliquidación de la tasa retributiva, infiriéndose de esta manera, que la disposición aplicable es dicho Decreto y no los artículos invocados por el actor.

Por tal virtud, es evidente que en el caso en mención, se adujeron cómo normas violadas reglas que no resultan aplicables en consideración a la existencia de una normatividad exclusiva que regula el trámite para la reliquidación de la tasa retributiva." (Subrayas de la Sala).

De lo anterior es posible colegir que frente a dicho cargo, el Tribunal explicó las razones por las que consideró que no eran aplicables los artículos 34 y 35 del CCA al asunto puesto a consideración por la empresa demandante y por las que no era posible abordar el presunto desconocimiento al derecho al debido proceso, teniendo como pauta las etapas procedimentales señaladas en las citadas disposiciones legales, circunstancia que condujeron a que se negaran las pretensiones.

De ahí que no sea cierto que la providencia recurrida hubiere omitido realizar una valoración en lo relacionado con la vulneración al derecho al debido proceso.



7.4.2. Igualmente, es pertinente señalar que en la alzada no se precisó ningún reproche tendiente a señalar que la conclusión a la que arribó el Tribunal era errónea, esto es, si la actuación administrativa debía regirse por una norma distinta a la señalada por el Tribunal en la sentencia recurrida o si le era aplicable el régimen previsto en los artículos 34 y 35 del CCA; por ende, no le es posible a esta Sala pronunciarse sobre el particular, en virtud de lo dispuesto en el artículo 320 del CGP, aplicable por la remisión que ordena el artículo 267 del CCA<sup>25</sup>, cuyo tenor literal es el siguiente:

**“Artículo 320. Fines de la apelación. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.**

*Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71.”* (Subrayas de la Sala).

Igualmente, debe señalarse que el Tribunal no se encontraba en la obligación de interpretar de oficio dicho cargo, por lo que no era posible identificar el procedimiento correcto para el cobro de la tasa, pues, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 170 del CCA, 281 del Código General del Proceso y 55 de la Ley 270 de 1995, esta Corporación ha señalado de manera reiterada que en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tiene aplicación el principio de justicia rogada, lo que significa que a la parte actora le asiste la obligación de delimitar el alcance del estudio de validez que pretende plantear ante el Juez, para lo cual deberá indicar cuáles son las normas que considera vulneradas por el acto enjuiciado y señalar el razonamiento respectivo para ese efecto.

Al respecto, esta Sección, en sentencia del 12 de junio de 2014, manifestó:

**“Al respecto, cabe advertir que el Juez Contencioso Administrativo no puede realizar el estudio de legalidad del acto administrativo acusado con base en normas no invocadas en la demanda, ni atender conceptos de violación no explicados, sino que debe limitarse a estudiar las razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, expuestas en la demanda.**

<sup>25</sup>**Artículo 267. Aspectos no regulados** En los aspectos no contemplados en este código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo contencioso administrativo.”



Sobre el particular, es oportuno traer a colación la sentencia de 27 de noviembre de 2003 de esta Sección (Expedientes Acumulados núms. Rad.: 1101-03-24-000-2002-00398-01 y 1101-03-24-000-2002-00080-01 (8456 y 7777), Actores: José Darío Forero Fernández, Hugo Hernando Torres y otro, Consejera ponente doctora Olga Inés Navarrete Barrero), en la que se precisó:

“Respecto de la interposición de demandas de nulidad ante lo contencioso administrativo, es necesario recordar que la justicia contencioso administrativa es “rogada” es decir, que solo puede pronunciarse respecto de los hechos y normas que se hayan esgrimido en la demanda de donde resulta que la precisa y adecuada cita de los fundamentos de derecho y de las normas violadas viene a constituir el marco dentro del cual puede moverse el juzgador. Así lo ha expresado esta Corporación a través de sus fallos de los cuales se destaca el siguiente pronunciamiento:

“En atención al carácter de “justicia rogada” que tiene la justicia administrativa, el juez no puede realizar el estudio de legalidad con normas no invocadas en la demanda, pues la expresión tanto de los fundamentos de derecho que se invocan como vulnerados, así como el concepto de la violación, constituyen el marco dentro del cual puede moverse el juez administrativo. Así lo ha señalado en reiterada jurisprudencia esta Corporación. En distintos fallos se ha dicho: “Esta jurisdicción es por esencia rogada. Ello significa que es el accionante, en el señalamiento que hace de las disposiciones transgredidas con los actos administrativos que acusa, quien determina el marco de juzgamiento. No le está permitido al juez administrativo confrontar el acto impugnado con normas no invocadas en la demanda ni atender a conceptos de violación diferentes a los expuestos en el libelo. En otros términos, al juzgador solo le es dado analizar el acto enjuiciado a la luz de las disposiciones que se indican como violadas y por los motivos planteados en el escrito introductorio”. (Confr. Sentencia Consejo de Estado, Sección Segunda. Radicación 8051. C.P. Joaquín Barreto Ruíz. Noviembre 29 de 1995). En otro fallo se ratifica este criterio en la siguiente forma: “El juez administrativo no tiene competencia para realizar un control general de legalidad. Está limitado por la demanda que constituye el marco de litis por manera que no puede analizar un acto que no se acusa”. (Cfr. Consejo de Estado. Sección Quinta. C.P: Miren de La Lombana. Radicación 1468). Cuando la ley habla de citar las disposiciones violadas no se cumple con este requisito con la simple cita del ordenamiento al cual pertenecen las normas infringidas, sino que éstas deben señalarse con toda precisión. El control que realiza el Consejo de Estado no es un control general de legalidad que supondría la confrontación con todos los ordenamientos superiores relacionados con el acto acusado, labor que resultaría imposible de ejecutar. Resulta procedente la prosperidad de la excepción de inepta demanda propuesta por la apoderada del Ministerio de Agricultura”. (Cfr. Consejo de Estado. Sección Primera. M.P. Dra. Olga Inés Navarrete Barrero. Expediente: 6536. Fecha: 02/04/18).” (Las negrillas y subrayas fuera de texto)

Consecuente con el precedente jurisprudencial enunciado, considera la Sala que el Juez Contencioso Administrativo no puede realizar el estudio de legalidad del acto administrativo acusado con fundamento en normas superiores de derecho no invocadas en la demanda, ni atender conceptos de violación no explicados, sino que debe limitarse a estudiar las razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, expuestas en la demanda, que constituyen el marco de la litis o del juzgamiento.

En otras palabras, al Juez le está vedado pronunciarse sobre cuestiones o asuntos de fondo que no fueron objeto del debate en el proceso, conforme lo ha sostenido esta Sección en reiterados pronunciamientos, entre ellos, en sentencia de 7 de junio de 2012 (Expediente núm. 73001-23-31-000-2007-00153-01, Actor: Ricardo Guarnizo Morales, Consejera ponente doctora María Elizabeth García González),



en la cual se dijo que:

“Reitera la Sala que al juez en cada instancia le está vedado pronunciarse sobre cuestiones o asuntos de fondo que no fueron objeto del debate procesal, toda vez que su competencia está circunscrita al ámbito del proceso...”<sup>26</sup> (Subrayas de la Sala).

Lo anterior, encuentra sustento si se tiene en consideración que la demanda es el momento en el que el accionante delimita el objeto (pretensión) y la *causa petendi* (hechos y fundamentos de derecho) que se ventilarán en el proceso, de tal suerte que los demás sujetos procesales tengan absoluta certeza de que es sobre ello y nada más que ello, sobre lo que deberán pronunciarse en su respectiva contestación.

Además, lo dicho está ligado al principio de congruencia, cual es una garantía del derecho al debido proceso, cuyo objeto no es otro que asegurar que en la sentencia únicamente sean abordados aspectos relacionados con los hechos y pretensiones aducidos en la demanda y su contestación, así como en las demás oportunidades procesales previstas en el ordenamiento jurídico para que las partes alleguen argumentos que deban ser tratados en la sentencia. Sobre el particular, el artículo 281 del CGP dispuso:

**“Artículo 281. Congruencias.** La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley. (...)” (Subrayas del Despacho).

Debe señalarse que dicha interpretación en modo alguno puede lesionar los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y el principio de primacía del derecho sustancial sobre el formal. Por el contrario, la Corte Constitucional, al estudiar sobre la legalidad del numeral 4 del artículo 137 del CCA, manifestó que no resultaba desproporcionado que se exigiera al demandante en un procedimiento contencioso administrativo que identificara la norma que fue vulnerada por un acto enjuiciado e indicara su concepto de violación, puesto que dicha circunstancia contribuye a la racional, eficiente y eficaz administración de justicia, al asegurar que la decisión del Juez se enmarcará dentro de la delimitación de la problemática jurídica a considerar, mediante la determinación del objeto del litigio y su *causa petendi*; veamos:

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 12 de junio de 2014. Proceso radicado número: 25000 23 24 000 2005 00434 01. Magistrada Ponente: María Elizabeth García González.



*“2.3. El numeral 4 del art. 137 del Código Contencioso Administrativo establece, entre los requisitos de la demanda, el señalamiento de los fundamentos de derecho de las pretensiones y que cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.*

*A juicio de la Corte, la exigencia que contiene el segmento normativo acusado, cuando se demandan actos administrativos, encuentra su justificación en lo siguiente:*

*Los actos administrativos constituyen la forma o el modo usual en que se manifiesta la actividad de la administración, con miras a realizar las múltiples intervenciones en la actividad de los particulares, que en cumplimiento de los cometidos que le son propios autoriza el derecho objetivo.*

*La existencia de un régimen de derecho administrativo como el que nos rige, implica que la administración a través de dichos actos unilateralmente crea situaciones jurídicas impersonales y abstractas o define situaciones jurídicas subjetivas, es decir, que imponen obligaciones o reconocen derechos a favor de particulares.*

*La administración no requiere acudir al proceso judicial para declarar lo que es derecho en un caso concreto e imponer obligaciones a cargo del administrado, pues ella al igual que el juez aplica el derecho cuando quiera que para hacer prevalecer el interés público y dentro de la órbita de su competencia necesite actuar una pretensión frente a un particular, en virtud de una decisión que es ejecutiva y ejecutoria.*

*La necesidad de hacer prevalecer los intereses públicos o sociales sobre los intereses particulares y de responder en forma inmediata a la satisfacción de las necesidades urgentes de la comunidad, determina que los actos administrativos, una vez expedidos conforme a las formalidades jurídicas y puestos en conocimiento de los administrados, se presuman legales y tengan fuerza ejecutiva y ejecutoria, es decir, sean obligatorios para sus destinatarios y pueden ser realizados materialmente aun contra la voluntad de éstos.*

*Los anteriores caracteres que se predicán del acto administrativo tienen su fundamento constitucional en el régimen de derecho administrativo que institucionaliza nuestra Constitución, con fundamento en los arts. 1, 2, 3, 4, 6, 83, 84, 90, 91, 92, 113, 115, 121, 122, 123-2, 124, 150-2-4-5-7-8-9-19-21-22-23-25, 189, 209, 210, 211, 236, 237 y 238, entre otros.*

*Reitera la Corte, que si la administración debe realizar sus actividades con el propósito de satisfacer en forma inmediata y oportuna los intereses públicos o sociales, ajustada a los principios de legalidad y buena fe, dentro de los límites de su competencia, observando los criterios de igualdad, moralidad, publicidad, imparcialidad, eficiencia eficaz, economía y celeridad, y sujeta a un régimen de responsabilidad, la consecuencia necesaria es que sus actos gozan de la presunción de legalidad y son oponibles y de obligatorio cumplimiento por sus destinatarios.*

*La naturaleza y características propias del acto administrativo, que se han puesto de presente anteriormente, justifican plenamente que el legislador, dentro de la libertad de configuración de las normas procesales que regulan el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, haya dispuesto que cuando se impugna un*



acto administrativo deben citarse las normas violadas y explicarse el concepto de la violación. En efecto:

Si el acto administrativo, como expresión de voluntad de la administración que produce efectos jurídicos se presume legal y es ejecutivo y ejecutorio, le corresponde a quien alega su carencia de legitimidad, motivada por la incompetencia del órgano que lo expidió, la existencia de un vicio de forma, la falsa motivación, la desviación de poder, la violación de la regla de derecho o el desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa, la carga procesal de cumplir con las exigencias que prevé la norma acusada.

Carece de toda racionalidad que presumiéndose la legalidad del acto tenga el juez administrativo que buscar oficiosamente las posibles causas de nulidad de los actos administrativos, mas aún cuando dicha búsqueda no sólo dispendiosa sino en extremo difícil y a veces imposible de concretar, frente al sinnúmero de disposiciones normativas que regulan la actividad de la administración. Por lo tanto, no resulta irrazonable, desproporcionado ni innecesario que el legislador haya impuesto al demandante la mencionada obligación, la cual contribuye además a la racional, eficiente y eficaz administración de justicia, si se tiene en cuenta que el contorno de la decisión del juez administrativo aparece enmarcado dentro de la delimitación de la problemática jurídica a considerar en la sentencia, mediante la determinación de las normas violadas y el concepto de la violación.”<sup>27</sup>

7.4.3. Sin embargo, en cuanto al cargo relacionado al desconocimiento del artículo 21 del Decreto 3100 de 2003, se evidencia que el Tribunal se refirió a este cuando abordó lo concerniente a la aplicación del derecho al debido proceso sin ahondar en el alcance de lo allí dispuesto, circunstancia que impone a esta Sala acometer su estudio, habida cuenta de que el Juzgador de Primera Instancia se pronunció sobre la prosperidad de las pretensiones en el sentido de negarlas (objeto del proceso), no existió un fallo inhibitorio<sup>28</sup> y tampoco se dejó de resolver sobre una demanda de reconvención o un proceso acumulado<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 197 del 7 de abril de 1999. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

<sup>28</sup> La Sección Primera ha expuesto que, cuando quiera que se emita una decisión inhibitoria en primera instancia y la misma sea revocada en segunda al advertirse que tal conclusión no era acertada, es procedente la devolución del proceso al Juez de conocimiento, habida cuenta de que no se ha resuelto sobre las pretensiones, lo cual evidencia una violación del derecho de acceso a la administración de justicia y debido proceso. Sobre tal consideración resulta oportuno ver entre otras las siguientes providencias: Sentencia del 23 de enero de 2014, proferida en el proceso con radicado núm. 2006-00652-01, C.P. María Elizabeth García González y fallo del 13 de noviembre de 2014. Proceso radicado número: 0551 23 31 000 2001 90172 01. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

<sup>29</sup> “**Artículo 287. Adición.** Cuando la sentencia omita resolver sobre cualquiera de los extremos de la litis o sobre cualquier otro punto que de conformidad con la ley debía ser objeto de pronunciamiento, deberá adicionarse por medio de sentencia complementaria, dentro de la ejecutoria, de oficio o a solicitud de parte presentada en la misma oportunidad.

El juez de segunda instancia deberá complementar la sentencia del inferior siempre que la parte perjudicada con la omisión haya apelado; pero si dejó de resolver la demanda de reconvención o la de un proceso acumulado, le devolverá el expediente para que dicte sentencia complementaria.

Los autos solo podrán adicionarse de oficio dentro del término de su ejecutoria, o a solicitud de parte presentada en el mismo término.

Dentro del término de ejecutoria de la providencia que resuelva sobre la complementación podrá recurrirse también la providencia principal.” (Subrayas de la Sala).



## 7.5. Del cargo de infracción del artículo 21 del Decreto 3100 de 2003.

En este punto, tendrá que definirse si es cierto que Corponor liquidó la tasa retributiva a cargo de Aguas KPITAL Cúcuta S.A. con base en proyecciones y no con datos históricos.

7.5.1. Pues bien, a efectos de resolver dicho interrogante, observa la Sala, de la revisión de los antecedentes administrativos que dieron lugar a la expedición de los actos acusados, que el día 9 de marzo de 2007, el entonces Gerente General de la empresa Aguas Kpital Cúcuta S.A. E.S.P. presentó ante la Corporación ambiental enjuiciada la siguiente autodeclaración de cargas contaminantes para el periodo comprendido entre el 5 de junio de 2006 al 5 de junio de 2007:

*“Asunto: Autodeclaración de cargas contaminantes por vertimientos*

*En cumplimiento. a lo establecido en el Artículo 21 del Decreto 3100 de 2003, adjuntamos la autodeclaración de cargas contaminantes por vertimientos del alcantarillado del área urbana de Cúcuta, a los ríos Pamplonita, Táchira y Zulia, correspondientes al período junio 5 de 2006 a junio 5 de 2007, calculadas con base en el muestreo realizado por la EIS CUCUTA en el período comprendido entre el 12 de septiembre y el 22 de; noviembre de 2006, analizadas en el Laboratorio de Control y Calidad Ambiental de la Universidad de Pamplona.*

*De acuerdo a las cargas presentadas en la autodeclaración y las tarifas indexadas, la liquidación para pago mensual en el período señalado, se presenta a continuación*

Cuenca	Carga Kg/día		Carga Ton/año		Montos mensuales	
	DBO <sub>5-20</sub>	SST	DBO <sub>5-20</sub>	SST	DBO <sub>5-20</sub>	SST
Pamplonita	10.445,5	10.084,3	3.812,6	3.680,8	27.406.903	11.317.610
Táchira	881,9	1.113,7	321,9	406,5	2.313.929	1.249.906
Zulia	6.159,6	5.678,0	2.248,2	2.072,5	16.161.558	6.372.419
Totales	17.487,0	16.876,0	6.382,7	6.159,8	\$ 45.882.391	\$ 18.939.935
<b>Valor a Pagar mensualmente</b>					<b>\$ 64.822.325 ✓</b>	
Tarifa por DBO: \$87,5/kg. - Tarifa por SST: \$37,4/Kg.						

*Para dar paso a la cancelación inmediata de lo pendiente a la fecha, por parte de AGUAS KPITAL CUCUTA S.A E.S.P., muy respetuosamente solicitamos la eliminación de las facturas remitidas y la expedición de nuevas facturas con los datos reales de cargas contaminantes presentadas en la declaración anexa.”* (Subrayas de la Sala).

Así, se observa que la empresa accionante liquidó la citada tasa aplicando una tarifa por la Demanda Bioquímica de Oxígeno (en adelante DBO) de ochenta y siete puntos



cinco pesos por kilogramo (\$87,5/kg) y de Sólidos Suspendidos Totales de treinta y siete puntos cuatro pesos por kilogramo (\$ 37,4/ kg); por lo que, multiplicando dichos porcentajes al monto de cargas contaminantes, estimó que el valor que debía pagar mensualmente era de sesenta y cuatro millones ochocientos veintidós mil trescientos veinticinco pesos (\$ 64.822.325).

Dichas sumas se sustentaron en los siguientes datos que fueron presentados por esa empresa en la anotada autodeclaración:

#### *“1. INFORMACIÓN GENERAL*

*Razón Social AGUAS KPITAL CUCUTA S.A E.S.P.  
NIT 900.080.956-2  
Representante Legal JULIO ISAAC MALDONADO MALDONADO  
Dirección EDIFICIO SAN JOSÉ, AV. 6a CALLE 11 ESQUINA, II PISO.  
Teléfono 5833877  
Fax 5711482  
Dirección Internet Gerencia.cucuta@aguaskpital.com*

#### *2. LOCALIZACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LOS PUNTOS DE VERTIMIENTO*

*En el numeral 4 se presenta su localización, tipo y caracterización.  
No existen sistemas de tratamiento.*

#### *3. SITUACIÓN JURÍDICA Y AMBIENTAL ANTE CORPONOR*

*AGUAS KPITAL CUCUTA S.A E.S.P. es la empresa operadora de la infraestructura, propiedad de la EIS CÚCUTA E.S.P., para prestar los servicios de acueducto y alcantarillado en Cúcuta, conforme a lo establecido en el Contrato de Operación OJ030 de 2006, según el cual la responsabilidad de las licencias y permisos requeridos para actividades diferentes a aquellos proyectos de obras civiles de magnitud, es responsabilidad de la EIS CÚCUTA, aclarándose que la obligación de pagar a Corponor la tasa retributiva por vertimientos es responsabilidad de: AGUAS KPITAL CUCUTA.*

#### *4. VERTIMIENTOS: CAUDALES Y CARGAS CONTAMINANTES*

*Se transcriben las cargas sobre los ríos Pamplonita y Táchira, con base en la información obtenida durante el muestreo realizado por la EIS CÚCUTA en el período comprendido entre el 1.2 ,de septiembre y el 22 de noviembre de 2006, analizadas en el Laboratorio de Control y Calidad Ambiental de la Universidad de -Pamplona.*

*La carga sobre el río Zulia se determina con base en la producción per cápita obtenida a partir de los datos de concentración y caudal de la campaña de caracterización y aforo, y número de habitantes por área de aporte de cada vertimiento.*

##### *4.1 Cuencas de los Ríos Pamplonita y Táchira*



PROYECCIÓN DE CARGA CARGA CONTAMINANTE DBO y SST

Vertimiento No.	COLECTOR MENOR SAN LUIS	COLECTOR SAN LUIS	COLECTOR CONCRETOS CEMEX	COLECTOR SAN MARTÍN	COLECTOR TÁCHIRA	CAÑO PICHÓ + SALADO	COLECTOR AEROPUERTO	COLECTOR CERRITO	TOTAL
Fuente Receptora	R. Pamplonita	R. Pamplonita	R. Pamplonita	R. Pamplonita	R. Táchira	R. Pamplonita	R. Pamplonita	R. Pamplonita	
Caudal (L/s)	1,877	51,350	7,340	23,200	92,940	786,371	46,175	0,119	1.009,4
Población (Hab.)	1.840	22.099	2.113	7.182	42.804	373.740	40.147	44	489.968
Concentración DBO (mg/L)	123,3	137,9	94,2	161,3	109,8	134,1	79,9	169,0	
Concentración SST (mg/L)	108,7	76,7	226,3	280,3	138,6	123,1	163,5	438,8	
carga contaminante DBO <sub>5</sub> (Kg/día)	20,0	611,6	59,7	323,3	881,9	9.110,4	318,7	1,7	11.327,4
carga contaminante SST (Kg/día)	17,6	340,1	143,5	561,8	1.113,7	8.364,4	652,4	4,5	11.198,0
PPC SST (g/hab/día)	9,59	15,39	67,92	78,22	26,02	22,38	16,25	103,68	
PPC DBO <sub>5</sub> (g/hab/día)	10,87	27,67	28,26	45,02	20,60	24,38	7,94	39,94	

• 4.2 Cuenca del Río Zulia

La descarga a la cuenca del río Zulia se estimó de acuerdo con lo establecido en el Artículo 21 del Decreto 3100 de 2003, toda vez que se cuenta con datos reales de producción per cápita, reportados por la EIS Cúcuta a partir de la Campaña de caracterización y aforo adelantado entre septiembre y noviembre de 2006.

Para la presunción de descarga se tuvieron las siguientes consideraciones:

- La Población remanente, es decir la diferencia entre la población total del área urbana de Cúcuta y la relacionada en el Cuadro anterior, corresponde a la población que aporta a la cuenca del río Zulia.
- La producción per cápita aplicada, se obtiene mediante la ponderación de los puntos de vertimientos de las cuencas del Pamplonita y Táchira, considerando el caudal, la concentración y la población aportante como factores de ponderación, de acuerdo a la siguiente expresión:

$$bbC^j = \frac{\sum_i C_i^j \times \delta_i^j \times P_i^j + C_1^j \times \delta_1^j \times P_1^j + \dots + C_n^j \times \delta_n^j \times P_n^j}{\sum_i bbC_i^j \times C_i^j \times \delta_i^j \times P_i^j + bbC_1^j \times C_1^j \times \delta_1^j \times P_1^j + \dots + bbC_n^j \times C_n^j \times \delta_n^j \times P_n^j}$$

En donde:

- $j$  = parámetro evaluado (DBO<sub>5-20</sub> ó SST)
- $i$  = Número del vertimiento evaluado
- $PPC^j$  = Producción per cápita del parámetro  $j$  correspondiente al área de aporte del vertimiento  $i$ .
- $C^j$  = Concentración del parámetro  $j$  correspondiente al área de aporte del vertimiento  $i$ .
- $P$  = Población aferente del vertimiento  $i$ .

- Cobertura de alcantarillado: 85%

Población según destino del vertimiento		Habitantes
Total del área urbana de Cúcuta a junio de 2006, según proyección DANE		743.448
Vertiendo a las cuencas de los ríos Pamplonita y Táchira		-489.968
Vertiendo a la cuenca del río Zulia		253.480

Parámetro	PPC <sub>j</sub>	Población vertiendo al R. Zulia	Carga	
			Kg/día	Ton/año
mg/L	g/hab/día	Habitantes		
DBO <sub>5-20</sub>	24,3	253.480	6.160	2.248
SST	22,4	253.480	5.678	2.072

- Cargas Totales



Cuenca	Kg/día		Ton/año	
	DBO <sub>5-20</sub>	SST	DBO <sub>5-20</sub>	SST
Pamplonita	10.445,5	10.084,3	3.812,8	3.680,8
Táchira	881,9	1.113,7	321,9	406,5
Zulia	6.159,6	5.678,0	2.248,2	2.072,5
Totales	17.487,0	16.876,0	6.382,7	6.159,8

(Subrayas de la Sala)

Por último, en la aludida autodeclaración fueron diligenciados los correspondientes formularios sobre los puntos de vertimientos de: (i) Menor San Luis, (ii) San Luis, (iii) Concretos Cemex, (iv) San Martín, (v) Colector Táchira, (vi) Aeropuerto, (vii) El Cerrito y (viii) Caño Picho + Salado.

Así, frente al primero de ellos adjuntó la siguiente información:

**Vertimiento No. 1**

**COLECTOR MENOR SAN LUIS**

Nombre Cuerpo Receptor: Río Pamplonita

Ubicación      Coordenadas      x: 844575,02      y: 1365274,34      Tipo Fuente Río  
 Altura msnm: 281,92

Caracterización Vertimiento:			Caracterización Fuente Receptora:			
Parámetro	Unidades	Concentración	Parámetro	Unidades	Concentración aguas arriba	Concentración aguas abajo
DBO <sub>5</sub>	mg/l	123,907	DBO <sub>5</sub>	mg/l	11,753	11,3
DQO	mg/l	160,253	DQO	mg/l	19,18	20,23
SST	mg/l	108,722	SST	mg/l	108,257	103,07
Coliformes Fecales	NMP/100ml	5,72E+05	Coliformes Fecales	NMP/100ml	6,04E+04	6,45E+04
OD	mg/l	0,6	OD	mg/l	7,33	7,31
pH	Und.	7,29	pH	Und.	8,11	8,21
Q (caudal)	l/s	1,8772	Q (caudal)	l/s	6730,52	6732,844

Sobre el punto San Luis, dijo:

**Vertimiento No. 2**

**COLECTOR SAN LUIS "PISCINA MORENO"**

Nombre Cuerpo Receptor: Río Pamplonita

Ubicación      Coordenadas      x: 845241,8      y: 1365674,25      Tipo Fuente Río  
 Altura msnm: 295,15

Caracterización Vertimiento:			Caracterización Fuente Receptora:			
Parámetro	Unidades	Concentración	Parámetro	Unidades	Concentración aguas arriba	Concentración aguas abajo
DBO <sub>5</sub>	mg/l	137,85	DBO <sub>5</sub>	mg/l		
DQO	mg/l	179,73	DQO	mg/l		
SST	mg/l	76,66	SST	mg/l		
Coliformes Fecales	NMP/100ml	2,59E+06	Coliformes Fecales	NMP/100ml		
OD	mg/l	0,63	OD	mg/l		
pH	Und.	7,51	pH	Und.		
Q (caudal)	l/s	51,35	Q (caudal)	l/s		

En el formulario del punto Cemex indicó:

**FORMULARIO DE AUTODECLARACIÓN Y REGISTRO DE VERTIMIENTOS**

**Vertimiento No. 3**

**COLECTOR CONCRETO CEMEX**

Nombre Cuerpo Receptor: Río Pamplonita

Ubicación      Coordenadas      x: 845313,28      y: 1365775,16      Tipo Fuente Río  
 Altura msnm: 292,48

Caracterización Vertimiento:			Caracterización Fuente Receptora:			
Parámetro	Unidades	Concentración	Parámetro	Unidades	Concentración aguas arriba	Concentración aguas abajo
DBO <sub>5</sub>	mg/l	94,15	DBO <sub>5</sub>	mg/l		
DQO	mg/l	142,4	DQO	mg/l		
SST	mg/l	226,26	SST	mg/l		
Coliformes Fecales	NMP/100ml	5,18E+06	Coliformes Fecales	NMP/100ml		
OD	mg/l	1,91	OD	mg/l		
pH	Und.	7,81	pH	Und.		
Q (caudal)	l/s	7,34	Q (caudal)	l/s		

En el punto San Martín informó:



Vertimiento No. 4							
COLECTOR SAN MARTIN "VILLA CAMILA"							
Nombre Cuerpo Receptor: Rio Pamplonita							
Ubicación		Coordenadas		y:		Tipo Fuente	
		x:	845190,99			1366330,92	Rio
		Altura msnm	266,26				
Caracterización Vertimiento:				Caracterización Fuente Receptora:			
Parámetro	Unidades	Concentración		Parámetro	Unidades	Concentración aguas arriba	Concentración aguas abajo
DBO <sub>5</sub>	mg/l	161,3		DBO <sub>5</sub>	mg/l	43,6	43,95
DQO	mg/l	218,79		DQO	mg/l	67,4	71,06
SST	mg/l	290,25		SST	mg/l	150,96	152,12
Coliformes Fecales	NMP/100ml	3,90E+06		Coliformes Fecales	NMP/100ml	2,06E+03	1,29E+04
OD	mg/l	1,52		OD	mg/l	6,78	6,75
pH	Und.	7,5		pH	Und.	7,53	6,32
Q (caudal)	l/s	27,2		Q (caudal)	l/s	7422,03	7449,19

Del punto Táchira manifestó:

Vertimiento No. 5							
COLECTOR MARGEN IZQUIERDA DEL RIO TACHIRA							
Nombre Cuerpo Receptor: Rio Tachira							
Ubicación		Coordenadas		y:		Tipo Fuente	
		x:	845361,17			1368525,59	Rio
		Altura msnm	256,86				
Caracterización Vertimiento:				Caracterización Fuente Receptora:			
Parámetro	Unidades	Concentración		Parámetro	Unidades	Concentración aguas arriba	Concentración aguas abajo
DBO <sub>5</sub>	mg/l	109,827		DBO <sub>5</sub>	mg/l	13,957	15,94
DQO	mg/l	157,865		DQO	mg/l	26,531	27,04
SST	mg/l	158,69		SST	mg/l	79,963	87,87
Coliformes Fecales	NMP/100ml	1,78E+07		Coliformes Fecales	NMP/100ml	7,80E+06	8,28E+06
OD	mg/l	0,62		OD	mg/l	6,2	6,13
pH	Und.	7,22		pH	Und.	7,5	7,49
Q (caudal)	l/s	82,94		Q (caudal)	l/s	3067,262	3186,4

Sobre el punto aeropuerto, expuso:

Vertimiento No. 6							
COLECTOR AEROPUERTO							
Nombre Cuerpo Receptor: Rio Pamplonita							
Ubicación		Coordenadas		y:		Tipo Fuente	
		x:	844683,67			1370314,33	Rio
		Altura msnm	250,41				
Caracterización Vertimiento:				Caracterización Fuente Receptora:			
Parámetro	Unidades	Concentración		Parámetro	Unidades	Concentración aguas arriba	Concentración aguas abajo
DBO <sub>5</sub>	mg/l	79,88		DBO <sub>5</sub>	mg/l	42,03	42,66
DQO	mg/l	112,67		DQO	mg/l	68,75	69
SST	mg/l	163,54		SST	mg/l	132,8	132,96
Coliformes Fecales	NMP/100ml	5,31E+06		Coliformes Fecales	NMP/100ml	3,40E+06	3,42E+06
OD	mg/l	0,47		OD	mg/l	6,75	6,75
pH	Und.	7,05		pH	Und.	6,32	6,32
Q (caudal)	l/s	46,175		Q (caudal)	l/s	11406,54	11446,98

Y, frente al punto Caño Picho + Salado, informó:

Vertimiento No. 8							
CAÑO PICHO + SALADO							
Nombre Cuerpo Receptor: Rio Pamplonita							
Ubicación		Coordenadas		y:		Tipo Fuente	
		x:	844269,72			1369665,16	Rio
		Altura msnm	261,06				
Caracterización Vertimiento:				Caracterización Fuente Receptora:			
Parámetro	Unidades	Concentración		Parámetro	Unidades	Concentración aguas arriba	Concentración aguas abajo
DBO <sub>5</sub>	mg/l	134,09		DBO <sub>5</sub>	mg/l	36,94	42,08
DQO	mg/l	199,45		DQO	mg/l	58,96	68,75
SST	mg/l	123,11		SST	mg/l	133,22	132,8
Coliformes Fecales	NMP/100ml	1,57E+07		Coliformes Fecales	NMP/100ml	2,49E+06	3,40E+06
OD	mg/l	0		OD	mg/l	5,57	6,75
pH	Und.	7,19		pH	Und.	6,66	6,32
Q (caudal)	l/s	786,371		Q (caudal)	l/s	10515,88	11406,54

7.5.2. Ahora, se advierte que la anotada autodeclaración fue tenida en cuenta por Corponor y sirvió como sustento para que esa entidad reliquidara en los actos



enjuiciados la tasa a cargo de la actora. Lo anterior consta en la parte considerativa de la Resolución No. 0723 del 6 de octubre de 2008, en la cual se dijo lo que se transcribe a continuación;

*“Que, La Ley 99 de 1993 en el artículo 23 establece: "corresponde a la Corporación ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo a las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.*

*Que, conforme al artículo 3 del Decreto 3100 de '2003 modificado con el decreto 3440 de 2.004, "las Autoridades Ambientales competentes cobraran la tasa retributiva por los vertimientos puntuales realizados a los cuerpos de agua en el área de su jurisdicción, de acuerdo a los Planes de Ordenamiento del Recurso establecidos en el Decreto 1594 de 1984 o en aquellas normas que lo modifiquen o sustituyan".*

*Que, conforme al artículo 21 del Decreto 3100 de 2003 modificado con el Decreto 3440 de 2004, "El sujeto pasivo de 'la tasa retributiva presentara anualmente a la Autoridad Ambiental Competente, una autodeclaración sustentada con una caracterización representativa de sus vertimientos, de conformidad con un formato expedido previamente por ella. La Autoridad Ambiental competente utilizará la autodeclaración presentada por los usuarios sujetos al pago de la tasa, para calcular la carga contaminante de cada sustancia objeto del cobro de la tasa, correspondiente al periodo sobre el cual se va a cobrar".*

*Que, CORPONOR en ejercicio de las facultades que le otorga la Ley, ejerce el cobro de la obligación a La empresa AGUAS KPITAL CUCUTA S.A. E.S.P. identificada con el NIT No. 900.080.956-2 representada legalmente por el Gerente General.*

*Que, el Gerente General, en su calidad de Representante Legal, presentó la autodeclaración de cargas contaminantes por vertimientos para la empresa AGUAS KPITAL CUCUTA S.A. E.S.P.*

*Que la empresa AGUAS KPITAL CUCUTA S.A. E.S.P. identificada con el NIT No. 900.080.956-2 representada legalmente por Gerente General presentó la autodeclaración y registro de vertimientos de cargas contaminantes sobre los ríos Pamplonita y Táchira, con base en una información obtenida durante el muestreo realizado por la EIS CUCUTA S.A. E.S.P. en el periodo comprendido entre el 12 de septiembre y el 22 de noviembre de 2006.*

*La Carga Contaminante sobre el río Zulia se determina con base en la producción per cápita obtenida a partir los datos de concentración y caudal de la campaña de caracterización y aforo y número de habitantes por área de aporte de cada vertimiento*

**PROYECCION DE CARGA CONTAMINANTE DE DBO Y SST RIOS PAMPLONITA Y TACHIRA**



Lugar del vertimiento	Q (L/s)	DBO (mg/L)	SST (mg/L)	CC DBO (Kg/día)	CC SST (Kg/día)	Población	PPC DBO (g/hab/día)	PPC SST (g/hab/día)
Menor San Luis	1.877	123.3	108.7	20.0	17.6	1840	10.87	9.58
San Luis	51.350	137.9	76.7	611.8	340.3	22099	27.69	15.40
Concretos Cemex	7.340	94.2	226.3	59.7	143.5	2113	28.27	67.92
San Martín	23.200	161.3	280.3	323.3	561.9	7182	45.02	78.23
Colector Táchira	92.940	109.8	138.6	881.7	1113.0	42804	20.60	26.00
Aeropuerto	46.175	79.9	163.5	318.8	652.3	40147	7.94	16.25
El Cerrito	0.119	169.0	438.8	1.7	4.5	44	39.49	102.54
Caño Picho + Salado	786.371	134.1	123.1	9111.1	8363.7	373740	24.38	22.38
TOTAL VERTIMIENTOS				11328.1	11196.8	489969		

#### PROYECCION DE CARGA CONTAMINANTE DE DBO Y SST RIO ZULIA

La descarga a la cuenca del río Zulia, se estimó de acuerdo a lo establecido en el artículo 21 del decreto 3100 de 2003 toda vez que se cuenta con datos reales de producción per capita, reportados en el cuadro anterior.

Parámetro ( mg/L )	PPC (g/hab/día)	Población	Carga (Kg/día)
DBO <sub>5</sub>	24.3	253480	6160
SST	22.4	253480	5678

Las cargas contaminantes totales para la empresa Aguas KPITAL S.A. ESP son las siguientes:

CUENCA	DBO <sub>5</sub> (Kg/día)	SST (Kg/día)
Pamplonita	10445.5	10084.3
Táchira	881.9	1113.7
Zulia	6159.6	5678.0
<b>TOTAL</b>	<b>17487.0</b>	<b>16876.0</b>

#### CONCLUSIONES:

Se debe reliquidar la tasa retributiva teniendo en cuenta las cargas contaminantes calculadas.

Que con base en lo anteriormente expuesto se corrige la responsabilidad del pago de tasa retributiva de la empresa AGUAS KPITAL CUCUTA S.A. E.S.P.

Que con fundamento en la Resolución 119 de Abril 27 de 2006, Por la cual se adopta el Modelo Estándar de Procedimientos para la Sostenibilidad del Sistema de Contabilidad Pública, para desarrollar las actividades mínimas que deben realizar los responsables de la información financiera, económica y social en los entes públicos, que garanticen la producción de información razonable y oportuna.

Que así mismo los hechos financieros económicos y sociales que realicen los entes públicos deben tener su respectivo documento soporte idóneo para que puedan ser registrados contablemente, y revelados en los estados contables e informes complementarios. De tal manera que se deben reconocer y vincular al proceso contable los bienes, derechos y obligaciones que estén debidamente soportados pero que por cualquier razón no hubieran sido objeto de registro.

Que en consecuencia, se deben adelantar las acciones administrativas que sean necesarias para evitar el registro de información afectada por alguna de las situaciones contenida en la Resolución NO 119 de 2006, que para este caso aplica lo descrito en el literal a) Valores que afecten la situación patrimonial y no representen derechos, bienes u obligaciones ciertos para la entidad." (Subrayas de la Sala).

Igualmente, se observa que en el artículo 1º de la citada Resolución, la autoridad ambiental demandada reliquidó la tasa a cargo de Aguas Kpital S.A. E.S.P., pero



calculándola con la tarifa dispuesta para cada uno de los meses en que debía ser pagada.

En efecto, como se observó en la autodeclaración presentada por la empresa accionante, ésta liquidó la totalidad de la tasa teniendo a consideración una tarifa de ochenta y siete puntos cinco pesos por kilogramo (\$87,5/kg) de DBO y de treinta y siete puntos cuatro pesos por kilogramo (\$ 37,4/kg) de SST, mientras que Corponor sólo mantuvo dichos porcentajes para el año 2006, pues para el año 2007 aplicó una tarifa de noventa y uno punto ocho pesos por kilogramo (\$ 91,8/kg) por DBO y de treinta y nueve punto seis pesos por kilogramo (\$ 39,6/kg), por SST y en el año 2008 de noventa y seis punto cincuenta y ocho pesos por kilogramo (\$ 96.58/kg) respecto al DBO y de cuarenta y uno punto treinta pesos por kilogramo (\$ 41.30/kg) en relación al SST.

Lo anterior consta en el mencionado artículo 1º de la Resolución No. 0723 de 2008, cuyo tenor literal se transcribe enseguida:

*“ARTICULO (Sic) PRIMERO: Reliquidar la deuda por concepto de tasa retributiva con base en la autodeclaración presentada por la empresa AGUAS KPITAL CUCUTA (Sic) S.A. E.S.P., conforme a los siguientes valores:*

RELIQUIDACION TASA RETRIBUTIVA EMPRESA AGUAS KPITAL CUCUTA S.A. E.S.P.											
Mes Facturado	Carga Contam. DBOs kg/mes	Tarifa DBOs \$/Kg	SUB - TOTAL DBOs \$mes	Carga Contam. SST	Tarifa SST \$/Kg	SUB - TOTAL SST \$mes	VALOR DEL MES	SALDO ANTERIOR	INTERESES	VALOR TOTAL ACUMULADO	ABONOS
Junio-05	920 844	\$ 87,46	78 787 816 24	307 894	\$ 37,41	\$ 11 510 433	\$ 90 298 619	\$ -	\$ -	\$ 90 298 619	\$ -
Julio-05	1 081 013	\$ 87,46	94 545 398 98	389 233	\$ 37,41	\$ 13 813 007	\$ 108 358 404	\$ 10 298 619	\$ 907 986	\$ 199 500 008	\$ -
Agosto-05	1 081 013	\$ 87,46	94 545 398 98	389 233	\$ 37,41	\$ 13 813 007	\$ 108 358 404	\$ 199 500 008	\$ 1 995 800	\$ 309 914 042	\$ -
Septiembre-05	1 081 013	\$ 87,46	94 545 398 98	389 233	\$ 37,41	\$ 13 813 007	\$ 108 358 404	\$ 309 914 042	\$ 3 899 110	\$ 421 371 985	\$ -
Octubre-05	1 081 013	\$ 87,46	94 545 398 98	389 233	\$ 37,41	\$ 13 813 007	\$ 108 358 404	\$ 421 371 985	\$ 4 213 715	\$ 533 943 704	\$ -
Noviembre-05	1 081 013	\$ 87,46	94 545 398 98	389 233	\$ 37,41	\$ 13 813 007	\$ 108 358 404	\$ 533 943 704	\$ 5 339 437	\$ 647 641 544	\$ -
Diciembre-05	1 081 013	\$ 87,46	94 545 398 98	389 233	\$ 37,41	\$ 13 813 007	\$ 108 358 404	\$ 647 641 544	\$ 6 476 415	\$ 782 476 363	\$ 442 952 554
Enero-07	1 081 013	\$ 91,38	98 782 967 94	389 233	\$ 39,06	\$ 14 429 626	\$ 113 212 584	\$ 319 523 929	\$ 3 195 298	\$ 435 931 640	\$ -
Febrero-07	1 081 013	\$ 91,38	98 782 967 94	389 233	\$ 39,06	\$ 14 429 626	\$ 113 212 584	\$ 435 931 640	\$ 4 359 316	\$ 553 520 550	\$ -
Marzo-07	524 631	\$ 91,38	47 940 780 78	506 241	\$ 39,06	\$ 19 783 388	\$ 67 724 679	\$ 593 503 550	\$ 5 536 035	\$ 626 783 264	\$ -
Abril-07	524 631	\$ 91,38	47 940 780 78	506 241	\$ 39,06	\$ 19 783 388	\$ 67 724 679	\$ 676 783 264	\$ 6 267 632	\$ 790 755 575	\$ -
Mayo-07	524 631	\$ 91,38	47 940 780 78	506 241	\$ 39,06	\$ 19 783 388	\$ 67 724 679	\$ 790 755 575	\$ 7 007 566	\$ 776 487 800	\$ -
Junio-07	524 631	\$ 91,38	47 940 780 78	506 241	\$ 39,06	\$ 19 783 388	\$ 67 724 679	\$ 775 487 800	\$ 7 754 678	\$ 850 967 369	\$ -
Julio-07	524 631	\$ 91,38	47 940 780 78	506 241	\$ 39,06	\$ 19 783 388	\$ 67 724 679	\$ 850 967 369	\$ 8 509 673	\$ 927 201 718	\$ -
Agosto-07	524 631	\$ 91,38	47 940 780 78	506 241	\$ 39,06	\$ 19 783 388	\$ 67 724 679	\$ 927 201 718	\$ 9 272 617	\$ 1 004 198 414	\$ -
Septiembre-07	524 631	\$ 91,38	47 940 780 78	506 241	\$ 39,06	\$ 19 783 388	\$ 67 724 679	\$ 1 004 198 414	\$ 10 041 984	\$ 1 081 965 077	\$ 259 289 300
Octubre-07	524 631	\$ 91,38	47 940 780 78	506 241	\$ 39,06	\$ 19 783 388	\$ 67 724 679	\$ 822 675 777	\$ 8 226 257	\$ 898 677 213	\$ -
Noviembre-07	524 631	\$ 91,38	47 940 780 78	506 241	\$ 39,06	\$ 19 783 388	\$ 67 724 679	\$ 898 677 213	\$ 8 985 272	\$ 975 338 105	\$ 471 170 729
Diciembre-07	524 631	\$ 91,38	47 940 780 78	506 241	\$ 39,06	\$ 19 783 388	\$ 67 724 679	\$ 504 187 435	\$ 5 041 674	\$ 576 933 789	\$ -
Enero-08	524 631	\$ 96,58	50 988 861 98	506 241	\$ 41,30	\$ 20 907 753	\$ 71 576 615	\$ 576 933 789	\$ 5 759 338	\$ 654 779 142	\$ -
Febrero-08	524 631	\$ 96,58	50 988 861 98	506 241	\$ 41,30	\$ 20 907 753	\$ 71 576 615	\$ 654 779 142	\$ 6 542 797	\$ 732 389 154	\$ -
Marzo-08	524 631	\$ 96,58	50 988 861 98	506 241	\$ 41,30	\$ 20 907 753	\$ 71 576 615	\$ 732 389 154	\$ 7 323 991	\$ 811 299 790	\$ 235 857 171
Abril-08	524 631	\$ 96,58	50 988 861 98	506 241	\$ 41,30	\$ 20 907 753	\$ 71 576 615	\$ 811 299 790	\$ 8 145 076	\$ 891 925 231	\$ -
Mayo-08	524 631	\$ 96,58	50 988 861 98	506 241	\$ 41,30	\$ 20 907 753	\$ 71 576 615	\$ 891 925 231	\$ 8 519 252	\$ 730 021 058	\$ -
Junio-08	524 631	\$ 96,58	50 988 861 98	506 241	\$ 41,30	\$ 20 907 753	\$ 71 576 615	\$ 730 021 058	\$ 7 300 211	\$ 808 897 974	\$ -
Julio-08	524 631	\$ 96,58	50 988 861 98	506 241	\$ 41,30	\$ 20 907 753	\$ 71 576 615	\$ 808 897 974	\$ 8 089 979	\$ 889 563 519	\$ -
Agosto-08	524 631	\$ 96,58	50 988 861 98	506 241	\$ 41,30	\$ 20 907 753	\$ 71 576 615	\$ 889 563 519	\$ 8 886 635	\$ 961 025 788	\$ -

” (Subrayas de la Sala).



7.5.3. Lo hasta aquí expuesto es relevante pues pone en evidencia que Corponor no utilizó proyecciones de cargas contaminantes para la liquidación de la tasa a cargo de la entidad demandada, sino que efectuó dicho cálculo teniendo en cuenta los valores de vertimientos que la empresa demandante le presentó en su autodeclaración, pero ajustando el precio al valor de la tarifa dispuesta para cada año, sin que este último aspecto hubiere sido objeto de controversia.

7.5.4. Visto lo anterior, deberá analizarse si la reliquidación efectuada en los actos demandados vulneró lo previsto en el artículo 21 del Decreto 3100 de 2003, al no haberse efectuado con base en datos históricos.

Pues bien, sea lo primero indicar que la citada norma fijó el siguiente procedimiento para el cálculo del monto a cobrar de esa clase de esas tasas:

**“Artículo 21. Información para el cálculo del monto a cobrar. El sujeto pasivo de la tasa retributiva presentará anualmente a la Autoridad Ambiental Competente, una autodeclaración sustentada con una caracterización representativa de sus vertimientos, de conformidad con un formato expedido previamente por ella.**

**La Autoridad Ambiental Competente utilizará la autodeclaración presentada por los usuarios sujetos al pago de la tasa, para calcular la carga contaminante de cada sustancia objeto del cobro de la tasa, correspondiente al período sobre el cual se va a cobrar.**

*El usuario deberá tener a disposición de la Autoridad Ambiental Competente las caracterizaciones en que basa sus autodeclaraciones, para efectos de los procesos de verificación y control que esta realice o los procedimientos de reclamación que interponga el usuario. Así mismo, la Autoridad Ambiental Competente determinará cuándo un usuario debe mantener un registro de caudales de los vertimientos, de acuerdo con el método de medición que establezca.*

**Parágrafo 1º.** *Los usuarios prestadores del servicio de alcantarillado y los municipios o distritos sujetos al pago de la tasa, podrán hacer autodeclaraciones presuntivas de sus vertimientos. En lo que se refiere a contaminación de origen doméstico, tomarán en cuenta para ello factores de vertimiento per cápita, para los contaminantes objeto de cobro. Estos valores serán establecidos por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ideam. Con relación a la contaminación de origen industrial, se deberán tener en cuenta las caracterizaciones representativas de los vertimientos que hagan los usuarios con mayor carga a la doméstica.*

*Mientras el Ideam establece los factores domésticos de vertimiento per cápita, las Autoridades Ambientales Competentes podrán utilizar factores determinados a partir de caracterizaciones realizadas con base en muestreos anteriores, o bien utilizando caracterizaciones obtenidas para municipios de similares condiciones socioeconómicas.*



**Parágrafo 2º.** La falta de presentación de la autodeclaración, a que hace referencia el presente artículo, dará lugar al cobro de la tasa retributiva por parte de la Autoridad Ambiental Competente, con base en la información disponible, bien sea aquella obtenida de muestreos anteriores, o en cálculos presuntivos basados en factores de contaminación relacionados con niveles de producción e insumos utilizados. (Subrayas de la Sala).

De lo expuesto, es posible establecer que, para calcular el monto a cobrar por concepto de una tasa retributiva, la norma en cuestión precisó el siguiente procedimiento: (i) el sujeto pasivo deberá presentar anualmente ante la autoridad ambiental correspondiente una autodeclaración con una caracterización representativa de sus vertimientos, de acuerdo con el formato que ésta hubiera expedido, y (ii) una vez allegada dicha información, la autoridad la utilizará para liquidar el monto de la tasa para el periodo sobre el cual se va a cobrar.

Así, la disposición en comento prevé que sea con base en la autodeclaración que la autoridad ambiental pueda efectuar el cálculo de la tasa retributiva, para lo cual deberá atender lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 3100 de 2003<sup>30</sup>.

En esa misma línea se ha pronunciado esta Sección; en providencia del 31 de octubre de 2013, señaló:

*“De conformidad con la normativa transcrita, se considera que la presentación de la autodeclaración, que debe hacer el sujeto pasivo de la tasa retributiva, determina con base en qué información la autoridad ambiental ha de realizar el cálculo de las tasas retributivas de vertimientos, dado que si aquél no la presenta, como en el sub lite, la autoridad ambiental debe efectuar el cálculo de la tasa retributiva de los vertimientos, de acuerdo con los criterios que esa misma norma señala.”*<sup>31</sup>  
(Subrayas de la Sala).

Por su parte, en sentencia del 23 de abril de 2018, indicó:

<sup>30</sup> **“Artículo 5o. Tarifa mínima de la Tasa (TM).** El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial establecerá anualmente, mediante resolución, el valor de la tarifa mínima de la tasa retributiva para los parámetros sobre los cuales se cobrará dicha tasa, basado en los costos directos de remoción de las sustancias nocivas presentes en los vertimientos de agua, los cuales forman parte de los costos de recuperación del recurso afectado. PARÁGRAFO. Las tarifas mínimas establecidas en la Resolución 372 de 1998 continuarán vigente hasta tanto el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la modifique o sustituya”.

<sup>31</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 31 de octubre de 2013. Proceso radicado número: 17001 23 33 000 **2012 00043** 01. Consejera Ponente: María Elizabeth García González.



*“El Decreto 3100 de 2003, modificado parcialmente por el 3440 de 2004<sup>32</sup>, reglamentó lo relacionado con las tasas retributivas por la utilización directa del agua como receptor de los vertimientos puntuales, precisó que la autoridad competente para cobrar la tasa retributiva es la autoridad ambiental y precisó que el sujeto pasivo de la tasa retributiva quedaba facultado para presentar anualmente a la Autoridad Ambiental Competente, una autodeclaración sustentada con una caracterización representativa de sus vertimientos, de conformidad con un formato expedido previamente por ella.”*

**4.1.5.** *En el evento de que dicha declaración sea presentada, la Autoridad Ambiental Competente la utilizará para calcular la carga contaminante de cada sustancia objeto del cobro de la tasa, correspondiente al período sobre el cual se va a cobrar, de lo contrario tendrá la atribución de fijarla con base en la información disponible, bien sea aquella obtenida de muestreos anteriores, o en cálculos presuntivos basados en factores de contaminación relacionados con niveles de producción e insumos utilizados.*<sup>33</sup> (Subrayas de la Sala).

En tal contexto, es claro para la Sala que el cargo propuesto por la actora parte de una premisa errónea, pues como se vio, no es cierto que el artículo 21 del Decreto 3100 de 2003 haya determinado que la liquidación de la tasa retributiva deba efectuarse con base en cifras históricas, sino que la autoridad deberá tener en cuenta para ese efecto la autodeclaración que presente el sujeto pasivo de la tasa, tal y como lo hizo la autoridad ambiental accionada, pues Corponor reliquidó la tasa a cargo de Aguas Kpital fundamentándose en los datos de carga contaminante que esta misma le presentó en su respectiva autodeclaración.

Ahora bien, no era procedente aplicar el párrafo segundo de la mencionada disposición, pues el mismo hace referencia a un supuesto que para el caso no existió, este es, que la autodeclaración no fuese radicada, caso en el cual sí se habilita a la autoridad ambiental al cobro de la tasas con fundamento en muestreos anteriores o cálculos presuntivos.

En suma, la Sala confirmará la sentencia calendada el 19 de mayo de 2015, proferida por la Subsección “C” en Descongestión de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, pero por las razones antes expuestas.

<sup>32</sup> Estas normas fueron posteriormente derogadas por el artículo 28 del Decreto 2667 de 2012, pero se aplican en el caso concreto por el principio de vigencia de las normas en el tiempo.

<sup>33</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta – Descongestión. Proceso radicado número: 17001 23 31 000 **2010 00139** 01. Sentencia del 23 de abril de 2018. Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate.



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

**FALLA:**

**CONFIRMAR** la sentencia del 19 de mayo de 2015, expedida por la Subsección “C” en Descongestión de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, pero por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase,

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 5 de mayo de 2022.

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Presidente  
Consejero de Estado

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado

La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.