



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

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá, D.C., catorce (14) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho

Número único de radicación: 25000232400020100005102

Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito Capital de Bogotá

Demandada: Nación- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible)¹ - Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)

Tema: Se revoca la sentencia de primera instancia. No se vulneraron los principios de confianza legítima y de respeto del acto propio con la expedición de los actos administrativos acusados. No se desvirtuó la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados.

SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida, en primera instancia, el 25 de abril de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A".

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

¹ Mediante la Ley 1444 de 4 de mayo de 2011 se escindió el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se creó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

I. ANTECEDENTES

La demanda

1. La Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito Capital de Bogotá, a través de apoderado judicial, en adelante la parte demandante o SDA, presentó demanda² contra el Ministerio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en adelante la parte demandada, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Decreto 01 de 2 de enero de 1984³, en adelante, Código Contencioso Administrativo o CCA, para que se declare la nulidad de las Resoluciones núm. 0908 de 25 de mayo de 2007⁴ y 1010 de 1 de junio de 2009⁵ expedidas por el Asesor del Despacho del Viceministro de Ambiente y la Directora de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, respectivamente.

Las pretensiones

2. La parte demandante formuló las siguientes pretensiones⁶:

“[..]”

PRIMERA: Que se declare la Nulidad de la Resolución No. 908 de 25 de mayo de 2007, por medio de la cual la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, declaró responsable al Distrito Capital de Bogotá del incumplimiento de unas obligaciones e impuso una multa en cuantía de quinientos cincuenta y dos millones veinticuatro mil pesos (552.024.000,00).

SEGUNDA: Que se declare la Nulidad de la Resolución No. 1010 de 1º de junio de 2009, por medio de la cual la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 908 de 25 de mayo de 2007, en el sentido de confirmar parcialmente el acto impugnado y reducir la cuantía de la multa a la suma de cuatrocientos cuarenta y un millones seiscientos diecinueve mil doscientos pesos (\$441'619.200,00).

TERCERA: Que como consecuencia de las anteriores declaraciones de nulidad y a título (sic) de restablecimiento del derecho, se declare que no existe fundamento jurídico para imponer multas a la Secretaría Distrital de Ambiente con ocasión de las medidas adoptadas -en el marco de mesas interinstitucionales- tendientes a la descontaminación del Río Bogotá y que se alejen de aquellas autorizadas mediante la Resolución No. 817 de 24 de julio de 1996 proferida por el entonces Ministerio de Medio Ambiente.

² Folios 1 a 31 del cuaderno núm. 3 del expediente.

³ “[..] Por el cual se Reforma el Código Contencioso Administrativo [...]”.

⁴ “[..] POR LA CUAL SE IMPONE UNA SANCIÓN Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES [...]”

⁵ “[..] Por la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 908 del 25 de mayo de 2007 y se toman otras determinaciones [...]”

⁶ Folios 754 a 755 del cuaderno núm. 2 del expediente.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaría Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

CUARTO: Que se indemnicen los perjuicios causados a mi representada, y que serán probados en el desarrollo del proceso.

QUINTO: Que de conformidad con el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, en concordancia con los artículos 392 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, se condene en costas a la Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

SEXTA: Que de conformidad con el artículo 393 del Código de Procedimiento Civil y en concordancia con el Acuerdo No. 1887 de 26 de junio de 2003 proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura o la norma que modifique o sustituya dicho Acuerdo, se condene y liquiden las agencias en derecho que deberá pagar la Nación - Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a mí representado.

[...].”

Presupuestos fácticos

3. La parte demandante indicó, en síntesis, los siguientes hechos para fundamentar sus pretensiones:
4. El programa de tratamiento de aguas residuales de Bogotá D.C. adoptado mediante la Resolución 577 de 12 de junio de 2000, fue el resultado de un estudio adelantado por la firma EPAM Ltda. en el año 1993, el cual recomendó la construcción de tres (3) plantas de tratamiento de aguas residuales, ubicadas en las desembocaduras de los ríos Salitre (4 m³/s), Fucha (7 m³/s) y Tunjuelo (4 m³/s), versión original como solución definitiva al problema de la contaminación.
5. Mediante el Decreto 378 de 17 de junio de 1995, se creó el Comité Consultivo del Río Bogotá integrado por: la Secretaría de Hacienda del Distrito, el Gerente General de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, el Director del Departamento Administrativo del Medio Ambiente - DAMA, en adelante DAMA, y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, para el acompañamiento al proyecto de descontaminación; y, se suscribió el contrato 015 de 1994, mediante el cual se diseñó, construyó y operó la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales PTAR-Salitre.
6. El Ministerio de Medio Ambiente otorgó mediante la Resolución núm. 817 de 24 de julio de 1996, la licencia ambiental al Distrito Capital de Santafé de Bogotá para la ejecución del proyecto a través de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

de Bogotá, en adelante EAAB, cuya modificación fue solicitada en el año 2003, sin que se hubiere dado respuesta hasta el año 2006.

7. A través de la Resolución 1301 de 4 de julio de 2006, se sancionó a la parte demandante por la suma de mil un millones doscientos treinta y dos mil pesos (\$1.001.232.000), “[...] *decisión que fue recurrida en reposición oportunamente (19-07-06), y se resolvió este recurso mediante la Resolución No 0908 de fecha 25 de Mayo de 2007 [...]*”, y se impuso a la SDA “[...] *una segunda multa de quinientos cincuenta y dos millones veinticuatro mil pesos mcte (\$ 552.024.000), [...]*”, que también fue materia de recurso de reposición, decidido en la Resolución 1010 de 1 de junio de 2009, imponiendo una multa de cuatrocientos cuarenta y un millones seiscientos diecinueve mil doscientos pesos (\$441.619.200).

8. Transcribió algunos apartes del recurso de reposición contra la Resolución 0908 de 2007, el primero, relacionado con la recomendación del estudio de la firma EPAM Ltda. realizado en 1993, de construir tres plantas de tratamiento de aguas residuales: Salitre, Fucha y Tunjuelo; y el segundo, referente a que según el programa vigente, cada una de las tres (3) plantas será desarrollada en dos (2) fases.

9. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial resolvió desfavorablemente el recurso de reposición a través de la Resolución 1010 de 2009, imponiendo “[...] *una nueva multa por valor de cuatrocientos cuarenta y un millones seiscientos diecinueve mil doscientos pesos mcte (\$ 441.619.200). [...]*”

10. A través del Acuerdo Interinstitucional de 2006, suscrito por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la CAR y la Secretaría Distrital de Ambiente, entre otras entidades, “[...] **se cambió expresamente el contenido de la Licencia Ambiental**, [...]”, adoptando como proyecto para la descontaminación del Río Bogotá, la construcción de dos (2) plantas la de Salitre segunda fase y la de Canoas, reemplazando el inicial de construcción de tres (3) plantas (Salitre, Fucha y Tunjuelo). (Negrilla y subrayado de texto original).

11. Esta actuación sancionatoria vulnera el principio constitucional de la confianza legítima, que determina que las personas tienen confianza en que las actuaciones de [...] *las autoridades, de la Administración Pública, se fundamentan en los actos y hechos que realizan, comunican y les anteceden, como en este caso,*



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

donde **9 años de foros y mesas de trabajo** destinados a ese propósito (*Buscar una alternativa de tecnología eficiente, moderna, y viable financieramente 2000 2009*), concretados en el **Acuerdo Interinstitucional** [...] generaron la suficiente credibilidad en las modificaciones efectuadas sobre la licencia ambiental y en el entendimiento de la necesidad de la variación actual del proyecto [...].(Negrilla de texto original).

12. Lo contrario, “[...] enloquecería la actividad pública e institucional, [...]”, por cuanto obligaría al Distrito de Bogotá D.C. a construir las tres (3) plantas de tratamiento de aguas residuales para que no lo sancionen, como se estableció hace trece (13) años en la licencia ambiental, mientras que, de otro lado, se hace un gran esfuerzo en todos los niveles, por ejemplo, presentando en audiencia pública ante las autoridades judiciales, una alternativa de cierre financiero y tecnológica distinta.

13. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial vulneró lo establecido en el acuerdo interinstitucional suscrito en 2006, en la sentencia judicial - Acción Popular 2001-90479 y su pacto de cumplimiento y “[...] todos (sic) las obligaciones emanadas de la aceptación en diversos foros de la necesidad de buscar un replanteamiento de la estructura tecnológica a construir, tanto en número de Plantas como en su ubicación, y en el material tratado (4m3 a 8m3 de DBO y ampliada para tratamiento primario químicamente asistido) [...]”.

14. Frente a la disminución de las multas de un acto administrativo a otro, Resoluciones 1301 de 2006, 0908 de 2007 y 1010 de 2009, no hay explicación al respecto, existiendo “[...] inmensas dudas sobre la fortaleza de los argumentos con los cuales se sancionó al investigado, [...]”.

Normas violadas

15. La parte demandante invocó como vulneradas las siguientes normas:

- Artículos 1, 2, 6, 29, 79, 80, 83 y 228 de la Constitución Política.
- Artículo 84 de la Ley 99 de 1993.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

Concepto de Violación

16. La parte demandante formuló los siguientes cargos y explicó su concepto de la violación, así:

Primer cargo: Desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa

17. Adujo que la Resolución 1010 de 2009 violó el artículo 29 de la Constitución y “[...] los derechos de contradicción estipulados en el Código Contencioso Administrativo, Artículo 3: [...]”, al omitir dentro del procedimiento administrativo una “[...] **acusación** [...]” contra la parte demandante, relacionada con el cambio de esquema para la descontaminación del Río Bogotá, privándola de ejercer su defensa respecto de este señalamiento el cual aparece como “[...] *argumento central del Acto sancionatorio, [...]*” sin lograrse probar en su contra, por cuanto las acusaciones que se realizaron en la actuación administrativa se dirigieron a aspectos diferentes: i) retardo en el cumplimiento de la modificación de la licencia ambiental; y, ii) seguimiento a la capacidad real de la PTAR el Salitre y su necesidad de ampliación. (Negrilla y subrayado de texto original).

Segundo cargo: Falsa motivación

18. Manifestó que: “[...] *El Acto demandado contiene fundamentos contrarios a la verdad de los sucedido en el proyecto, a la verdad técnica y jurídica y desconoce deliberadamente que no obstante existir una **licencia ambiental** o un acto administrativo para la ejecución del proyecto del Río Bogotá, la magnitud de la obra supone un desarrollo dinámico, que de manera permanente expone al proyecto a **modificaciones técnicas, financieras con la intervención** de la máxima autoridad ambiental del país, **el ministerio del medio ambiente** a través de los permanentes foros y mesas de trabajo (Tribunal Administrativo, Procuraduría Contraloría General). Situación que debe hacer este Ministerio a la luz de los principios de **buena fe**, que postula el Artículo 83 de la constitución política de 1.991 -aplicable especialmente a las autoridades estatales-, conocedor inmediato de los cambios que es dable introducir a la versión original de la licencia ambiental. [...]*”. (Negrilla de texto original).



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

19. Indicó que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial al conocer como autoridad ambiental la evolución y realidad instrumental del proyecto, debe conducir a que exonere de sanciones a la parte demandante; además, el mismo es ejecutado a través de la EAAB quien tiene la operación, administración y mantenimiento de la PTAR el Salitre, cumpliendo integralmente con el programa de descontaminación del Río Bogotá y la parte demandante tiene solamente la responsabilidad surgida exclusivamente de la “[...] *detentación de un documento (licencia ambiental) sin que tome ningún tipo de decisiones por lo complejo del proyecto. [...]*”.

20. Manifestó que los aspectos económicos, técnicos, tecnológicos, de alta ingeniería, de contratación de personal, de construcción de interceptores y canales, y otros, los decide exclusivamente la EAAB, al punto que el Decreto 626 de 2007 ordenó la cesión de la licencia a dicha empresa, la cual fue aceptada mediante el acto jurídico correspondiente por cedente y cesionaria.

21. Adujo que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial no puede desconocer que por imposición de la sentencia de la Acción Popular, expediente núm. 90479, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, M.P. Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda, se establecía desde el 25 de agosto de 2004, en el pacto de cumplimiento del DAMA, el replanteamiento tecnológico de la descontaminación del Río Bogotá, al establecer que en lugar de tres (3) plantas de tratamiento de aguas residuales “[...] *como se había acordado originalmente, en la Licencia Ambiental (Resolución No 817 de 1996) [...]*” Salitre, Fucha y Tunjuelo, se construiría una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales en Canoas y una posible ampliación de la PTAR Salitre.

22. Expuso que las razones del cambio fueron conocidas por dicho ente ministerial en razón a que también fue “[...] *demandado y condenado en la misma sentencia, [...]*”, realizando su pacto de cumplimiento y compartiendo con la SDA “[...] *la suerte de coadyuvar el proceso de descontaminación del Río Bogotá, pacto en el que dijo el Ministerio: “En el caso de ser necesario la modificación de la licencia Ambiental por parte del Distrito Capital, el MAVDT dará prioridad a la evaluación y pronunciamiento sobre su Viabilidad.” [...]*”.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

23. Citó apartes de la sentencia de Acción Popular 2001-90479 y doctrina sobre la falsa motivación.

Tercer cargo: Desviación de poder

24. Expresó que los principios de razonabilidad (artículos 3, 35 y 36 del CCA) y buena fe (artículo 83 de la Constitución), que deben presidir las actuaciones administrativas, hacen cuestionable que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial “[...] *asista, conozca, delibere y decida las necesarias modificaciones que se han ido introducido (sic) al proyecto, [...]*”, participe en las decisiones y posteriormente, como si fuera ajeno al proceso, exija el cumplimiento de la licencia de 1996, “[...] *ignorando lo acordado en las mesas de trabajo (20003 (sic), 2004, 2005, 2006, 2007 etc), con una **ritualidad escrita**, que efectivamente no se dio en su momento, y que contradice lo aceptado por el Ministerio. [...]*”. (Negrilla de texto original).

25. Citó doctrina sobre la desviación de poder.

26. Expuso que un primer momento del cronograma cumplido por la SDA inició con la fase de construcción y operación de la Planta el Salitre, a partir del 20 de septiembre de 2000; con la Resolución 1074 de 1997, se establecen estándares ambientales en materia de vertimientos; y con la labor institucional de la parte demandante de reducción de la carga de contaminación entre los años 1995 y 2000, ésta se disminuyó considerablemente en los cuerpos de agua, “[...] *en 75.667 toneladas de sólidos suspendidos totales y 127.832 toneladas de demanda bioquímica de oxígeno, proveniente del sector industrial de Bogotá, [...]*”, lo que denota la seriedad, diligencia y responsabilidad de la parte demandante y los cuestionables argumentos de la sanción.

27. Cuestionó que “[...] *Si los **Actos Administrativos verbales** no tienen efectos jurídicos sobre los participantes en una mesa de trabajo, y sobre lo decidido anteriormente en una Licencia Ambiental, que objetivo tendrían las reuniones para el estudio de la modificación del macroproyecto del Río Bogotá [...]*”, convocada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría Distrital de Bogotá. (Negrilla y subrayado de texto original).



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

28. Trascribió párrafos del Acuerdo Interinstitucional de 24 de noviembre de 2006, y señaló que: “[...] *Este es un Acto administrativo con la importancia de ser **interinstitucional**, lo que supone la confluencia de voluntades de diversos órganos del Estado, que en nuestro criterio implica una relevancia única sobre su naturaleza y calidad como expresión de la voluntad administrativa, [...] a través del cual se realiza un compromiso que implica un replanteamiento de lo licenciado originalmente [...]*”. (Negrilla de texto original).

29. Adujo que desconocer el contenido del Acuerdo Interinstitucional y requerir el cumplimiento de la licencia ambiental sancionando a la parte demandante, es “[...] *una total **incongruencia jurídica** y una atentado contra el derecho que tiene el estado (sic) de modificar o corregir los grandes proyectos de ingeniería, cuando el tiempo, la **evolución tecnológica**, el **modo de financiación**, la misma **actividad judicial** a través de sus **sentencias**, hacen aconsejable la adopción de una solución distinta, mejor para la comunidad. [...]*”. (Negrilla de texto original).

30. Refirió al principio de seguridad jurídica, citando jurisprudencia de la Corte Constitucional y doctrina.

31. Argumentó que la responsabilidad por la falta de modificación de la licencia ambiental con la debida anticipación, punto que genera la sanción, es “[...] *una omisión inocua (Advirtiendo que el Ministerio una vez presentada se **demoró 4 años sin decidir sobre la misma 2003-2007)** en cuanto el Ministerio **RAZONÓ, DISCUTIÓ, ENTENDIÓ, PROPUSO Y ACEPTÓ** dichas reformas al proyecto PTAR – Salitre, [...] comprendiendo la imposibilidad científica y presupuestal de continuar con el cronograma en la construcción de la segunda fase de la Ptar-Salitre, y los actos administrativos verbales de modificación o revocación, son **plenamente eficaces**, igual que las operaciones administrativas, y sus efectos jurídicos, son inmediatos, [...]*”.(Negrilla de texto original).

32. Manifestó que el acto acusado incurre en una imprecisión al señalar que se omitió dar inicio a la segunda fase de la PTAR Salitre en el segundo semestre de 2003, cuando el plazo estaba hasta el año 2004 (Resolución 577 de 2000), y además se exige para la modificación de la licencia el cumplimiento de requisitos



Número único de radicación: 25000232400020100005102
Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
Capital de Bogotá

establecidos “[...] **posteriormente por el Decreto 1220/95**, [...]” expedido 10 años después de la licencia ambiental. (Negrilla y subrayado de texto original).

Cuarto cargo: Violación de la ley

33. Afirmó que el artículo 84 de la Ley 99 de 1993, disposición sobre la cual se aplica la sanción de multa a la parte demandante, determina que las sanciones proceden en caso de violación de las normas sobre protección ambiental, situación que no se presenta directa ni indirectamente con la conducta de la SDA, quien por el contrario, se encarga de la protección integral del medio ambiente con ejecuciones concretas como las PTAR Salitre y Canoas.

34. Sostuvo que los artículos 35 y 36 del CCA establecen que los actos administrativos deben ser motivados y su fundamentación debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa, lo que permite observar la necesidad de dar a los hechos que han acompañado durante años el desarrollo del proyecto, que finaliza con la escogencia de la construcción de la PTAR Canoas, la relevancia e importancia que tiene, y no como acontece en el expediente donde existió una total “[...] *desconexión entre el fundamento fáctico de la Resolución 1010/09 y la determinación de la sanción* [...]”, pues si el proceso administrativo sancionatorio hubiera involucrado la realidad de lo sucedido con el proceso de descontaminación del Río Bogotá, el resultado habría sido el entendimiento de la modificación al proyecto original.

35. Planteó que el cambio de esquema del artículo 2 de la Resolución 577 de 2000 “[...] *generó una situación jurídica irreal de incumplimiento*, [...]”, por cuanto si hubo un cambio éste fue concertado y ejecutado de común acuerdo con la autoridad ministerial, de tal manera que como resultado de esas reuniones en mesas de trabajo, se remitió a la parte demandada unas actuaciones que evidencian el interés por cumplir la licencia ambiental y su modificación.

36. Afirmó que las mesas de trabajo modificaron varios aspectos de la Resolución 577 de 2000, entre otros: sitio de traslado de los biosólidos, forma de financiación, forma de elección de la tecnología, cierre financiero, sistema de plantas a construir, tiempos para la construcción de las plantas de tratamiento, estudio de impacto



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

ambiental, programa de control de vertimientos industriales y troncales de conducción con sus respectivos caudales.

37. Alegó que los actos administrativos verbales tienen plenos efectos jurídicos modificatorios sobre actos anteriores, en especial en asuntos de naturaleza técnico - ambiental [...] **QUE NO DAN ESPERA NI PUEDEN ATENERSE A INTERMINABLES PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS [...]**”.

38. Aseveró que las mesas de trabajo “[...] **NO SON CONVERSATORIOS INOCUOS** SINO QUE SURTEN O DEBIERAN SURTIR PLENOS EFECTOS JURÍDICOS SOBRE LOS TEMAS **TÉCNICOS, TECNOLÓGICOS, CIENTÍFICOS Y FINANCIEROS** [...]”, así se encuentren previamente resueltos por acto administrativo total o parcialmente. (Negrilla y subrayado de texto original).

39. Aseguró que la revocatoria o modificación directa de las decisiones administrativas como las licencias ambientales, debe ser un mecanismo al que puede acudir la administración pública que le permite cambiar decisiones, “[...] **CUANDO ESTA ACOMPAÑADO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD, DE RAZONES Y FUNDAMENTOS SERIOS PARA EL CAMBIO DEL ACTO Y DEL CONSENTIMIENTO DEL TITULAR, SITUACIONES TODAS QUE SE DAN CUANDO EN LAS MESAS DE TRABAJO SE ACOMPAÑA LA AUTORIDAD AMBIENTAL-MIN. DEL MEDIO AMBIENTE- DEL SUJETO PASIVO DE SU ACTO, LA SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE [...]**”. (Negrilla de texto original).

Contestación de la demanda

40. La parte demandada contestó la demanda⁷ y se opuso a la prosperidad de las pretensiones, así.

41. Adujo que la formulación de los cargos efectuada por la parte de demandante no “[...] **ataca de manera correcta y directa las consideraciones jurídico-técnicas que se tuvieron en cuenta en los actos administrativos demandados [...]**”.

42. Refirió a la facultad sancionadora de la administración, para lo cual, en primer lugar, citó la Constitución Política de 1991 en la que el tema ambiental adquirió gran importancia al imponerle al Estado la obligación de proteger las riquezas naturales

⁷ Por intermedio de apoderado. Cfr. Folio 780 del cuaderno núm. 2 del expediente.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

y culturales de la Nación, la diversidad e integridad del medio ambiente, los deberes de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, con la finalidad de garantizar el desarrollo sostenible y la promoción del bienestar general; y en segundo lugar, mencionó que la norma Superior atribuyó al Estado la función de imponer sanciones legales a quienes causen deterioro ambiental, para lo cual transcribió el artículo 80 *ibidem*.

43. Señaló que el artículo 1º de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993⁸ mencionó los principios de la Declaración de Rio de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de los cuales anotó “[...] los principios 4, 11, 13 y 15, i) la responsabilidad de los Estados de proteger el medio ambiente; ii) el deber de promulgar leyes eficaces tanto para la protección del medio ambiente como para el desarrollo de la responsabilidad y la indemnización de las víctimas (sic) de contaminación ambiental; iii) y la aplicación del principio de precaución Cuando (sic) haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente. [...]”. Afirmó que en “[...] Sentencia 594 de 1992, la Honorable Corte Constitucional, [...]” se pronunció sobre el vigor jurídico y fuerza vinculante de dichos principios y transcribió unos apartes de dicha providencia.

44. Indicó que se expidió la Ley 1333 de 21 de julio de 2009⁹, que estableció el procedimiento sancionatorio en materia ambiental y que el Estado es el titular de la potestad sancionatoria por conducto de la parte demandada y demás autoridades ambientales competentes según la ley y los reglamentos.

45. Sostuvo que según la sentencia C-710 de 2001, existe una “[...] capacidad discrecional de la administración en el proceso sancionatorio, sin que ello vulnere el derecho al debido proceso. [...]” y que dicha discrecionalidad se dirige a hacer efectiva la protección del medio ambiente y los recursos naturales, el cual es un compromiso adquirido por Colombia en el contexto internacional al promulgar la Ley

⁸ “[...] Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. [...]”

⁹ “[...] Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. [...]”.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

164 de 27 de octubre de 1994¹⁰, que en el artículo 3º, numeral 3. de la convención aprobada previó el principio de precaución.

46. Indicó que las normas ambientales son de orden público, según lo dispuso el artículo 107 de la Ley 99 y refirió a la importancia de esta normativa para el equilibrio en el funcionamiento de la Nación y la sociedad, así como a la “[...] importancia que le ha reconocido la jurisprudencia colombiana así como las normas internacionales reconocidas por nuestro país. [...]”.

47. Explicó los fundamentos jurídicos tenidos en cuenta por la parte demandada cuando se confirmó la sanción impuesta a la parte demandante y se modificó la multa, para lo cual transcribió literalmente casi en su totalidad algunos considerandos de la Resolución núm. 1010 de 2009.

Alegatos de conclusión

48. El Despacho sustanciador¹¹, recaudadas las pruebas ordenadas y mediante el auto proferido el 23 de agosto de 2012¹², resolvió correr traslado a las partes por el término común de diez (10) días para que formularan sus alegatos de conclusión.

La parte demandante

49. Reiteró los argumentos expuestos en la demanda y relacionó algunos puntos, que según su criterio, son claros por no haber sido debatidos, haber sido reconocidos por las partes o que se encuentran demostrados; de igual manera, afirmó que carece de prueba el incumplimiento de la parte demandante a los términos de la licencia ambiental y la “[...] validez de la metodología utilizada para la tasación de la multa impuesta por el Ministerio a la SDA. [...]”.

50. Indicó que “[...] como se ha dicho, con la expedición de los actos acusados se vulneró el mandato constitucional del Debido proceso, contenido en el artículo 29 de la Constitución Política [...]”, al imputar cargos a la parte demandante sin tener

¹⁰ “[...] Por medio de la cual se aprueba la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992. [...]”.

¹¹ El auto fue proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, doctora Diana Lucía Puentes Tobón.

¹² Cfr. folio 847 del cuaderno núm. 2 del expediente.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

en cuenta las especiales circunstancias en el marco de la acción popular 2011-0479, que ha influenciado las actividades desarrolladas por las distintas entidades públicas para el saneamiento y descontaminación del río Bogotá.

51. Adujó que se violó el derecho citado *supra* al imponer una sanción de multa única, desbordando lo previsto en el literal a) del numeral 1º del artículo 85 de la Ley 99, y aplicar una fórmula que no se encuentra regulada por ninguna ley ni reglamento.

52. Manifestó que se infringió dicha norma Superior en razón a que los cargos formulados no fueron por violación de las normas sobre protección ambiental o manejo de recursos naturales renovables como lo dispone el artículo 84 *ibidem*, sino que tanto los cargos endilgados y la sanción impuesta fueron por el incumplimiento “[...] del termino (sic) de una licencia ambiental que estaba sujeta a modificaciones por las distintas actuaciones judiciales y administrativas que le resultaban relevantes. [...]”.

53. Afirmó que con la expedición de los actos acusados se vulneraron el artículo 84 y el literal a) del numeral 1º del artículo 85 de la Ley 99 y que “[...] la sanción que impone el Ministerio de Ambiente, no es por infracción a una norma sobre protección ambiental, definida clara y expresamente por el legislador o norma sobre el manejo de los recursos naturales renovables [...]”, sino que la sanción impuesta es por el “[...] presunto incumplimiento del termino de una licencia [...]”.

54. Refirió a tres (3) aspectos en los que la parte demandada desbordó el marco legal: *i*) la metodología utilizada para definir el valor de la multa impuesta a la parte demandante, en razón a que no existe en la Ley 99 ni en el Decreto 1594 de 1984 norma aplicable para este caso, presentándose una extralimitación de funciones y violación a los principios de legalidad y contradicción, al debido proceso y al derecho de defensa; *ii*) la sanción que se imponga debe atender la gravedad de la infracción, y en el presente asunto, teniendo en cuenta las discusiones previas que se adelantaron con la parte demandada, no podía producirse una sanción tan gravosa y desproporcionada como la que se dispuso en los actos acusados; *iii*) el límite determinado en el artículo 85 de la Ley 99, el cual señalaba “[...] multas diarias hasta de 300 salarios mínimos mensuales legales vigentes, por día de infracción; [...]” sin que se estableciera multas únicas como lo hace la parte demandada.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

55. Expresó que la actuación de la parte demandada constituye una desviación de poder y falsa motivación, porque existiendo suficientes elementos que condujeran a la exoneración de la parte demandante, el resultado fue diferente y sin justificación legal alguna, como si se tratara de ejercer la facultad sancionatoria sin que existiera mérito para ello.

La parte demandada

56. Guardó silencio en esta oportunidad procesal.

Concepto del Ministerio Público

57. Guardó silencio en esta etapa procesal.

Sentencia proferida en primera instancia

58. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A" mediante sentencia proferida el 25 de abril de 2013¹³, resolvió lo siguiente:

"[...] FALLA

PRIMERO: DECLÁRASE la nulidad de las Resoluciones N° 908 de 25 de mayo de 2007, por medio de la cual la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, declaró responsable al Distrito Capital de Bogotá del incumplimiento de unas obligaciones e impuso una multa en cuantía de quinientos cincuenta y dos millones veinticuatro mil pesos (552.024.000.00). y la N° 1010 de 1° de junio de 2009, por medio de la cual la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución N° 908 del 25 de mayo de 2007, en el sentido de confirmar parcialmente el acto impugnado y reducir la cuantía de la multa a la suma de cuatrocientos cuarenta y un millones seiscientos diecinueve mil doscientos pesos (\$441'619.200.00).

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: En firme esta providencia, archívese el expediente

[...]"

¹³ Cfr. Folios 866 a 915 del cuaderno núm. 2 del expediente.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

Consideraciones del Tribunal

59. Observó en relación con el cargo formulado sobre el debido proceso, que mediante la Resolución 0561 de 27 de marzo de 2006¹⁴ se decidió abrir investigación administrativa ambiental contra el Distrito Capital de Bogotá, formulando el cargo único de presuntamente haber incumplido la obligación establecida en el artículo segundo de la Resolución 577 de 12 de junio de 2000, considerando que las actividades a implementar para la segunda fase de la PTAR el Salitre y el cambio de esquema para la descontaminación del río Bogotá, debieron proponerse para la debida aprobación de la parte demandada con la anterioridad que los actos administrativos respectivos y la normativa ambiental requerían; y, en este último acto administrativo que modificó la licencia ambiental otorgada en la Resolución 817 de 1996, se establecieron obligaciones a los interesados respecto de los términos de construcción de las dos fases de la planta de tratamiento el Salitre, así como de la construcción y entrada en funcionamiento de la planta de tratamiento de Fucha, basados en los lineamientos de los instrumentos ambientales y posterior seguimiento que hacen parte fundamental de la licencia ambiental conferida.

60. Indicó que el análisis de la obligación impuesta en la Resolución 577 de 2000 y del cargo único formulado en la Resolución 561 de 2006, le permite al *a quo* concluir que el cargo que motivó el inicio de la investigación administrativa ambiental según la resolución *ibidem*, “[...] *no difiere del cargo por el cual se declaró responsable e impuso la sanción al Distrito Capital [...]*”; además que se nota la plena identidad del mismo, toda vez que se “[...] *circunscribe a la responsabilidad de la entidad sancionada por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo segundo de la Resolución 577, [...]*”.

61. Para su análisis, agrupó los cargos de falsa motivación, desviación de poder y violación de la ley, al considerar que guardan relación entre ellos y en todos se hace referencia a los cambios que sufrió el proyecto original de descontaminación del río Bogotá “[...] *en virtud de la dinámica y complejidad del mismo, situación que al decir del ente demandante ha (sic) sido desconocidos por el MAVT. [...]*”.

¹⁴ “[...] *“Por el (sic) cual se abre una investigación administrativa de carácter ambiental y se formulan cargos” [...]*”.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

62. Expresó que el entonces Ministerio de Ambiente mediante la Resolución 817 de 24 de julio de 1996, modificada por las Resoluciones 1121 de 16 de octubre de 1996, 577 de 12 de junio de 2000 y 821 de 17 de agosto de 2000 (confirmada mediante la Resolución 463 de 4 de junio de 2001), otorgó licencia ambiental ordinaria al Distrito Capital para el proyecto de descontaminación del río Bogotá, autorizando únicamente “[...] *el diseño, construcción, operación y demás actividades de la Planta del Salitre. [...]*” y para el diseño, construcción y operación de las Plantas de los ríos Fucha proyectada su construcción a siete (7) años y Tunjuelo a diez (10) años, se debía presentar al Ministerio de Medio Ambiente, los estudios técnico-ambientales correspondientes de acuerdo a los términos de referencia especificados en su oportunidad, para su aprobación, de tal manera que, la licencia ambiental se otorgó solo para la PTAR el Salitre.

63. Señaló que en el año 2003 se fijó la entrada en operación de la segunda fase de la PTAR el Salitre, además que el Distrito Capital debía presentar “[...] *los requerimientos de ampliación en las dos fases de la planta, cuya construcción y operación se precisó era para el año 2004, y en cuanto a la meta de descontaminación, con la entrada en operación de la segunda fase de la PTAR El Salitre se tendría un vertimiento de 30mg/lt de carga orgánica (DBO) y de sólidos suspendidos totales (SST). [...]*”.

64. Mencionó que el programa de tratamiento de los vertimientos del río Bogotá, “[...] *está sujeto a los resultados de los estudios de viabilidad técnica y financiera a cargo de la administración distrital [...]*”, lo que permite observar el potencial dinamismo del proyecto derivado de los avances de la tecnología y las formas de financiación.

65. Transcribió apartes del Decreto 619 de 28 de julio de 2000¹⁵ sobre el esquema de tratamiento de aguas residuales en el Distrito Capital y anotó que el cronograma fue modificado por el Decreto 469 de 23 de diciembre de 2003¹⁶, en el que se adoptó el nuevo esquema del sistema de tratamiento de aguas residuales, cuyas modificaciones aparecen consignadas en su artículo 106.

¹⁵ “[...] *Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital. [...]*”.

¹⁶ “[...] *Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. [...]*”.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
Capital de Bogotá

66. Precisó que el sistema de tratamiento de aguas residuales “[...] tuvo un cambio trascendental al pasar de tres PTAR (Salitre, Fucha y Tunjuelo) a dos PTAR (Salitre y Canoas), junto con el sistema de interceptores Engativá - Cortijo, Fucha Tunjuelo (durante los años 2004 y 2009), Tunjuelo - Canoas y Canoas – Alicachín (posterior al año 2010). [...]”.

67. Consideró que la entidad sancionadora desconoció los actos previos, encaminados a la determinación de un nuevo esquema del sistema de tratamiento de aguas residuales, “[...] adoptado en dicho Decreto no sólo con el aval del MDVT, sino de los distintos entes gubernamentales que intervinieron en el proyecto de descontaminación del río Bogotá. [...]”;

razón por la cual, el a quo hizo referencia al respeto por los actos propios y el principio de confianza legítima, para luego relacionar los requisitos para su aplicación.

68. Adujo que el “[...] principio del acto propio y la confianza legítima le impide a ese sujeto de derecho modificar unilateralmente su decisión, pues la confianza del administrado no se genera por la convicción de la apariencia de legalidad de una actuación, sino por la seguridad de haber obtenido una posición jurídica definida a través de un acto que creó situaciones particulares y concretas a su favor, situación que si se desconoce puede conducir a la violación del principio de la buena fe contenido en el artículo 83 Constitucional y de ello a la vulneración del debido proceso. [...]”.

69. Refirió a que: i) la Directora del DAMA hoy SDA con oficio N° 3111-1-12444 de 13 de agosto de 2003, en virtud a la imperiosa necesidad de continuar con el programa de saneamiento del río Bogotá, a partir de la construcción y operación de una infraestructura diferente a la prevista inicialmente según la Resolución 817 de 1996, solicitó a la parte demandada iniciar la modificación de la licencia ambiental, para que se ajustara con el nuevo esquema del sistema de tratamiento de aguas residuales; ii) el Distrito Capital se abstuvo de implementar acciones dirigidas a la construcción de la segunda fase de la PTAR Salitre, no solo por innecesarias e inconvenientes, sino en razón de las mesas de trabajo que se conformaron en el marco de la acción popular N° 0479 de 2001 tramitada ante el mismo Tribunal Administrativo, en la cual las entidades administrativas, incluida la parte demandada, presentaron sus propuestas y resultados, entre ellas el tema del nuevo esquema de descontaminación del río Bogotá; y, iii) para la elaboración del documento CONPES



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

3320 se conformaron mesas de trabajo para el mes de septiembre de 2003, “[...] cuyo resultado final fue acoger los lineamientos del nuevo esquema de tratamiento para el saneamiento del río Bogotá, [...]”.

70. Citó la sentencia de acción popular¹⁷ proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de la cual transcribió algunos párrafos sobre precisiones, conclusiones después del estudio del caso en concreto y numerales de la parte resolutive y señaló que en el estudio de dicha acción se evaluó la alternativa definida en 1993 y establecida en el POT del año 2000, en cuanto a la construcción de las PTAR Salitre, Fucha y Tunjuelo, cada una con las dos fases de tratamiento primario y secundario, produciéndose una reorientación derivada de un mejoramiento en materia tecnológica y financiera frente a las adoptadas inicialmente y que condujo a la expedición de la Resolución 817 de 1996.

71. Afirmó que la alternativa inicialmente prevista fue descartada por las entidades que intervinieron en el proyecto, entre ellas la parte demandada y advirtió que para el momento de apertura de la investigación que finalizó con la expedición de los actos acusados, “[...] el MAVDT venía imputando el incumplimiento de un acto administrativo, como es la resolución N° 577 de 2000, en su artículo segundo; [...]”, sin considerar la realidad material del proyecto y sancionando el incumplimiento de un esquema que ambiental y financieramente resultaba inviable y que contaba con su aval, de acuerdo a lo discutido en las mesas de trabajo que se desarrollaron dentro del proyecto de descontaminación del río Bogotá.

72. Consideró que la entidad sancionadora no podía desconocer los actos y las modificaciones que se venían dando en el curso del proyecto de descontaminación del río Bogotá, es decir, la construcción y puesta en operación del sistema de tratamiento de aguas residuales en el Distrito Capital, el cual venía siendo objeto de estudios técnicos ambientales conocidos por esta, en mayor grado si se tiene en cuenta que “[...] antes de la culminación del plazo inicialmente pactado se ha puesto de presente la variación en el esquema inicial del proyecto [...]”, y enumeró unos documentos que dan cuenta de ello.

¹⁷ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Cuarta, Subsección B, sentencia del 25 de agosto de 2004, procesos acumulados Nos. 00-122, 01-428, y 01-343. M.P. Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaría Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

73. Señaló que no resulta valido que el “[...] MVDT desconozca las actuaciones que ha venido desarrollando en el marco de la coordinación planificación, articulación y ejecución del proyecto descontaminación del río Bogotá, pues ha sido evidente que como ente rector en materia ambiental a nivel nacional, regional, distrital y local ha tenido conocimiento y ha avalado las modificaciones planteadas como consecuencia precisamente de los estudios técnicos, económicos, financieros y de factibilidad tendientes al cumplimiento de las obligaciones suscritas a cargo de la entidad sancionada [...]”, acorde con lo exigido en la Resolución 817 de 1996 (licencia ambiental).

74. Precisó que contrario a lo manifestado por la parte demandada en los actos enjuiciados, el Distrito Capital no incurrió en incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2º de la Resolución 577 de 2000, por cuanto según las pruebas obrantes se puede concluir “[...] que la licencia ambiental ha sido objeto implícitamente de modificaciones por parte del MDVT (sic) siendo avaladas así mismo en las mesas de trabajo que hacían parte del plan de cumplimiento del proyecto de descontaminación del río Bogotá, en los que activamente participó dicho ministerio. [...]”.

75. Expuso que la solicitud de modificación de la licencia ambiental fue presentada en una fecha incluida dentro del plazo que figuraba como el de la entrada en operación de la segunda fase de la PTAR Salitre, y resaltó que “[...] las observaciones realizadas en el curso de la articulación del proyecto, se reitera, hacían parte del plan de cumplimiento del mismo, sin que se esté ante la inobservancia de normas de carácter ambiental y mucho menos se haya obviado por parte del Distrito Capital – SDA al poner en consideración y requerir previamente a la entidad la debida aprobación de las modificaciones en el cambio del esquema de descontaminación conforme a la normatividad ambiental que así lo requería. [...]”.

76. Concluyó que en virtud a que la parte demandante logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos acusados se “[...] accederá a las suplicas de la demanda y como consecuencia se restablecerá el derecho disponiendo que la Secretaría Distrital de Ambiente no está obligada al pago de la sanción impuesta [...]” en las Resoluciones 908 de 2007 y 1010 de 2009¹⁸.

¹⁸ Mediante la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto, confirmando parcialmente la Resolución 908 de 2007 y redujo la cuantía de la multa a la suma de cuatrocientos cuarenta y un millones seiscientos diecinueve mil doscientos pesos (\$441.619.200).



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

Recurso de apelación

77. La parte demandada interpuso, dentro del término legal, recurso de apelación¹⁹ contra la sentencia proferida, en primera instancia, y lo sustentó con base en los siguientes argumentos:

78. Refirió al objetivo y obligaciones de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, en adelante ANLA, para lo cual mencionó que según el literal e) del artículo 18 de la Ley 1444 de 4 de mayo de 2011²⁰ se le concedieron facultades extraordinarias al Presidente de la República para crear, escindir y cambiar la naturaleza jurídica de establecimientos públicos y otras entidades u organismos de la rama ejecutiva del orden nacional, dentro de las que se creó la ANLA en el sector de ambiente y desarrollo sostenible mediante el Decreto 3573 de 27 de septiembre de 2011²¹. Para el efecto, transcribió los artículos 1^o²², 2^o²³ y 3^o²⁴ del decreto *ibidem*.

Frente al cargo (i)

79. En razón a que respecto de este cargo el *a quo* consideró que, “[...] “(...) el cargo que motivó el inicio de la investigación ambiental a través de la Resolución 561 de 2006, no difiere del cargo por el cual declaró responsable e impuso la sanción al Distrito Capital, [...]” y concluyó que no prosperaba, la recurrente no presentó comentario sobre el mismo.

Frente al cargo (ii)

80. Transcribió parcialmente lo expresado por la parte demandante frente a este cargo, hizo una relación de los antecedentes que dieron origen a la licencia ambiental ordinaria que fue otorgada al Distrito Capital de Santafé de Bogotá por parte del entonces Ministerio del Medio Ambiente, mediante la Resolución 817 de

¹⁹ Cfr. Folios 933 a 947 del cuaderno núm. 2 del expediente.

²⁰ “[...] Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones. [...]”.

²¹ “[...] Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones [...]”.

²² **Creación Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–.**

²³ **Objeto.**

²⁴ **Funciones.**



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

24 de julio de 1996, para el proyecto de descontaminación del río Bogotá, la cual fue cedida a la EAAB a través de la autorización contenida en la Resolución 0993 de 29 de mayo de 2009²⁵ expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

81. Manifestó que a pesar que el Decreto 626 de 28 de diciembre de 2007, ordenó la cesión de la licencia ambiental anotada *supra* y que la “[...] titularidad jurídica para la ejecución técnica del proyecto se estableció a través del acuerdo 006 de 2004, el trámite de cesión de la Licencia Ambiental solamente se llevó a cabo mediante radicado No. 4120-E1-43123 del 22 de abril de 2009. [...]”. También señaló que es importante establecer el alcance de lo previsto en el Decreto 1220 de 2005, sobre la cesión de la licencia ambiental. (Subrayado de texto original).

82. Mencionó que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial no podía actuar por fuera de los parámetros normativos del decreto *idem*, razón por la que sin que mediara una solicitud escrita del cedente o beneficiario de la licencia ambiental y la “[...] voluntad expresa del cesionario de aceptar dicha cesión y de común acuerdo realizar la petición al Ministerio sobre la autorización de ceder cada una de las obligaciones de la Licencia, no se podía efectuar la mencionada cesión, [...]”. (Subrayado de texto original).

83. Adujo que la Resolución 0993 de 2009 previó en su artículo tercero que el Distrito Capital o la Secretaria Distrital de Ambiente continúan siendo responsables de la decisión final que se produzca con ocasión de la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 0561 de 2006, la cual fue resuelta a través de las Resoluciones 0908 de 2007 y 1010 de 2009; y que la EAAB fue clara en no aceptar en el documento de cesión de la licencia el proceso sancionatorio que cursaba contra la Secretaria Distrital de Ambiente “[...] reconociendo de esta manera la falta en la cual había incurrido la Secretaria de Ambiente al incumplir la normativa ambiental del momento. [...]”. (Subrayado de texto original).

84. Sostuvo que se puede determinar que “[...] la responsabilidad del incumplimiento descrito en la Resolución 561 de 2006, la cual motivó la Resolución 908 del 25 de mayo de 2007 y la Resolución 1010 del 01 de junio de 2009”.

²⁵ “POR LA CUAL SE AUTORIZA LA CESIÓN DE LA LICENCIA AMBIENTAL OTORGADA MEDIANTE LA RESOLUCIÓN No. 817 DEL 24 DE JULIO DE 1996 Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES”.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaría Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

corresponde al Distrito Capital y/o Secretaría Distrital de Ambiente y no a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. ESP. [...]. (Subrayado de texto original).

Frente al cargo (iii)

85. Presentó en relación con el cargo relativo a que si los actos administrativos verbales no tienen efectos jurídicos sobre quienes participan en unas mesas de trabajo y lo decidido en una licencia ambiental, “[...] *no ve el objetivo de las reuniones encaminadas al estudio de la modificación del macroproyecto del río Bogotá, máxime si posteriormente su contenido es desconocido.*” [...], un contexto en el cual aludió al Acuerdo Interinstitucional suscrito el 24 de noviembre de 2006, que tiene como propósito dar cumplimiento a las obligaciones y responsabilidades asignadas en el documento CONPES 3320 de 2004 y a los temas que debía atender la mesa interinstitucional de trabajo prevista en dicho acuerdo.

86. Adujo que, de acuerdo con los resultados de la mesa de trabajo interinstitucional, se pueden establecer tres (3) situaciones: “[...] a.) *La mesa de trabajo se desarrolló desde el mes de septiembre hasta noviembre de 2006, la apertura de investigación dio inicio en marzo 27 de 2006 mediante la Resolución 561, razón por la que al momento de concluir las reuniones el hecho motivante de la sanción se encontraba vigente.* b.) *El conocimiento de la situación y la participación del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial no es una casual para incumplir con los criterios normativos legales vigentes, definidos en la Ley 99 de 1993.* c.) *La participación de la mesa de trabajo interinstitucional tenía por objeto cumplir con las obligaciones del CONPES 3320, el cual establece: [...]*”.

87. Afirmó que no era deber del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial desconocer los actos administrativos ejecutoriados mediante los cuales se imponen sanciones por incumplimiento de acciones aprobadas y reiteró que el conocimiento del estado del proyecto no exime a la parte demandada de “[...] *cumplir con los alcances y funciones establecidos en torno al cumplimiento de los actos administrativos proferidos antes de la citada mesa de trabajo.* [...]

(Subrayado de texto original).



Número único de radicación: 25000232400020100005102
Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
Capital de Bogotá

88. Transcribió apartes del documento CONPES 3320 de 2004 y manifestó que, acorde con ello, el DAMA y la EAAB no se eximen de cumplir con los lineamientos normativos vigentes en relación con la licencia ambiental, por lo que se obligan a cumplir con los actos administrativos derivados de su trámite.

89. Reseñó respecto del argumento de la parte demandante relativo a que la responsabilidad en la falta de modificación de la licencia ambiental con la anticipación requerida la cual generó la imposición de una sanción, es “[...] una omisión inocua advirtiendo que el Ministerio una vez presentada la solicitud se demoró 4 años sin decidir sobre la misma (...) [...]”, unas aclaraciones citando unos radicados, iniciando con el 3111-1-12444 de 13 de agosto de 2003, emanado del DAMA en el cual solicita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial modificar la licencia ambiental expedida mediante la Resolución 817 de 1996, con la finalidad de acoger el esquema ajustado del sistema de tratamiento de aguas residuales para Bogotá, resoluciones, autos, conceptos técnicos, la sentencia del 25 de agosto de 2004 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y finaliza con el radicado 4120-E1-69203 de 6 de julio de 2007, a través del cual la Secretaria Distrital de Ambiente envía comunicación al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial “[...] solicitando desistir del trámite de modificación de la Licencia Ambiental; iniciado desde el año 2003; [...]”, argumentando que acorde con los estudios realizados y las mesas de trabajo adelantadas, el esquema presentado no es el adecuado para lograr los objetivos definidos para el proyecto de descontaminación del río Bogotá.

90. Precisó que el Acuerdo Interinstitucional de 2006, no tuvo por objeto el tema de la licencia ambiental sino alcanzar el cierre financiero que permitiera cubrir el déficit presupuestal de los municipios incluido el Distrito Capital, razón por la cual independientemente de los acuerdos finales estos no eximían al Distrito Capital ni al DAMA, hoy Secretaria Distrital de Ambiente, de cumplir con las orientaciones normativas en materia de licenciamiento ambiental.

91. Resaltó que desde el momento que el Distrito Capital solicitó la modificación de la licencia ambiental, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial actuó conforme a la normativa aplicable y afirmó que no se puede inferir que dicho ministerio se demoró cuatro (4) años en definir un criterio frente a la solicitud de



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

modificación de la licencia ambiental, cuando esta cartera ministerial dio el trámite correspondiente conforme a la legislación.

92. Expresó que se presentó falta de planeación por parte del Distrito Capital lo que condujo a retrasos en el trámite que se reflejan en dos aspectos: i) después de cuatro (4) años de solicitar la modificación de la licencia ambiental, decidió desistir de la petición; y ii) el DAMA (hoy Secretaria Distrital de Ambiente), solicitó la inclusión de actividades adicionales como la realización de pruebas operativas en la PTAR.

93. Aclaró que las autorizaciones ambientales de los interceptores y colectores, requeridos para el sistema de tratamiento de aguas residuales del río Bogotá, no son de competencia de esta autoridad, según lo establecido en el artículo 8 del Decreto 2820 de 2010.

Frente al cargo (iv)

94. Expuso respecto del argumento de la parte demandante de que la multa procede cuando se violan las normas sobre protección ambiental, lo que, en su criterio, no ocurrió en este caso, que es importante tener en cuenta los criterios fijados en el concepto técnico 218 de 3 de febrero de 2006, que dio origen al incumplimiento expresado en la Resolución 561 de 2006, los cuales transcribe así: “[...] (...) se hace evidente la falta de planeación con que el Distrito Capital solicitó la modificación de la Licencia tanto para la PTAR El Salitre como para las demás plantas, dado que el cambio de filosofía de tres plantas a dos y con un colector, son obras que requieren de una serie de actividades planificadoras que hacían prever que se incumpliría con los plazos establecidos en la Resolución 577/00.” [...].”

95. Manifestó que la solicitud de modificación de la licencia ambiental (radicado 3111-1-12444 de 13 de agosto de 2003), se realizó cuando estaba vencido el plazo para el cumplimiento de la construcción y operación de la segunda fase de la PTAR Salitre, y la presentación “[...] del nuevo esquema para ajustar el POT no es un argumento válido ya que legalmente existía un esquema aprobado desde el año 1996. [...].”

96. Arguyó que la imposición de la multa se dio en el contexto de “[...] corregir y conminar a la Secretaria de Ambiente en representación del Distrito Capital a



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

acelerar el control de los vertimientos de la Ciudad Capital sobre el río Bogotá reflejados en la cuenca del Río Salitre a su paso por la ciudad, en tal sentido, las remociones autorizadas a obtener en la Resolución 577 de 2000 que tenían como plazo iniciar en el año 2004 no se han cumplido. [...]. (Subrayado de texto original).

97. Sostuvo que el radicado 4120-E1-69203 de 6 de julio de 2007, permite evidenciar la gestión llevada a cabo por el Distrito Capital y el DAMA respecto del incumplimiento establecido en la Resolución 561 de 2006, debido a que acorde con su contenido desde el año 2002 se había previsto que el sistema propuesto no era el adecuado y requería ser ajustado, información que debió remitirse en esa oportunidad al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, pero fue hasta julio del año 2007 que se reporta esta conclusión, cuando “[...] ya estaba definida la resolución 561 del 27 de marzo de 2006; [...]”. (Subrayado de texto original).

98. Reiteró que la participación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en las mesas de trabajo que generaron el Acuerdo Interinstitucional, en el cual se convino la forma de alcanzar el cierre financiero que permitiera cubrir el déficit presupuestal de los municipios incluido el Distrito Capital, no exime a esta autoridad de exigir el cumplimiento de los actos administrativos expedidos cuya finalidad es “[...] impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de establecer criterios para la recuperación, conservación, protección, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables a fin de asegurar el desarrollo sostenible. [...]”. (Subrayado de texto original).

Actuaciones en segunda instancia

99. El Despacho sustanciador, mediante auto de 22 de abril de 2014²⁶, admitió el recurso de apelación interpuesto por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, contra la sentencia proferida el 25 de abril de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”.

²⁶ Cfr. Folio 4 del cuaderno núm. 3 del expediente.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

Alegatos de conclusión en segunda instancia

100. Ejecutoriado el auto admisorio del recurso de apelación, el Despacho sustanciador, mediante auto proferido el 31 de mayo de 2016²⁷, corrió traslado a las partes y al Procurador Delegado ante esta Corporación, por el término de diez (10) días, para que presentaran sus alegatos de conclusión.

Ministerio Público

101. Guardó silencio en esta oportunidad procesal.

Parte demandante

102. En el escrito de alegatos presentó los siguientes argumentos:

103. Refirió que el “[...] *Ministerio de Ambiente, mediante Resolución 817 del 24 de Julio de 1996, Otorgó Licencia Ambiental al Distrito Capital para la ejecución del proyecto, a través de la EAAB; y en el año 2003 se solicitó a ese Ministerio la modificación de la Licencia Ambiental, sin que fuera atendida, solo hasta el año 2006, pero sugiriendo el desistimiento de la solicitud modificatoria. [...]*”.

104. Indicó que “[...] *a raíz del acuerdo interinstitucional del 2006, que contaba con la participación del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y la Secretaría de Ambiente del Distrito, se concertó cambiar el contenido de la Licencia Ambiental, donde se adoptó como proyecto para poder descontaminar el Río Bogotá, la construcción de dos plantas: **Salitre segunda fase y Canoas**, proyecto este que aún está vigente. [...]*”. (Negrilla de texto original).

105. Manifestó que no se puede aceptar que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial luego de “[...] *conocer el proceso, asistir, deliberar y decida de las modificaciones que se le introdujeron al proyecto, a más de exigir el cumplimiento de lo dispuesto en la Licencia de 1996, olvide, desconozca o ignore después lo*

²⁷ Cfr. Folio 32 *ibidem*.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

acordado en las múltiples mesas de trabajo llevadas a cabo a lo largo del proyecto que nos ocupa [...]”.

106. Argumentó que el ministerio anotado *supra* desconoció los actos previos que dieron origen al nuevo esquema del sistema de tratamiento de aguas residuales “[...] que se adoptó en el Decreto CON EL AVAL del Ministerio de Vivienda y otros entes Gubernamentales [...]” que participaron en el proyecto de descontaminación del río Bogotá, lo que evidencia las contradicciones del ente ministerial entre su actuar y sus decisiones, por lo que su participación y posterior sanción constituye un desconocimiento de los actos propios, de las tareas y actuaciones realizadas con su anuencia y concluyó que no hay “[...] *concurrencia entre su actuar y el resultado adoptado; [...]*”.

Parte demandada

107. Guardó silencio en este momento procesal.

II. CONSIDERACIONES

108. La Sala abordará el estudio de las consideraciones en las siguientes partes: i) la competencia de la Sala; ii) los actos administrativos acusados; iii) el problema jurídico y, iv) análisis del recurso de apelación.

Competencia de la Sala

109. Vistos el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo²⁸, sobre la competencia del Consejo de Estado, en segunda instancia, aplicable en los términos

²⁸ “[...] El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión. [...]”.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

del artículo 308²⁹ de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011³⁰, sobre el régimen de transición y vigencia; y el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto, en segunda instancia.

110. La Sala procederá a examinar las argumentaciones expuestas por la parte demandada en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida el 25 de abril de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, teniendo en cuenta que de conformidad con el artículo 328 del Código General del Proceso³¹, norma aplicable al presente caso en virtud de lo dispuesto en el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo³², se limitará a conocer de los puntos o cuestiones a los cuales se contrae dicho recurso, puesto que los mismos, en el caso de apelante único, definen el marco de la decisión que habrá de adoptarse en la segunda instancia.

111. La Sala no observa en el presente proceso la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado, por lo que se procede a decidir el caso *sub lite*.

Actos administrativos acusados

112. Los actos administrativos acusados son los siguientes:

113. La Resolución núm. 0908 de 25 de mayo de 2007³³ “[...] POR LA CUAL SE IMPONE UNA SANCIÓN Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES [...]” expedida por el Asesor del Despacho del Viceministerio de Ambiente – Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, que en su parte resolutive señaló:

²⁹[...] ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior. [...]”

³⁰ “[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”.

³¹ “[...] Artículo 328. Competencia del superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

[...]”

³² “[...] Artículo 267. 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 [...]”.

³³ Cfr. folios 61 y 110 a 138 del cuaderno núm. 1 del expediente.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

*[...] **ARTÍCULO PRIMERO.-** Rechazar por improcedente la solicitud del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente -DAMA- de Cesación del Procedimiento de la investigación administrativa de carácter ambiental iniciada por este Ministerio, mediante la Resolución Nro. 0561 del 27 de Marzo de 2006, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

***ARTÍCULO SEGUNDO.-** Declarar responsable al Distrito Capital de Bogotá por el Cargo formulado en la Resolución Nro. 0561 del 27 de marzo de 2006 , consistente en: “Presuntamente haber incumplido la obligación establecida en el Artículo Segundo de la Resolución Nro 577 del 12 de junio de 2000, por parte del Distrito Capital de Bogota, considerando que las actividades a implementar para la segunda fase de la PTAR El Salitre y el cambio de esquema para la Descontaminación del Río Bogota debieron ser propuestas para la debida aprobación del Ministerio con la anterioridad que dichos Actos Administrativos y la normatividad ambiental lo requerían” proferida por este Ministerio, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.*

***ARTÍCULO TERCERO.-** Imponer al Distrito Capital de Bogota una multa neta por valor de **QUINIENTOS CINCUENTA Y DOS MILLONES VEINTICUATRO MIL PESOS** (\$552.024.000) M/Cte., por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.*

***PARÁGRAFO.-** El valor de la multa impuesta en la presente resolución, deberá ser cancelada por el Distrito Capital de Bogota, mediante consignación a nombre del Fondo Nacional Ambiental-FONAM, en la cuenta corriente del Banco de Occidente No. 230-05554-3, dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de la presente resolución. El incumplimiento a los términos y cuantías señalados, dará lugar a su exigibilidad por jurisdicción coactiva.*

***ARTÍCULO CUARTO.-** La sanción pecuniaria impuesta mediante el presente acto administrativo, no exime al infractor del cumplimiento de las obligaciones contraídas a través de los actos administrativos expedidos por este Ministerio y de observar las normas sobre protección ambiental y sobre el manejo de los recursos naturales renovables.*

***ARTÍCULO QUINTO.-** El Distrito Capital tendrá tres (3) meses a partir de la ejecutoria del acto administrativo que acoja el presente concepto técnico para presentar a este Ministerio las obras y las actividades con sus responsables, el cronograma de ejecución y la financiación para poder cumplir con lo establecido en la Resolución 577 de 2002..*

***ARTÍCULO SEXTO.-** Por la Dirección de Licencias, Permisos y Tramites Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, notifíquese el presente acto administrativo al representante legal o apoderado debidamente constituido del Distrito Capital de Bogota y/o del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente-DAMA.*

***ARTICULO SEPTIMO.-** Por la Dirección de Licencias, Permisos y Tramites Ambientales de éste Ministerio, notificar el contenido de la presente providencia y en su calidad de terceros intervinientes a los señores Ángel Humberto Medellín, Miguel Ángel Amaya Pedraza, Fernando Matallana Usaquén y a la Fundación Amigos del Planeta, así como a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR-, o a los respectivos apoderados debidamente constituidos.*

***ARTÍCULO OCTAVO-** Publicar el contenido del presente acto administrativo en la Gaceta Ambiental de este Ministerio.*

***ARTÍCULO NOVENO-** Contra la presente resolución procede el recurso de reposición el cual podrá interponerse por escrito ante el funcionario que toma la presente decisión, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación o a la desfijación del edicto si a ello hubiere*



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaría Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

lugar, con el lleno de los requisitos establecidos en el artículo 52 y concordantes del Código Contencioso Administrativo.

[...].”

114. La Resolución núm. 1010 de 1 de junio de 2009³⁴, “[...] *Por la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 908 del 25 de mayo de 2007 y se toman otras determinaciones [...]*” expedida por la Directora de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que en su parte resolutive dispuso:

[...] ARTÍCULO PRIMERO.- *Ratificar el cargo único señalado en el artículo segundo de la Resolución No. 561 del 27 de marzo de 2006, formulado en contra del Distrito Capital de Bogotá y/o Secretaría Distrital de Ambiente.*

ARTICULO SEGUNDO.- *Modificar el artículo tercero de la Resolución No. 908 del 25 de mayo de 2007, en el sentido de imponer al Distrito Capital de Bogotá y/o Secretaría Distrital de Ambiente una sanción consistente en una multa por un valor de Cuatrocientos Cuarenta y Un Millones Seiscientos Diecinueve Mil Doscientos Pesos m/cte (\$441.619.200), por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.*

ARTÍCULO TERCERO.- *Por la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, notificar el contenido del presente acto administrativo al Doctor Orlando Sepúlveda Otálora en su calidad de Apoderado Especial de la Secretaría Distrital de Ambiente y al Representante Legal y/o Apoderado debidamente constituido del Distrito Capital de Bogotá y/o Secretaría Distrital de Ambiente.*

ARTÍCULO CUARTO.- *Por la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, notificar el contenido del presente acto administrativo, en su calidad de terceros intervinientes a los representantes legales y/o apoderados de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR-, de la Fundación Amigos del Planeta, de la Personería Municipal de Soacha y de la ONG Cabildos Verdes de Soacha.*

ARTÍCULO QUINTO.- *Publicar el contenido del presente acto administrativo en la Gaceta Ambiental de este Ministerio.*

ARTICULO SEXTO.- *Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno y se da por agotada la vía gubernativa.*

[...].”

³⁴ Cfr. folios 36 a 52 del cuaderno núm. 1 del expediente.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

Problema jurídico

115. Corresponde a la Sala, con fundamento en la demanda, la decisión del *a quo* y el recurso de apelación, determinar si: i) la responsabilidad por el incumplimiento de la licencia ambiental se encontraba o no en cabeza de la parte demandante; ii) la parte demandada con la expedición de los actos administrativos acusados vulneró o no los principios de confianza legítima y de respeto del acto propio; iii) se cumplió la normativa que regula el procedimiento para la modificación de la licencia ambiental; y iv) la multa impuesta estaba soportada legalmente.

116. En consecuencia, se determinará si hay lugar a revocar o confirmar la sentencia proferida, en primera instancia.

Análisis del recurso de apelación

Identidad del cargo de la investigación administrativa ambiental con el que produjo la declaratoria de responsabilidad y la imposición de la sanción

117. El recurrente respecto del argumento en el que el *a quo* consideró que “[...] “(...) el cargo que motivó el inicio de la investigación ambiental a través de la Resolución 561 de 2006, no difiere del cargo por el cual declaró responsable e impuso la sanción al Distrito Capital, [...]” el cual tiene plena identidad y se circunscribe a la responsabilidad de la entidad sancionada por el incumplimiento del artículo segundo de la Resolución 577 de 2000, el cual no prosperó en la providencia de primer grado, manifestó que “[...] desde punta (sic) de vista técnico no se tiene ningún comentario al respecto. [...]”.

Responsabilidad respecto del incumplimiento de la licencia ambiental que motivó la investigación administrativa y la expedición de los actos acusados

118. La parte demandada indicó en relación con el cargo según el cual las decisiones de naturaleza técnica, económica, tecnológica, de alta ingeniería, contratación de personal, construcción de interceptores y canales, solamente las podía tomar la EAAB, y en tal medida, mediante el Decreto 626 de 28 de diciembre



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

de 2007³⁵ se dispuso la cesión de la licencia ambiental a dicha empresa; que, este trámite se inició mediante el radicado No. 4120-E1-43123 de 22 de abril de 2009, el cual se encontraba sujeto a la normatividad contenida en el Decreto 1220 de 2005, razón por la que sin que existiera una solicitud escrita del cedente o beneficiario de la licencia ambiental y la voluntad expresa del cesionario de aceptar dicha cesión, realizando de mutuo acuerdo la petición ante el ministerio, no se podía efectuar dicha cesión independientemente de la existencia de actos administrativos como el Decreto 626 de 2007, en particular su artículo 3^o³⁶.

119. Señaló que no se le puede demandar por hacer cumplir la norma ambiental vigente en materia de licenciamiento ambiental al momento que se presentó la petición de cesión de la licencia ambiental.

120. También indicó que acorde con el artículo 3^o. de la Resolución 0993 de 2009, el Distrito Capital y la Secretaria Distrital de Ambiente continúan siendo responsables de la decisión final que se produzca con ocasión de la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 561 de 2006, contenida en los actos administrativos acusados y que la EAAB no acepto en el documento de cesión de la licencia ambiental el proceso sancionatorio indicado, por lo que concluye que, la responsabilidad del incumplimiento establecido en la Resolución 561 de 2006 y en las decisiones sancionatorias 908 de 2007 y 1010 de 2009 corresponde al Distrito Capital y/o Secretaria Distrital de Ambiente y no a la EAAB.

121. Sobre este planteamiento del recurrente, la Sala, en primer lugar, hace mención de la Resolución 817 de 1996, mediante la cual el Ministerio del Medio Ambiente otorgó la licencia ambiental ordinaria al Distrito Capital de Santafé de Bogotá (hoy Bogotá D.C.), para el proyecto de descontaminación del río Bogotá, localizado en Santafé de Bogotá, Departamento de Cundinamarca.

122. En dicho acto administrativo, se dispuso: i) que la licencia ambiental únicamente autorizaba el diseño, construcción, operación y demás actividades de la

³⁵ “[...]” Por el cual se asigna a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., la función de establecer las condiciones de uso y tenencia de la estructura actual de la Planta de Tratamiento de Aguas residuales El Salitre y la ejecución, operación, administración y mantenimiento de la misma.” [...]”.

³⁶ “[...]” La Secretaría Distrital de Ambiente y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P deberán realizar todos los trámites administrativos necesarios ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para la cesión de la licencia ambiental conferida para la descontaminación del Río Bogotá según Resolución No 817 calendarada el 24 de julio de 1996. [...]”.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

Planta de Tratamiento del río Salitre; ii) que para efectos del diseño, construcción y operación de las Plantas de los ríos Fucha (proyectada su construcción a 7 años) y Tunjuelo (proyectada a 10 años), se presentaría ante la cartera ministerial anotada *supra*, los estudios técnicos-ambientales respectivos conforme a los términos de referencia que se señalen para tales efectos, previa solicitud del beneficiario de la licencia ambiental; y que una vez se presentaran, evaluaran y aprobaran dichos estudios para la ejecución de las plantas de los ríos Fucha y Tunjuelo por el Ministerio del Medio Ambiente, se procedería en su momento a la modificación de la licencia³⁷.

123. Los artículos décimo segundo y décimo sexto del citado acto administrativo aluden, en su orden, a la responsabilidad que tiene el Distrito Capital de todos los daños y perjuicios que se deriven del incumplimiento de los términos, requisitos, exigencias, condiciones y obligaciones impuestas en la resolución que otorgó la licencia ambiental y a que los delegados del Ministerio del Medio Ambiente ejercerán la supervisión y verificación, en cualquier momento, del cumplimiento de los lineamientos y recomendaciones contenidos en la licencia y los contenidos en el estudio de impacto ambiental, el plan de manejo ambiental y los exigidos en la resolución anotada *supra*, que tengan como propósito la ejecución y operación del proyecto, precisando que cualquier contravención de la misma dará lugar a la aplicación de las sanciones legales vigentes, sin perjuicio de las acciones penales y civiles a que haya lugar.

124. La Resolución 0561 de 2006 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante la cual se abre una investigación administrativa de carácter ambiental y se formulan cargos, en sus consideraciones previó que “[...] mediante Resolución No. 817 del 24 de julio de 1996, **modificada por las Resoluciones Nos. 1121 del 16 de octubre de 1996, 577 del 12 de junio de 2000 y 821 del 17 de agosto de 2000 (confirmada mediante Resolución No. 0463 del 4 de junio de 2001)**, otorgó a favor del Distrito Capital de Santafé de Bogotá y/o Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá D.C., Licencia Ambiental ordinaria para el proyecto “Descontaminación del Río Bogotá”, [...]”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

125. Posteriormente el mismo acto administrativo aludió a la modificación de la licencia ambiental, así: “[...] en atención a la solicitud radicada bajo el No. 3111-1-

³⁷ Parágrafos primero y segundo del artículo primero de la Resolución 817 de 1996.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

12444 del 13 de agosto de 2003, presentada por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente - DAMA, este Ministerio expidió el Auto No. 0899 del 23 de septiembre de 2003, modificado por el Auto No. 1064 del 12 de noviembre de 2003, **por el cual se inició el trámite de modificación de la Licencia Ambiental otorgada mediante Resolución No. 0817 de 1996 (modificada por las Resoluciones Nos. 1121 de 1996, 577 y 821 de 2000), en el sentido de acoger el nuevo esquema ajustado del sistema de tratamiento de aguas residuales para la ciudad de Bogotá D.C. [...]**. (Negrilla fuera de texto).

126. En cuanto a la modificación indicada, el acto administrativo de inicio de investigación señaló que correspondía a “[...] *la ampliación de la capacidad de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales El Salitre y su adecuación como Planta de Tratamiento Primario Químicamente Asistido; la construcción del Interceptor Engativa-Cortijo; construcción y operación del Interceptor Fucha – Tunjuelo y la estación elevadora del Tunjuelo; la construcción del Interceptor Tunjuelo – Canoas, la Estación Elevadora de Canoas, y el Interceptor Canoas – Alicachín; y finalmente, la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Canoas. [...]*”.

127. También reseño frente a las obligaciones contenidas en la Resolución 577 de 2000, que “[...] *se establecieron obligaciones a los interesados en cuanto a los términos de construcción de las dos fases de la Planta de Tratamientos (sic) del Salitre, así como de construcción y entrada en funcionamiento de la planta de Fucha, basados en los lineamientos de los instrumentos ambientales y seguimiento posterior, que hace parte fundamental de la licencia ambiental otorgada al proyecto en comento. [...]*”.

128. La Resolución 0561 de 2006 resolvió abrir investigación administrativa ambiental al Distrito Capital de Bogotá por el presunto incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo segundo de la Resolución 577 de 2000, en cuanto a los términos exigidos para el cambio de esquema del proyecto de descontaminación del río Bogotá, el cual fue licenciado mediante Resolución 817 de 1996; y como cargo único formuló el siguiente: “[...] *Presuntamente haber incumplido la obligación establecida en el Artículo Segundo de la Resolución Nro 577 del 12 de junio de 2000, por parte del Distrito Capital de Bogotá, considerando que las actividades a implementar para la segunda fase de la PTAR El Salitre y el cambio de esquema para la Descontaminación del Río Bogotá debieron ser*



Número único de radicación: 25000232400020100005102
Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
Capital de Bogotá

propuestas para la debida aprobación del Ministerio con la anterioridad que dichos Actos Administrativos y la normatividad ambiental lo requerían. [...]”.

129. De lo expuesto se observa que: i) el otorgamiento de la licencia ambiental ordinaria se hizo en el año de 1996 por parte del Ministerio del Medio Ambiente al Distrito Capital de Santafé de Bogotá (hoy Bogotá D.C.), para el proyecto de descontaminación del río Bogotá; ii) la licencia ambiental únicamente se autorizó para el diseño, construcción, operación y demás actividades de la Planta de Tratamiento del río Salitre; iii) en lo concerniente al diseño, construcción y operación de las Plantas de los ríos Fucha y Tunjuelo, cuya proyección de construcción era de 7 y 10 años, respectivamente, se deberían presentar los estudios técnicos-ambientales respectivos conforme a los términos de referencia, previa solicitud del beneficiario de la licencia ambiental; y una vez se presentaran, evaluaran y aprobaran dichos estudios, se procedería en su oportunidad con la modificación de la licencia; iii) la responsabilidad del proyecto estaba en cabeza del Distrito Capital de Bogotá y la supervisión y verificación, en cualquier momento, del cumplimiento de la licencia ambiental, del estudio de impacto ambiental y del plan de manejo ambiental, así como de las condiciones y requerimientos establecidos en la resolución de otorgamiento de la misma, podría dar lugar a la comisión de cualquier contravención con la aplicación de las sanciones legales vigentes; iv) el 13 de agosto de 2003 se solicitó por parte del DAMA el trámite de modificación de la licencia ambiental otorgada mediante la Resolución 817 de 1996, para que se acogiera un nuevo esquema ajustado para el sistema de tratamiento de aguas residuales para Bogotá D.C., que se centraba en que se pasaría de tres plantas de tratamiento a dos y otros cambios que se expusieron anteriormente; v) mediante la Resolución 0561 de 2006 se dispuso abrir investigación administrativa ambiental contra el Distrito Capital de Bogotá, por incumplir presuntamente las obligaciones comprendidas en el artículo segundo de la Resolución 577 de 2000 y se formuló un cargo único.

130. Desde el inicio de la investigación administrativa ambiental según la Resolución 0561 de 2006, se determinó que la misma era contra el Distrito Capital de Bogotá, quien fue a quien se le otorgó la licencia ambiental ordinaria para el proyecto de descontaminación del río Bogotá, independientemente de que



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

apareciera interviniendo en el proceso administrativo el DAMA y luego la Secretaria Distrital de Ambiente o la EAAB.

131. El Decreto 626 de 28 de diciembre de 2007³⁸ expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá D.C. en su parte considerativa señala que “[...] *la operación y mantenimiento de la Fase Inicial de la PTAR El Salitre está actualmente a cargo de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. en virtud de los convenios firmados, se hace necesario que la Empresa asuma de manera definitiva la tenencia, administración, operación y mantenimiento de la estructura de la Planta actual, fijando las condiciones de uso de la misma. [...]*” y en su artículo tercero dispuso que la Secretaria Distrital de Ambiente y la EAAB debían realizar “[...] todos los trámites administrativos necesarios ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para la cesión de la licencia ambiental conferida para la descontaminación del Río Bogotá según Resolución No. 817 calendada el 24 de julio de 1996. [...].” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

132. La Resolución 0908 de 25 de mayo de 2007, rechazó por improcedente la solicitud del DAMA de cesación del procedimiento de investigación administrativa ambiental iniciada a través de la Resolución 0561 de 2006, declaró responsable al Distrito Capital de Bogotá por el cargo formulado en la resolución *ibidem* y le impuso una multa por la suma de \$552.024.000; y la Resolución 1010 de 1 de junio de 2009 ratificó el cargo único señalado en el artículo segundo del acto administrativo que dio apertura a la investigación administrativa ambiental “[...] *formulado en contra del Distrito Capital de Bogotá y/o Secretaria Distrital de Ambiente. [...]*”, y modificó el valor de la multa impuesta a la entidad territorial anotada y/o Secretaria Distrital de Ambiente quedando en la suma de \$441.619.200.

133. Además, es pertinente mencionar que según lo alegado por la parte demandada, no obstante se autorizó la cesión de la licencia ambiental otorgada mediante la Resolución 817 de 1996 a la EAAB, en el mismo acto administrativo (Resolución 0993 de 2009) se mantuvo a cargo del Distrito Capital y/o Secretaria Distrital de Ambiente la responsabilidad en torno a la decisión final que se produzca por motivo de la investigación administrativa ambiental que se inició con la expedición de la Resolución 0561 de 2006.

³⁸ “[...] *Por el cual se asigna a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., la función de establecer las condiciones de uso y tenencia de la estructura actual de la Planta de Tratamiento de Aguas residuales El Salitre y la ejecución, operación, administración y mantenimiento de la misma. [...]*”.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
Capital de Bogotá

134. En suma, los actos acusados, en cuanto a este argumento, están conformes con el ordenamiento jurídico aplicable.

Desconocimiento de los actos previos. Cumplimiento de la normativa que regula el procedimiento para la modificación de la licencia ambiental

135. Según la parte demandada este cargo se resume en que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial asistió, deliberó, participó y decidió sobre las modificaciones que se le efectuaron al proyecto de descontaminación del río Bogotá y exige el cumplimiento de la licencia ambiental de 1996, desconociendo lo acordado en mesas de trabajo realizadas en desarrollo del proyecto y que los actos administrativos verbales no tienen efectos jurídicos sobre quienes intervienen en las mesas de trabajo y lo dispuesto en la licencia ambiental, por lo que no tiene objeto adelantar dichas reuniones tendientes a estudiar las modificaciones del proyecto, si con posterioridad su contenido es desconocido.

136. El recurrente, respecto de este argumento, manifestó que: i) durante las fechas de realización de las mesas de trabajo (de septiembre a noviembre de 2006), en concreto a la terminación de las mismas, las causas generadoras de la sanción ya se encontraban vigentes; ii) la participación y conocimiento de la situación por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, no constituye una causal para incumplir la aplicación de la normativa vigente prevista en la Ley 99; iii) la participación del ente ministerial en las mesas de trabajo derivadas del Acuerdo Interinstitucional de 2006, tenía por objeto cumplir las obligaciones del CONPES 3320 de 2004.

137. Reiteró que las mesas de trabajo y el Acuerdo Interinstitucional de 2006 no tuvieron como objeto tratar el tema de la licencia ambiental sino lograr el cierre financiero del proyecto que permitiera cubrir el déficit presupuestal de los municipios y del Distrito Capital de Bogotá, lo cual no eximía a esta última entidad territorial o al DAMA, hoy Secretaria Distrital de Ambiente, de cumplir con las exigencias normativas del licenciamiento ambiental del proyecto anotado *supra*.

138. Expresó que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial actuó acorde con la normatividad y surtió el trámite pertinente según la legislación, cuando se solicitó la modificación de la licencia ambiental por parte del Distrito Capital, y por



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

ello, no se puede colegir que se demoró cuatro (4) años en decidir la misma, lo cual obedeció a la falta de planeación del ente territorial.

139. En la sentencia de primera instancia el *a quo* consideró: “[...] *Observa la Sala que se desconoce por parte de la entidad sancionadora, los actos previos tendientes a la adopción del nuevo esquema del sistema de tratamiento de las aguas residuales, adoptado en dicho Decreto **no solo con el aval del MDVT, sino de los distintos entes gubernamentales que intervinieron en el proyecto de descontaminación del río Bogotá.*** [...]”. (Negrilla fuera de texto).

140. De igual manera la providencia indicada refirió a la doctrina del respeto por los actos propios y al principio de confianza legítima, citando apartes de pronunciamientos de esta Corporación sobre dichos temas y señaló que “[...] *el principio del acto propio y la confianza legítima le impide a ese sujeto de derecho modificar unilateralmente su decisión, pues la confianza del administrado no se genera por la convicción de la apariencia de legalidad de una actuación, sino por la seguridad de haber obtenido una posición jurídica definida a través de un acto que creo situaciones particulares y concretas a su favor, situación que si se desconoce puede conducir a la violación del principio de la buena fe contenido en el artículo 83 Constitucional y de ello a la vulneración del debido proceso.* [...]”.

141. El *a quo* precisó que: “[...] *contrario a lo manifestado por la cartera ministerial en los actos demandados el Distrito no incurrió en incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2 de la Resolución 577 de 2000, por cuanto la (sic) pruebas obrantes permiten concluir que la licencia ambiental ha sido objeto implícitamente de modificaciones por parte del MDVT siendo avaladas así mismo en las mesas de trabajo que hacían parte del plan de cumplimiento del proyecto de descontaminación del río Bogotá, en los que activamente participó dicho ministerio.* [...]”.

142. La Sala considera que para el análisis de este cargo, se requiere tener de presente el desarrollo jurisprudencial de los principios de confianza legítima y de respeto del acto propio, para luego, determinar bajo la óptica de estos principios si en el caso *sub examine*, como lo afirma el *a quo*, sustentado en los mismos, se logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos acusados, o por el contrario, estos se encuentran conforme a la normatividad superior con base en la cual fueron expedidos.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

143. La Corte Constitucional en la sentencia T-158 de 2 de marzo de 2006³⁹ señaló sobre el principio de confianza legítima que: “[...] *“...pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades.”*⁴⁰; y en relación con la tesis del respecto por el acto propio indicó que deriva del anterior principio: “[...] *en la medida en que, cuando los ciudadanos están vinculados por los actos de la administración, las situaciones generadas por estos actos no pueden ser revertidas de manera unilateral ni arbitraria en detrimento del administrado. En la T-073 de 2005 se dijo: “La Corte ha considerado con fundamento en la teoría del respeto al acto propio⁴¹, que actos administrativos que reconocen un derecho subjetivo en cabeza de una determinada persona no pueden ser revocados, salvo con el consentimiento del titular del derecho subjetivo o por orden judicial.*⁴² [...]”.

144. En la sentencia T-698 de 6 de septiembre de 2010⁴³ la Corte Constitucional precisó los principios en que se fundamenta, en que consiste y la finalidad del principio de confianza legítima, de la siguiente manera:

“[...] 17. El principio de confianza legítima se fundamenta en los principios de la buena fe, seguridad jurídica y respeto al acto propio. Consiste en que la administración “no puede ejercer sus potestades defraudando la confianza debida a quienes con ella se relacionan”⁴⁴

Según la Corte este principio, que es “éticamente deseable y jurídicamente exigible”⁴⁵, pretende proteger a los administrados frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades.

³⁹ M.P. Doctor HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

⁴⁰ C-478 de 1998.

⁴¹ [Cita del aparte transcrito] La teoría del respeto por el acto propio tiene su fundamento en el principio de la buena fe. En la sentencia T-295 de 1999 la anterior tesis fue definida como *“una limitación del ejercicio de derechos que, en otras circunstancias podrían ser ejercidos lícitamente; en cambio, en las circunstancias concretas del caso, dichos derechos no pueden ejercerse por ser contradictorias respecto de una anterior conducta, esto es lo que el ordenamiento jurídico no puede tolerar, porque el ejercicio contradictorio del derecho se traduce en una extralimitación del propio derecho.*

⁴² [Cita del aparte transcrito] Ver Sentencia T-035 de 1998 y T-614 de 2001.

⁴³ M.P. Dr. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ.

⁴⁴ Sentencia T-617 de 1995

⁴⁵ T-1159 de 2004.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

[...].

145. En la misma providencia se precisó que el principio de respeto del acto propio es una manifestación del principio de la buena fe y señaló como opera y los elementos que se deben presentar para verificar su desconocimiento.

“[...] 19. El principio de respeto del acto propio, que también es una manifestación del principio de la buena fe, opera en el sentido de impedirle a un sujeto de derecho que ha emitido un acto que genera una situación particular, concreta y definida a favor de otro, modificar unilateralmente su decisión; porque la confianza del administrado no se genera “por la convicción de la apariencia de legalidad”⁴⁶ de una actuación, sino por la seguridad de haber obtenido una determinada posición jurídica favorable.

En la sentencia T-295 de 1999, se expuso la forma como la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado acerca de cuáles son los elementos que deben coincidir para considerar que el principio de respeto del acto propio ha sido desconocido:

“a. Una conducta jurídicamente anterior, relevante y eficaz. b. El ejercicio de una facultad o de un derecho subjetivo por la misma persona o centros de interés que crea la situación litigiosa, debido a la contradicción -atentatorio de la buena fe- existente entre ambas conductas. c. La identidad del sujeto o centros de interés que se vinculan en ambas conductas.”⁴⁷

146. Concluyó sobre estos dos principios: *“[...] la jurisprudencia constitucional ha establecido que, en desarrollo del principio de confianza legítima y de respeto del acto propio, se sanciona “como inadmisibles toda pretensión lícita, pero objetivamente contradictoria, con respecto al propio comportamiento efectuado por el sujeto”⁴⁸. [...].”*

⁴⁶ Ver Sentencia T-083 de 2003.

⁴⁷ Sentencia T-295 de 1999.

⁴⁸ Ver también sentencias T-475 de 1992, T-1228 de 2001 y T-141 de 2004.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

147. Esta Sección⁴⁹ se pronunció sobre la *“teoría de los actos propios”* señalando que esta soportada a partir de los principios de la confianza legítima y de la buena fe, según la cual le prohíbe a una parte ir en contra de sus propios actos, con el propósito de salvaguardar la confianza depositada en el comportamiento y las conductas según los actos propios, *“[...] sin que resulte posible desconocer los efectos jurídicos que se desprenden de una conducta precedente.”*⁵⁰ [...].

148. Esta Corporación en la sentencia citada, aludió al alcance de dicha teoría: *“[...] “(...) nadie puede venir válidamente contra sus propios actos, regla cimentada en el aforismo ‘adversus factum suum quis venire non potest’, que se concreta sencillamente en que no es lícito hacer valer un derecho en contradicción con una conducta anterior, o sea, ‘venire contra factum proprium non valet’. Es decir va contra los propios actos quien ejercita un derecho en forma objetivamente incompatible con su conducta precedente, lo que significa que la pretensión que se funda en tal proceder contradictorio, es inadmisibles y no puede en juicio prosperar. (...) En suma, la regla ‘venire contra factum proprium non valet’ tiene una clara aplicación jurisprudencial, pero además goza de un particular valor normativo en la medida en que está fundada en la buena fe, la cual el ordenamiento erige como principio de derecho que irradia todas las relaciones jurídicas, como ética media de comportamiento exigible entre los particulares y entre éstos y el Estado. La buena fe está consagrada como canon constitucional en el artículo 83 de la C.P.⁵¹”*

⁴⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de 14 de mayo de 2020; C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; número único de radicación 05001-23-31-000-2005-07646-01.

⁵⁰ Puede consultarse la sentencia T- 618 de 2000, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez, en la cual se dijo: *“(...) Se trata de una limitación del ejercicio de derechos que, en otras circunstancias podrían ser ejercidos lícitamente; en cambio, en las circunstancias concretas del caso, dichos derechos no pueden ejercerse por ser contradictorias respecto de una anterior conducta, esto es lo que el ordenamiento jurídico no puede tolerar, porque el ejercicio contradictorio del derecho se traduce en una extralimitación del propio derecho (...)*En la doctrina y en la jurisprudencia colombiana no ha sido extraño el tema del acto propio, es así como la Corte Constitucional en la T-475/92- dijo: *“La doctrina, por su parte, ha elaborado diversos supuestos para determinar situaciones contrarias a la buena fe. Entre ellos cabe mencionar la negación de los propios actos (venire contra factum proprium), las dilaciones injustificadas, el abuso del poder y el exceso de requisitos formales, sin pretender con esta enumeración limitar el principio a tales circunstancias.”*(...) Miguel S. Marienhoff dice que: *“El acto que creó derechos, si es ‘regular’ no puede ser extinguido por la administración pública mediante el procedimiento de la revocación por razones de ‘ilegitimidad’.* Es válido el anterior concepto para toda clase de actos que definen situaciones jurídicas porque la razón para que no haya revocatorias unilaterales también lo es para el respeto al acto propio, por eso agrega el citado autor: *“Es este un concepto ético del derecho que, tribunales y juristas, deben tener muy en cuenta por el alto valor que con él se defiende”* El respeto al acto propio no se predica solo de magistrados y juristas, sino de todos los operadores jurídicos porque se debe a que la estabilidad de dicho acto tiene como base el principio de la buena fe, no solo en la relación del Estado con los particulares sino de estos entre sí, buena fe que hoy tiene consagración constitucional en Colombia”.

⁵¹ Sentencia de 9 de mayo de 2011, Número de Radicado: 25000-23-26-000-2003-02021-01 (33913), Magistrada Ponente: Olga Mélida Valle de la Hoz, Sección Tercera, Subsección



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

149. Acorde con los lineamientos jurisprudenciales expuestos, se pueden extraer los siguientes aspectos de cada uno de los siguientes principios: el de **confianza legítima**: i) consiste en que la administración no puede ejercer sus atribuciones defraudando la confianza que ha generado en sus actuaciones y actos en cabeza de quienes se vinculan con ella; ii) su finalidad es proteger al administrado frente a cambios bruscos e intempestivos de la administración; iii) se presenta en eventos en los que el administrado no tiene un derecho adquirido, en razón a que su posición jurídica puede alterarse por las autoridades públicas; iv) se fundamenta en los principios de la buena fe, seguridad jurídica y respeto al acto propio; y v) se sanciona por no ser permitida, toda pretensión, que aun cuando lícita, es objetivamente contradictoria, frente al propio comportamiento realizado por el sujeto. El de **respeto del acto propio**: i) la administración no puede revertir de forma arbitraria ni unilateral las situaciones generadas por sus actos, en perjuicio de los administrados; ii) también es una manifestación del principio de la buena fe; iii) tiene como finalidad impedirle al sujeto que expidió un acto que genera una situación particular, concreta y definida en cabeza de otro, modificar unilateralmente su decisión, en razón a que el administrado deriva su confianza del convencimiento absoluto y pleno de haber logrado una posición jurídica beneficiosa a sus intereses; y iv) prohíbe a una parte ir en contra de sus propios actos, sin que le sea posible desconocer los efectos jurídicos derivados de una conducta previa, siendo incompatible y contradictoria con esta última.

150. Reseñados los principales elementos de los principios indicados, la Sala procede a analizar si con la expedición de los actos administrativos acusados fueron desconocidos los principios de confianza legítima y de respeto del acto propio, para lo cual se hará un recuento sobre el procedimiento administrativo ambiental que se surtió y concluyó con la expedición de las resoluciones sancionatorias demandadas y que fueron declaradas nulas por el *a quo*.

151. Debe observarse que el criterio del *a quo* para aplicar los principios de confianza legítima y de respeto del acto propio fue que, por un lado, “[...] *la entidad sancionadora no podía desconocer los actos y las modificaciones que se han venido desarrollando en el curso del proyecto de descontaminación del río Bogotá, esto es la construcción y puesta en operación del sistema de tratamiento de aguas residuales en el Distrito Capital el que ha venido siendo objeto de estudios técnicos*



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

ambientales dada su complejidad, pues ha sido conocedor de estos, [...]”; y, por el otro, “[...] el Distrito no incurrió en incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2 de la Resolución 577 de 2000, por cuanto la (sic) pruebas obrantes permiten concluir que la licencia ambiental ha sido objeto implícitamente de modificaciones por parte del MDVT siendo avaladas así mismo en las mesas de trabajo que hacían parte del plan de cumplimiento del proyecto de descontaminación del río Bogotá, en los que activamente participó dicho ministerio. [...]”.

152. De esta manera, en la sentencia de primera instancia se consideró que la parte demandante no incurrió en el incumplimiento endilgado en los actos administrativos acusados, específicamente del artículo segundo de la Resolución 577 de 2000, la cual modificó la Resolución 817 de 1996, en virtud a que: i) en el año 2006 que se inició la investigación ambiental por la parte demandada, ésta tenía conocimiento del nuevo esquema adoptado y aprobado en el pacto de cumplimiento para el proyecto de descontaminación del río Bogotá, puesto a consideración del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual descartaba la ejecución de la segunda fase de la PTAR Salitre; ii) las recomendaciones del documento CONPES 3320 de 2004, daban cuenta de las mesas de trabajo que se adelantaban por la complejidad de la problemática de la descontaminación del río Bogotá; iii) la entidad demandada no podía desconocer “[...] los actos y las modificaciones [...]”, que se dieron en el trámite del proyecto indicado, el cual fue materia de estudios técnicos ambientales conocidos por la cartera ministerial, en especial la variación del proyecto inicial; y iv) la licencia ambiental fue implícitamente modificada.

153. La Sala encuentra frente a este argumento que, el procedimiento administrativo ambiental que adelantó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial contra el Distrito Capital de Bogotá, el cual se inició con la expedición de la Resolución 0561 de 2006, por el presunto incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo segundo de la Resolución 577 de 2000, referente al cambio del esquema para el proyecto de descontaminación del río Bogotá, al considerar que las actividades a implementar para la segunda fase de la PTAR Salitre y el cambio de esquema mencionado se debieron proponer para la aprobación de la entidad ministerial, con la antelación que se requería acorde con los actos administrativos correspondientes y la normatividad ambiental, y que culminó con la declaratoria de responsabilidad de la entidad territorial y la imposición



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

de una multa mediante la Resolución 0908 de 2007 y su ratificación en cuanto al cargo único y modificación del monto de la multa en la Resolución 1010 de 2009, se sujetó a la normativa vigente aplicable al mismo.

154. En tal virtud, el procedimiento administrativo ambiental se agotó acorde con las disposiciones que justificaron su inicio y terminación, como consta en los fundamentos⁵² de los actos administrativos anotados *supra*, es decir, obedeció al ejercicio de una atribución normativa la cual esta regulada en el ordenamiento jurídico, cumplió con todas las exigencias procedimentales y se circunscribió a investigar el presunto incumplimiento de las obligaciones comprendidas en el artículo segundo de la Resolución 577 de 12 de junio de 2000, respecto de los términos exigidos para el cambio del esquema para el proyecto de descontaminación del río Bogotá, el cual fue licenciado a través de la Resolución 817 de 1996, por lo que, una vez surtido, la parte demandada expidió las Resoluciones 0908 de 2007 y 1010 de 2009 mediante las que impuso la sanción de multa y ratificó la misma en el segundo acto administrativo modificando su valor.

155. Para la Sala, el conocimiento que tuvo el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en relación con el proyecto de descontaminación del río Bogotá y específicamente sus modificaciones, en virtud de las gestiones, intervenciones o participaciones que haya adelantado sobre el mismo, previamente a la decisión administrativa reglada que se sometió a la normativa aplicable y que inició el 27 de marzo de 2006 (Resolución 0561), no se puede considerar para efectos de sustentar la aplicación de la teoría de los actos propios en el asunto bajo estudio.

156. En efecto, en el caso *sub examine*, no se puede tener como fundamento de la ilegalidad de los actos administrativos acusados, el desconocimiento del principio de respeto del acto propio, por las razones que se explican a continuación, pero antes es importante poner de relieve, que los actos administrativos enjuiciados, frente a los cuales se consideró la aplicación de la teoría de los actos propios y se

⁵² Resolución 0561 de 2006 “[...] en cumplimiento con lo previsto en la **Ley 99 de 1993, los Decretos 1594 de 1984** y 1220 de 2005, de la **Ley 790 de 2002, los Decretos 0216 de 2003 y 3266 de 2004, y [...]**” (Negrilla fuera de texto).

Resolución 0908 de 2007 “[...] En ejercicio de las funciones [...], especialmente las conferidas en la **Ley 99 de 1993, en el Decreto 216 del 3 de febrero de 2003, Decreto 1594 de 1984, Decreto 3266 del y (sic) 8 de octubre de 2004, y [...]**” (Negrilla fuera de texto).

Resolución 1010 de 2009 “[...] En ejercicio de las funciones delegadas mediante Resolución No. 1393 de agosto 8 de 2007 y proferida por el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y [...]”.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

concluyó que se desvirtuó su presunción de legalidad, corresponden a la declaratoria de responsabilidad por el incumplimiento de la obligación fijada en el artículo segundo de la Resolución 577 de 2000, correspondiente a “[...] considerando que las actividades a implementar para la segunda fase de la PTAR El salitre y el cambio de esquema para la Descontaminación del Río Bogotá debieron ser propuestas para la debida aprobación del Ministerio con la anterioridad que dichos Actos Administrativos y la normatividad ambiental lo requerían” [...]” y la imposición de una sanción de multa en cuantía inicial de quinientos cincuenta y dos millones veinticuatro mil pesos mcte (\$552.024.000), modificada posteriormente a cuatrocientos cuarenta y un millones seiscientos diecinueve mil doscientos pesos mcte (\$441.619.200). Si bien la obligación que se le impuso a la parte demandante está vinculada a la segunda fase de la PTAR El Salitre y el cambio de esquema para el proyecto de descontaminación del río Bogotá y cuyo incumplimiento suscitó el procedimiento administrativo ambiental sancionatorio, ésta se encuentra contenida en el artículo segundo de la resolución anotada *supra*, mediante la cual se modificó la licencia ambiental.

157. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante la Resolución 577 de 2000, modificó parcialmente el artículo tercero, numerales 3.1.2., 3.1.3., 3.2.1., 3.2.2., 3.2.7., 3.4.3. de la Resolución núm. 817 de 1996 por la cual se confirió licencia ambiental ordinaria al Distrito Capital de Bogotá y/o Alcaldía Mayor de Bogotá, para el proyecto de descontaminación del río Bogotá.

158. Por tanto, la declaratoria de incumplimiento e imposición de una multa, previstas en los actos administrativos acusados, tuvieron como origen la inobservancia de las obligaciones contenidas en la licencia ambiental otorgada en el año 1996 (modificada con la Resolución 577 de 2000).

159. Si bien como lo señala el *a quo*, antes del inicio del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental (Resolución 0561 de **27 de marzo de 2006**), la entidad ministerial en virtud de diferentes escenarios (decisiones, documentos y mesas de trabajo) había conocido la propuesta de un nuevo esquema para el proyecto de descontaminación del río Bogotá, como fueron la sentencia de 25 de agosto de 2004 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sección cuarta, subsección “B” y el documento CONPES 3320 de 2004, ello no implicaba



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

que se estuvieran modificando las obligaciones a cargo de la entidad beneficiaria de la licencia ambiental, establecidas en la Resolución 817 de 1996 y sus posteriores modificaciones (Resolución 577 de 2000), en razón a que: i) legalmente la modificación de la resolución mediante la cual se otorgó la licencia ambiental al Distrito Capital de Bogotá, para el proyecto de descontaminación del río Bogotá, debía llevarse a cabo según lo previsto en la normativa aplicable y vigente para tal efecto y con la expedición de una resolución contentiva de los ajustes pertinentes a la autorización ambiental, acorde con los fundamentos que fueran acogidos o no por la autoridad ambiental competente; ii) el procedimiento administrativo de modificación y expedición de la nueva resolución esta reglado, y no es viable considerar, como en el caso *sub lite*, que con la sentencia de la acción popular referida *supra* o en unas mesas de trabajo o por conducto de un documento CONPES, se modificó tácitamente la licencia ambiental; iii) estos planteamientos de la necesaria expedición de una nueva resolución de modificación de la Resolución 817 de 1996, están acreditados en la medida que desde que se expidió este acto administrativo, se han emitido varias resoluciones modificatorias de la misma, como han sido las siguientes: 1121 de 16 de octubre de 1996, 577 de 12 de junio de 2000 y 821 de 17 de agosto de 2000, confirmada por la Resolución 0463 de 4 de junio de 2001⁵³. Incluso estando en curso el procedimiento administrativo ambiental iniciado con la Resolución 0561 de 2006 y que finalizó con la expedición de las resoluciones acusadas (Resolución 0908 de 2007 y 1010 de 2009), se expidió la Resolución 1929 de 1º. de noviembre de 2007⁵⁴; y iv) la misma parte demandante presentó el **13 de agosto de 2003** la solicitud de trámite administrativo de modificación de la licencia ambiental, cuando previamente la parte demandada le había expuesto en la comunicación 2211-2-135 de 6 de febrero de 2003 que, “[...] *Considerando que el proyecto de descontaminación del Río Bogotá se piensa modificar a una única planta de tratamiento de aguas residuales, [...] y que el sistema de tratamiento secundario biológico previsto para la fase II de la PTAR El Salitre se cambiaría a un tratamiento físico-químico, como fue presentado en la reunión sostenida el pasado 27 de enero, se recomienda iniciar los trámites de modificación a la Licencia Ambiental otorgada mediante Resolución No. 817 de julio de 1996; teniendo en cuenta además, que el nuevo programa contempla obras diferentes, caudales mayores al*

⁵³ Resolución 0908 de 25 de mayo de 2007. Cfr. Folio 61 cuaderno 3 del expediente.

⁵⁴ Modificó las Resoluciones Nos. 817 y 1121 de 1996, 577 de 2000 que fue modificada con la 821 del mismo año. Cfr. Folio 729 cuaderno 2 del expediente.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

incluir al municipio de Soacha, ocurrencia de otros impactos que no han sido evaluados y un mayor volumen de lodos, [...]”⁵⁵. (Negrilla fuera de texto).

160. En cuanto al Acuerdo Interinstitucional del 24 de noviembre de 2006, la Sala observa que: i) fue suscrito con posterioridad al inicio del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio, casi ocho (8) meses después de la expedición de la Resolución 0561 de 2006; ii) se celebró con fundamento en el documento CONPES 3320 de 2004, “[...] dando cumplimiento a las obligaciones y responsabilidades asignadas en dicho documento a cada una de las entidades involucradas, [...]”⁵⁶; iii) en dicho acuerdo se alude a unas sesiones de trabajo de la mesa interinstitucional realizadas en el año 2006, en fechas previas a su suscripción: septiembre 6 y 26, octubre 9 y 19, y noviembre 16 y 24 fecha esta última en la que se suscribió el acuerdo indicado *supra*, pero siendo todas estas fechas posteriores al inicio del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio en marzo de 2006); iv) ningún aparte del acuerdo interinstitucional refiere a la licencia ambiental otorgada para el proyecto de descontaminación del río Bogotá y a su modificación contenida en la Resolución 577 de 2000; v) los temas tratados en la mesa interinstitucional se limitaron a la inversión de los recursos de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR provenientes de la tasa ambiental del Distrito Capital, las inversiones del Distrito Capital en el programa de descontaminación del río Bogotá y la propiedad de la PTAR Salitre; y vi) en las firmas aparece una anotación según la cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial “acompaña” la firma del acuerdo, conforme a las “recomendaciones” del documento CONPES 3320 de 2004.

161. En razón a que se requiere de una solicitud, el agotamiento de un procedimiento administrativo y la expedición de una nueva resolución que modifique la licencia ambiental, la parte demandante, el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, radicó dicha solicitud bajo el núm. 3111-1-12444 de 13 de agosto de 2003 y la parte demandada expidió los Autos 0899 de 23 de septiembre de 2003, modificado por el Auto 1064 de 12 de noviembre del mismo año, por el cual se dio inicio al “[...] **trámite de modificación de la Licencia**

⁵⁵ Cfr. Folio 147 cuaderno 1 del expediente.

⁵⁶ Cfr. Folio 226 cuaderno 1 del expediente.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

Ambiental otorgada mediante Resolución No. 0817 de 1996 (modificada por las Resoluciones Nos. 1121 de 1996, 577 y 821 de 2000) en el sentido de acoger el nuevo esquema ajustado del sistema de tratamiento de aguas residuales para la ciudad de Bogotá D.C. [...]”⁵⁷.

162. Según lo expuesto, desde antes de la sentencia de acción popular (25 de agosto de 2004) y del documento CONPES 3320 de 2004 (6 de diciembre de 2004), la parte demandante tenía pleno conocimiento de que se requería adelantar el trámite de modificación de la licencia ambiental para ajustarla según las modificaciones del proyecto para la descontaminación del río Bogotá, al punto que, como se mencionó previamente, presentó la petición pertinente ante la autoridad ambiental competente, el 13 de agosto de 2003. Adicionalmente, desde el año 1996 en que se otorgó la licencia ambiental, se han expedido cuatro (4) modificaciones a la resolución que concedió la licencia ambiental, mediante las resoluciones que se enunciaron en esta providencia.

163. Los Decretos 1180 de 10 de mayo de 2003⁵⁸ y 1220 de 21 de abril de 2005⁵⁹, previeron los casos en que procedía la modificación de la licencia ambiental, el procedimiento para su modificación y una vez se reuniera toda la información requerida, la autoridad ambiental competente decide sobre la modificación o no de la licencia ambiental.

164. En este orden de ideas, existía un procedimiento regulado normativamente en los decretos reglamentarios citados, bajo los cuales se debía adelantar el trámite de modificación de la licencia ambiental, sin que se pueda considerar que: i) la autorización ambiental fue modificada implícitamente; y ii) la modificación se produjo en virtud a que la entidad concedente de la licencia ambiental tuvo conocimiento de los cambios del proyecto de descontaminación del río Bogotá a través de su participación o intervención en procesos judiciales, reuniones o mesas de trabajo o por ser destinataria de recomendaciones de un documento de política pública (CONPES 3320 de 2004), porque ello es contrario a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico para la modificación de la licencia ambiental.

⁵⁷ Resolución 0561 de 27 de marzo de 2006. Cfr. Folio 4 cuaderno 1 del expediente.

⁵⁸ “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales.”

⁵⁹ “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.” Este decreto derogó el 1180 de 2003.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
Capital de Bogotá

165. Para la Sala también es contradictorio que, la parte demandante haya solicitado el inicio de un trámite administrativo de modificación de la licencia ambiental, acorde con la normativa que regulaba el procedimiento de modificación de la autorización ambiental, el que debía finalizar a través de la decisión correspondiente, y que además, era necesario para que se modificaran las obligaciones impuestas en la Resolución 577 de 2000, que motivaron el inicio del procedimiento administrativo ambiental sancionatorio, para que se ajustara conforme a los cambios del proyecto de descontaminación del río Bogotá, pero que fue desistido⁶⁰; y que se fundamente la sentencia de primera instancia en la configuración del desconocimiento del principio de respeto del acto propio, al modificarse implícitamente la licencia ambiental por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en la forma que se expuso en párrafos precedentes de esta sentencia, por cuanto lo que en derecho correspondía era modificar la resolución que confirió la licencia ambiental ordinaria para el proyecto de descontaminación del río Bogotá, conforme a la normatividad aplicable a dicha modificación, mediante el trámite del procedimiento administrativo respectivo y la expedición de la resolución de modificación, tal y como se había efectuado en ocasiones anteriores, **para ajustar la licencia ambiental a los cambios que se hubieren producido en el proyecto licenciado**, y como lo inició la parte demandante en el año 2003 pero luego desistió en el año 2007.

166. El haber conocido la parte demandada las modificaciones que estaba teniendo el proyecto de descontaminación del río Bogotá, no constituye una conducta o actuación de la magnitud y eficacia requerida para que pudiera considerarse que estaba siendo desconocida en la decisión administrativa ambiental sancionatoria y con incompatibilidad frente a aquella, con mayor razón cuando lo que se sancionó fue el incumplimiento de unas obligaciones establecidas en la licencia ambiental (artículo segundo Resolución 577 de 2000) y, como se mencionó, el conocimiento que tuvo la parte demandada fue atinente a los cambios del proyecto aludido; por el contrario, está demostrado en el proceso, que la parte demandada le sugirió a la parte demandante adelantar el trámite administrativo de modificación de la licencia ambiental, en razón a los cambios que se estaban adelantando al

⁶⁰ La Secretaria Distrital de Ambiente solicitó con radicado 4120-E1-69203 de 6 de julio de 2007, desistir del trámite de modificación de la licencia ambiental iniciado en el año 2003; el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante Auto 1816 de 13 de julio de 2007 aceptó el desistimiento. Cfr. Folio 944 cuaderno 2 del expediente.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

proyecto de descontaminación del río Bogotá. Por tanto, no existió contradicción alguna en el proceder de la parte demandada, su conducta no vulneró los principios de confianza legítima, de la buena fe, y el acto posterior no desconoció ningún acto previo propio.

167. En síntesis, para la Sala no se transgredieron los principios de confianza legítima y de respeto del acto propio con la expedición de los actos administrativos acusados, y por ello, no se desvirtuó su presunción de legalidad.

La multa impuesta tenía como finalidad acelerar el control de los vertimientos y mitigar sus efectos sobre el medio ambiente

168. El recurrente refirió que la parte demandante señaló que “[...] “(...) *la sanción de multa procede cuando se violan las normas sobre protección ambiental, lo que no ocurrió en el presente caso (...) [...]”*⁶¹ y frente a este argumento se debe tener en cuenta los criterios plasmados en el concepto técnico 218 de 3 de febrero de 2006, que sustentó el incumplimiento dispuesto en la Resolución 561 del mismo año y reiteró que para el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial es evidente la falta de planeación con la que el Distrito Capital solicitó la modificación de la licencia ambiental, tanto para la PTAR Salitre como para las demás plantas, por cuanto el cambio de esquema de tres a dos plantas y un colector, son obras que exigen una serie de actividades de planificación que permitieron observar que se incumplirían los plazos establecidos en la Resolución 577 de 2000.

169. Además, indicó que, la multa impuesta tenía como propósito corregir y conminar a la Secretaria Distrital de Ambiente a acelerar el control de los vertimientos sobre el río Bogotá en el Distrito Capital, y en tal medida, las remociones autorizadas a obtener con la Resolución 577 de 2000 que tenían como plazo para iniciar en el año 2004, no se ha cumplido.

170. Anotó que desde el año 2002 se había establecido que el sistema propuesto no era el adecuado, época en la cual se debió remitir la información al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y solo hasta julio de 2007 se reportó dicha conclusión, cuando ya se había expedido la Resolución 561 de 27 de marzo de 2006.

⁶¹ Cfr. Folio 945 cuaderno 2 del expediente.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

171. Insistió en que la participación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en las mesas de trabajo que dieron origen al Acuerdo Interinstitucional, no lo releva de cumplir los actos administrativos cuya finalidad es promover una relación de armonía y respeto del hombre con la naturaleza y fijar unos criterios para la recuperación, conservación, protección, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables para garantizar un desarrollo sostenible.

172. La Sala comparte el argumento expuesto por la parte demandada, en cuanto a que el procedimiento administrativo ambiental que se adelantó contra la parte demandante, no se limitaba a verificar el presunto incumplimiento de las obligaciones del artículo segundo de la Resolución 577 de 2000 (modificatoria de la licencia ambiental), sino que además estaba la consecuencia derivada de dicho incumplimiento que fue la contaminación que se produjo al recurso hídrico con las demás repercusiones para el medio ambiente.

173. La Sala realiza un recuento normativo y jurisprudencial sobre la licencia ambiental, para efectos de determinar si la multa impuesta en los actos administrativos acusados estaba autorizada legalmente.

174. El artículo 49 de la Ley 99, previó la obligatoriedad de la licencia ambiental para la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.

175. La licencia ambiental es entendida en los términos del artículo 50 de la Ley 99, como “[...] *la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada. [...]*”.

176. La Corte Constitucional consideró en la sentencia C-746 de 26 de septiembre 2012⁶², que la licencia ambiental “[...] *es el resultado del agotamiento o la decisión*

⁶² M.P. Doctor LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

final de un procedimiento complejo que debe cumplir el interesado para obtener una autorización para la realización de obras o actividades, con capacidad para incidir desfavorablemente en los recursos naturales renovables o en el ambiente. [...], es un mecanismo de intervención del Estado en la economía y su otorgamiento es una función en la que concurren las competencias del legislador, de la administración central, y descentralizada territorialmente y por servicios.

177. En la providencia anotada *supra* se concluyó que, con fundamento en la jurisprudencia constitucional, la licencia ambiental: “[...] (i) es una autorización que otorga el Estado para la ejecución de obras o la realización de proyectos o actividades que puedan ocasionar un deterioro grave al ambiente o a los recursos naturales o introducir una alteración significativa al paisaje (Ley 99/93 art. 49); (ii) **tiene como propósitos prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los efectos ambientales que produzcan tales actividades; [...]** (iv) **opera como instrumento coordinador, planificador, preventivo, cautelar y de gestión, mediante el cual el Estado cumple diversos mandatos constitucionales, entre ellos proteger los recursos naturales y el medio ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar el deterioro ambiental y realizar la función ecológica de la propiedad; (v) es el resultado de un proceso administrativo reglado** y complejo que permite la participación ciudadana, [...]”. (Negrilla fuera de texto).

178. La Corte Constitucional en la sentencia T-462A de 8 de julio de 2014⁶³, indicó que la figura de la licencia ambiental está prevista para, “[...] responder a la necesidad de prevenir, mitigar, corregir, compensar, manejar y controlar los impactos al ambiente generados por la actividad humana, en aras de establecer la forma en que puedan ser gestionados de manera responsable con la protección del ambiente”⁶⁴ [...]”.

179. La sentencia referida definió la licencia ambiental de la siguiente manera: “[...] es el acto administrativo emitido por la autoridad ambiental competente, a través del cual se autoriza a una persona jurídica pública o privada a **ejecutar una obra o proyecto de infraestructura que puede producir deterioro grave a los recursos**

⁶³ M.P. Doctor JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.

⁶⁴ Cfr. Rodríguez, Gloria Amparo. “Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia”. Foro Nacional Ambiental, Bogotá mayo de 2011.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

naturales o al medio ambiente o introducir modificaciones notorias al paisaje, y que por eso, debe darse un cumplimiento estricto a las obligaciones y requisitos establecidas en ella para la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos negativos ambientales de la obra autorizada. [...]"; y también aludió al contenido que le ha dado la jurisprudencia constitucional a la naturaleza y alcance de esta autorización, según las siguientes premisas: "[...] (b) La razón de ser de las licencias ambientales es la protección de los derechos individuales y colectivos. Corresponde a las autoridades públicas velar por estos derechos, en particular cuando la amenaza de su vulneración aumenta debido al desarrollo de actividades riesgosas.⁶⁵ [...] (d) **La licencia ambiental tiene un fin preventivo o precautorio en la medida en que busca eliminar o por lo menos prevenir, mitigar o reversar, en cuanto sea posible, con la ayuda de la ciencia y la técnica, los efectos nocivos de una actividad en los recursos naturales y el ambiente.**⁶⁶ [...]". (Negrilla fuera de texto).

180. En tal medida, este instrumento integra la normativa para la protección ambiental o el manejo de recursos naturales renovables, cuya infracción da lugar a la aplicación de los artículos 84⁶⁷ y 85 de la Ley 99.

181. Por lo expuesto, la multa impuesta en los actos administrativos demandados se encuentra soportada normativamente en la atribución conferida en los artículos 84 y 85 de la Ley 99, que facultan a la autoridad ambiental competente, en el caso *sub lite*, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para imponer al infractor de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables, mediante resolución motivada y según la gravedad de la infracción, las sanciones y medidas preventivas previstas en el artículo 85 citado.

182. En ese orden de ideas, en la Resolución 0908 de 2007, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial señaló que el cargo único de incumplimiento establecido dentro del proceso administrativo ambiental no

⁶⁵ Ver sentencia C-328 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁶⁶ Ver sentencia C-035 de 1999 M.P. Antonio Barrera Carbonell y reiterado en la sentencia T-282 de 2012 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁶⁷ "ARTÍCULO 84. Cuando ocurriere violación de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo de recursos naturales renovables, el Ministerio del Medio Ambiente o las Corporaciones Autónomas Regionales impondrán las sanciones que se prevén en el artículo siguiente, según el tipo de infracción y la gravedad de la misma. Si fuere el caso, denunciarán el hecho ante las autoridades competentes para que se inicie la investigación penal respectiva."



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaría Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

corresponde a una “[...] *presunción caprichosa de mero incumplimiento de términos* [...]”⁶⁸, sino a las consecuencias reales que con el incumplimiento de los niveles de remoción de la planta de tratamiento el Salitre se le causaba al cuerpo de aguas y al entorno en general. Esta consideración es sustentada en el concepto técnico No. 689 de 3 de mayo de 2007, según el cual “[...] *“Es claro entonces, que para el año 2004, el sistema de tratamiento de aguas residuales de la PTAR el Salitre, debía estar cumpliendo con las remociones en mención, lo que a la fecha no se ha cumplido. Esto implica que el Distrito Capital y/o Secretaría del Medio Ambiente viene generando una afectación al cuerpo de agua y a su entorno, desde el 01 de enero de 2005 y que hasta hoy se presenta sin haber implementado ninguna medida para lograr estas remociones.”* [...]”⁶⁹. (Negrilla fuera de texto).

183. Respecto de la afectación al medio ambiente producida como consecuencia del incumplimiento del artículo segundo de la Resolución 577 de 2000, la resolución citada *supra* determinó que, “[...] *no es posible que los habitantes de la ciudad de Bogotá sigan padeciendo las consecuencias nocivas en el recurso hídrico del río Bogotá derivadas de un incumplimiento del titular de la Licencia Ambiental para el proyecto, en cuanto a los términos aprobados para la implementación de la segunda fase de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales del Salitre, con los porcentajes de remoción pertinentes, [...]”*⁷⁰; y a continuación precisa sobre el agua que “[...] *es un recurso natural que forma parte del llamado ambiente natural o entorno, el cual resulta insustituible para el mantenimiento de la salud y para asegurar la vida del ser humano, [...]”*⁷¹ y es un “[...] *elemento esencial del ambiente, su preservación, conservación, uso y manejo están vinculados con el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano.* [...]”⁷², citando sentencias de la Corte Constitucional sobre el derecho a un ambiente sano y la función estatal de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y los efectos y consecuencias de la contaminación del recurso hídrico⁷³. (Negrilla fuera de texto).

⁶⁸ Cfr. Folio 171 cuaderno 1 del expediente.

⁶⁹ Cfr. Folio 172 *ibidem*.

⁷⁰ Cfr. Folio 174 *ibidem*.

⁷¹ Cfr. Folio 176 cuaderno 1 del expediente.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ *Ibidem*.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
 Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
 Capital de Bogotá

184. Por su parte, la Resolución 1010 de 2009, señaló sobre la diferencia negativa en la remoción en el sistema de tratamiento de aguas residuales y la afectación que se produce al río Bogotá, que:

“[...] Para ese caudal se estarían vertiendo al río con el funcionamiento de la primera fase, 648 g/s de DBO y 560 g/s de SST y con la entrada en operación de la segunda fase de la PTAR El Salitre se tendría un vertimiento de 30mg/lt de DBO y de SST.

Lo anterior indica que actualmente se presenta una diferencia negativa en la remoción propuesta por la Alcaldía de Bogotá en el sistema de tratamiento de aguas residuales de la PTAR Salitre de 132mg/lt de DBO y 110mg/lt de SST, situación que nos permite inferir que los beneficios ambientales propuestos por dicha entidad no se están alcanzando en los niveles propuestos lo que evidentemente se ve reflejado sobre el cuerpo de agua que se está tratando al privarlo de estos beneficios ambientales generando con ello una afectación no porque se esté degradando el recurso hídrico ni por que dicha entidad sea la causante de la contaminación de dicho recurso sino porque se está privando al río Bogotá de los beneficios ambientales establecidos en el artículo segundo de la Resolución 577 del 2000, al efectuar una remoción menor a la esperada. [...]”⁷⁴.

185. En suma, en razón a que la licencia ambiental, y en particular las obligaciones previstas en el artículo segundo de la Resolución 577 de 2000, forman parte de la normativa sobre protección ambiental o sobre manejo de recursos naturales renovables, la multa impuesta en los actos administrativos acusados esta conforme al ordenamiento normativo superior.

Conclusión

186. La Sala, considera que, con fundamento en los argumentos expuestos previamente, los actos administrativos acusados se encuentran ajustados al ordenamiento jurídico superior y no vulneraron los principios de confianza legítima

⁷⁴ Cfr. Folio 242 cuaderno 1 del expediente.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
Capital de Bogotá

y de respeto del acto propio, y por ello, no se desvirtuó su presunción de legalidad; en consecuencia, procederá a revocar la sentencia proferida en primera instancia, el 25 de abril de 2013, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A".

Condena en costas

187. Visto el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, sobre condena en costas, y atendiendo la conducta asumida por las partes, la Sala considera que no se configuran los presupuestos previstos en la norma, por lo que se abstendrá de condenar en costas a la parte demandante.

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

III. RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A", de 25 de abril de 2013, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Sin condena en costas en esta instancia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: En firme esta providencia, devolver el expediente al Tribunal de origen.



Número único de radicación: 25000232400020100005102
Demandante: Secretaria Distrital de Ambiente del Distrito
Capital de Bogotá

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

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

CONSTANCIA: La presente providencia 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, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.