



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil veinte (2020)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00
Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ
Demandado: LA NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y
 DESARROLLO SOSTENIBLE – AUTORIDAD
 NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)
Tema: SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE ACTO
 ADMINISTRATIVO POR DESCONOCIMIENTO DE
 DISPOSICIONES SUPERIORES RELATIVAS AL
 TRÁMITE DE EXPEDICIÓN DE UNA LICENCIA
 AMBIENTAL

Auto que decide sobre solicitud de suspensión provisional

El Despacho procede a resolver la solicitud de suspensión provisional presentada por el municipio de Bojacá – Cundinamarca, frente a la Resolución N.º 00363 de 13 de marzo de 2018, por medio de la cual la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- resolvió el recurso de reposición interpuesto por la sociedad mercantil “Parque Ecológico Praderas del Antelio S.A. E.S.P.” en contra de la Resolución N.º 2364 de 31 de agosto de 2017, expedida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR-.

I. Antecedentes

I.1. La demanda

El **municipio de Bojacá – Cundinamarca**, acudió ante esta jurisdicción en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –en adelante, CPACA–, para obtener la declaratoria de nulidad de la Resolución N.º 00363 de 13 de marzo de 2018, mediante la cual la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- revocó la Resolución N.º 2364 de 31 de agosto de 2017, expedida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR- y, en su lugar,



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00
Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

otorgó licencia ambiental¹ en favor de la sociedad comercial Parque Ecológico Praderas del Antelio S.A. E.S.P., para ejecutar el proyecto denominado *"Relleno Sanitario Parque Ecológico Praderas del Antelio"* en la Vereda Fute del municipio de Bojacá. A título de restablecimiento del derecho, el Municipio solicitó que se «[...] *recupere la ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo expedido por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, contenido en la Resolución número 2364 de agosto 31 de 2017 [...]*», que había negado la concesión de la licencia ambiental.

I.2. Hechos que anteceden la solicitud de suspensión provisional

I.2.1. Mediante escrito de 11 de marzo de 2014, la sociedad comercial **Parque Ecológico Praderas del Antelio S.A. E.S.P.** solicitó a la **Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR-** licencia ambiental para la construcción y operación de un relleno sanitario a desarrollarse en el predio Fute del municipio de Bojacá – Cundinamarca.

I.2.2. En consideración a que la sociedad solicitante, a pesar de los múltiples requerimientos, no aportó la información referente al plan de manejo ambiental a efectos de complementar el estudio de impacto ambiental –lo cual resulta indispensable para el inicio de actividades–, la CAR, mediante Resolución N.º 2364 de 31 de agosto de 2017, resolvió negar la licencia ambiental solicitada para el desarrollo del proyecto de construcción y operación de un relleno sanitario.

I.2.3. El apoderado especial de la sociedad comercial titular del proyecto, mediante escrito de 28 de septiembre de 2017, interpuso recurso de reposición contra la Resolución N.º 2364 de 2017. El día siguiente, el mismo apoderado presentó recusación contra el Director General de la CAR.

¹ Ley 99 de 22 de diciembre de 1993. *"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. [...]. Artículo 73º.- De la conducencia de la Acción de Nulidad. La acción de nulidad procede contra los actos administrativos mediante los cuales se expide, modifica o cancela un permiso, autorización, concesión o Licencia Ambiental de una actividad que afecte o pueda afectar el medio ambiente".*



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00

Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

1.2.4. De conformidad con el trámite de impedimentos y recusaciones en sede administrativa establecido en el artículo 12 del CPACA², el Procurador General de la Nación, mediante auto de 8 de noviembre de 2017, resolvió designar a la Unidad Administrativa Especial Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA- para que continuara con el trámite administrativo N.º CAR 46127 de otorgamiento de la licencia ambiental solicitada por la sociedad comercial Parque Ecológico Praderas del Antelio S.A. E.S.P.

1.2.4. La ANLA, al resolver el recurso de reposición interpuesto por el apoderado de la sociedad comercial solicitante, consideró que el proyecto “*Relleno Sanitario Parque Ecológico Praderas del Antelio*” cumple con los requerimientos ambientales para su ejecución. Por tal motivo, mediante Resolución N.º 00363 de 13 de marzo de 2018, resolvió:

«ARTÍCULO PRIMERO: Reponer en el sentido de revocar en todas sus partes la Resolución 2364 del 31 de agosto de 2017 proferida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR [...].

ARTÍCULO SEGUNDO: Otorgar a la sociedad Parque Ecológico Praderas del Antelio S.A. E.S.P. [...] licencia ambiental para el proyecto “Relleno Sanitario Parque Ecológico Praderas del Antelio” en el predio denominado Finca Fute [...] del municipio de Bojacá, departamento de Cundinamarca [...].»

² **“ARTÍCULO 12. TRÁMITE DE LOS IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES.** En caso de impedimento el servidor enviará dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento la actuación con escrito motivado al superior, o si no lo tuviere, a la cabeza del respectivo sector administrativo. A falta de todos los anteriores, al Procurador General de la Nación cuando se trate de autoridades nacionales o del Alcalde Mayor del Distrito Capital, o al procurador regional en el caso de las autoridades territoriales.

La autoridad competente decidirá de plano sobre el impedimento dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el impedimento, determinará a quién corresponde el conocimiento del asunto, pudiendo, si es preciso, designar un funcionario ad hoc. En el mismo acto ordenará la entrega del expediente.

Cuando cualquier persona presente una recusación, el recusado manifestará si acepta o no la causal invocada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su formulación. Vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior.

La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida. Sin embargo, el cómputo de los términos para que proceda el silencio administrativo se reiniciará una vez vencidos los plazos a que hace referencia el inciso 1 de este artículo”.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00
Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

I.3. Fundamentos de la solicitud de suspensión provisional del acto administrativo acusado

La parte demandante solicitó³ que se decrete la suspensión provisional de los efectos de la Resolución N.º 00363, expedida por la ANLA el 13 de marzo de 2018, con base en las consideraciones que se agruparon en los siguientes capítulos:

I.3.1. Violación de derechos subjetivos de aplicación inmediata

En el contexto del procedimiento administrativo iniciado por la sociedad comercial Parque Ecológico Praderas del Antelio S.A. E.S.P., con la finalidad de obtener la licencia ambiental para ejecutar el proyecto de construcción y operación de un relleno sanitario en la Vereda Fute del municipio de Bojacá - Cundinamarca, se presentaron las siguientes irregularidades:

La ANLA vulneró el derecho a la igualdad, el artículo 40 del CPACA y los artículos 228, 230 y 231 del C.G.P. en tanto:

- i) Omitió la notificación del auto por medio del cual avocó conocimiento del recurso de reposición interpuesto por la sociedad comercial solicitante de la licencia ambiental en contra de la Resolución N.º 2354 de 31 de agosto de 2017, mediante la cual la CAR negó la licencia solicitada.
- ii) Omitió proferir un auto de pruebas a través del cual se decretara y, posteriormente, se practicara la inspección ocular que fuere realizada el 27 de diciembre de 2017.
- iii) Omitió notificar la celebración de dicha inspección ocular a los terceros intervinientes en el trámite, en especial, al municipio de Bojacá.

³ Folios 1 y ss. del Cuaderno de medidas cautelares del expediente de la referencia.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00

Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

iv) Vulneró el artículo 9.º de la Ley 489 de 1998⁴ y el artículo 2.2.2.3.9.6. del Decreto 1076 de 2015⁵, en tanto que el Grupo Técnico de la Subdirección de Evaluación de la ANLA actuó sin competencia para practicar la inspección ocular realizada el 27 de diciembre de 2017, toda vez que no existió acto administrativo mediante el cual la Dirección General de la ANLA la comisionara o delegara para tal efecto.

v) Omitió correrle traslado al municipio de Bojacá del contenido del acta de la inspección ocular realizada el 27 de diciembre de 2017, a pesar de mediar petición expresa al respecto, radicada el 7 de febrero de 2018.

vi) Tampoco garantizó que el municipio de Bojacá pudiera controvertir el plano de cuerpos hídricos y de cuencas hidrográficas, por cuanto este no estaba en óptimas condiciones de legibilidad. Además, dicho documento constaba en una copia representativa de un presunto mero plano que carecía de características descriptivas de los presuntos cuerpos de agua y humedales a representar.

vii) Sin tener certeza acerca de si dicha actividad era compatible con el respectivo uso del suelo de conformidad con el Esquema de Ordenamiento

⁴ "ARTICULO 90. DELEGACION. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley.

PARAGRAFO. Los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos".

⁵ "Artículo 2.2.2.3.9.6. De la comisión de diligencias. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- podrá comisionar la práctica de pruebas y de las medidas y diligencias que se estimen necesarias para el adecuado cumplimiento de las funciones asignadas por la ley y los reglamentos a las autoridades ambientales.

Así mismo, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible podrán comisionar estas diligencias en los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a un millón de habitantes dentro de su perímetro urbano y en las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002".



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00
Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

Territorial del municipio de Bojacá, la ANLA confirió licencia ambiental para desarrollar el proyecto de construcción y operación del Relleno Sanitario Parque Ecológico Praderas del Antelio.

viii) No obstante que el 16 de febrero de 2018, el municipio de Bojacá solicitó a la ANLA que se declarara la nulidad de la actuación administrativa surtida a partir del 27 de diciembre de 2017, la citada entidad consideró que la inspección ocular era un mero procedimiento interno que no requería auto previo que la decretara, aun cuando su resultado sí era indispensable para tomar la decisión. Dicha autoridad no resolvió de fondo el incidente de nulidad propuesto y actuó desprovista de sana crítica y no aplicó las reglas de la experiencia. Dicha actuación desconoció los artículos 3.º, numeral 11; 41 y 42 del CPACA, en tanto que es deber del operador administrativo remover los obstáculos e irregularidades que afectan derechos subjetivos de aplicación inmediata.

ix) Desconoció el artículo 107 de la Ley 99 de 1993 y el numeral 4 del artículo 2.2.3.3.5.2. del Decreto 1076 de 2015, al no exigirle a la sociedad solicitante de la licencia ambiental, la autorización de los propietarios de los predios respectivos, a efectos de obtener el correspondiente permiso de vertimientos de los lixiviados provenientes de la descomposición de los residuos sólidos. Dichas disposiciones son de orden público, de obligatorio cumplimiento y no admiten transacción.

x) Se reconoció, por parte de la ANLA, haber desconocido el artículo 70 de la Ley 99 de 1993, el artículo 15 del Decreto 2820 de 2010 y los artículos 3, numerales 1 y 6; 37 y 38 del CPACA, al pretermittir comunicarles y garantizar la participación en el trámite del licenciamiento a los terceros residentes y/o titulares del derecho real de dominio de las áreas de influencia directa e indirecta del proyecto de relleno sanitario, es decir, respecto de los titulares del derecho de dominio respecto de aquellas franjas de terreno por donde se instalará la red de conducción del agua residual tratada. Esto, con el fin de que hubiesen ejercido sus derechos, el cual es un requisito indispensable para la expedición del licenciamiento ambiental, máxime cuando a los



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00
Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

terceros, con posterioridad a la firmeza de la licencia ambiental no les es dable oponerse a la imposición de servidumbres.

xi) Por último, la ANLA también omitió comunicar la existencia del trámite administrativo en sede del recurso de reposición a los miembros del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá y a los municipios de Mosquera y Soacha, dado que, en atención al ajuste del Estudio de Impacto Ambiental elaborado por la sociedad mercantil solicitante, indefectiblemente, el lixiviado resultante del proceso de descomposición de los residuos sólidos sería transportado por tubería hasta su destinatario final en el cauce del Río Bogotá.

1.3.2. Asunción de competencias por parte de la ANLA sin habilitación legal para el efecto

La sociedad comercial solicitante de la licencia ambiental vulneró los artículos 1.º, 3.º, 15, 21, 24 y 25 del Decreto 2820 de 2010 y los artículos 2.2.2.3.3.3., 2.2.2.3.5.1., 2.2.2.3.6.2. y 2.2.2.3.6.3. del Decreto 1076 de 2015, al incumplir el deber de informar a la comunidad sobre el alcance del proyecto con la finalidad de que se garantizara la participación de las comunidades y se incorporara en el estudio de impacto ambiental los aportes, ajustes y requerimientos correspondientes, así como la caracterización de las áreas de influencia directa e indirecta en su aspecto socioeconómico.

1.3.3. Pretermisión de valoración y motivación alguna respecto de: i) la capacidad de recepción de residuos sólidos provenientes del Distrito Capital e impactos ambientales acumulativos y sinérgicos; y ii) de acuíferos y zona de recarga de acuíferos, para efectos de la expedición de la Resolución 00393 de 2018

La ANLA desconoció el artículo 42 del CPACA, en tanto que el acto administrativo cuestionado está desprovisto de la motivación relativa a su habilitación para otorgar la licencia ambiental solicitada.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00
Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

De igual forma, dicho acto administrativo también carece de motivación puesto que no se tuvo en cuenta que el Concepto Técnico N.º 00922, expedido por la Subdirección de Evaluación y Seguimiento de la ANLA el 9 de marzo de 2018, es claro en advertir que la realización del proyecto licenciado no es funcional ante un servicio regional que incluya a la ciudad de Bogotá, teniendo en cuenta la población de 200.000 habitantes con la cual fue planificada la vida útil y capacidad de relleno. Resalta que la Dirección General de la ANLA no explicó las razones por las cuales se apartó del referido concepto técnico.

La ANLA vulneró los artículos 21, 22, 25, 28 y 39, numeral 4.º del Decreto 2820 de 2010 y los principios 3, 4, 15 y 25 de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, al omitir revisar y valorar aquella parte del Concepto Técnico N.º 00922, según el cual, aunque la implementación del proyecto Praderas de Antelio no introduciría impactos nuevos al medio ambiente, sí ocasionará impactos acumulativos y sinérgicos análogos a los generados por Sabrisky Point S.A. E.S.P. y por el Consorcio Relleno Sanitario Nuevo Mondoñedo.

La autoridad ambiental no expuso los motivos por los cuales determinó que el ecosistema de la zona, a pesar del referido impacto acumulativo y sinérgico, es resiliente a una nueva carga ambiental generada por un tercer titular del licenciamiento ambiental bajo examen.

La ANLA desconoció el numeral 1.º del inciso tercero del artículo 6.º del Decreto 838 de 2005, el artículo 2.3.2.3.2.2.5. del Decreto 1077 de 2015, el numeral 4.º del artículo 1.º de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1784 de 2017, al pretermittir considerar que, de conformidad con el Concepto Técnico N.º 00922 de 9 de marzo de 2018, el proyecto autorizado se desarrollará en zona de recarga de acuíferos, lo cual está expresamente prohibido por la ley.

En el mismo sentido, se desconoció el contenido del documento denominado *Informe Final de Identificación de Áreas Potenciales en el Distrito Capital y Municipios Aledaños para la Disposición Final con Alternativas Tecnológicas*



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00
Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

de Aprovechamiento y/o Tratamiento de Residuos Sólidos”, elaborado por la Universidad Nacional de Colombia, en el cual se determinó, entre otras cosas, que en la zona donde se autorizó la construcción del relleno sanitario Praderas de Antelio, se encuentra un área de recarga de acuíferos, ecosistema en el que se prohíbe el desarrollo de ese tipo de proyectos.

I.3.4. Desatención sistemática de la autoridad ambiental en relación con la existencia de verdaderos humedales ubicados en las áreas de influencia directa e indirecta del proyecto de relleno sanitario licenciado por la ANLA

En virtud de los resultados de la inspección ocular realizada por la ANLA en diciembre de 2017, se concluyó que los cuerpos de agua más cercanos a la parte sur del proyecto responden a los humedales identificados como Chicaque y Tingüa Moteada; el más próximo, ubicado a 1.2 kilómetros, es decir dentro del área de influencia indirecta del proyecto.

La parte actora cuestiona que mediante la “mera visita de verificación” practicada por la ANLA en diciembre de 2017, se haya podido descartar la calidad de humedal del cuerpo de agua encontrado en el área del proyecto, así como identificar y caracterizar técnicamente el sistema de humedales allí existente.

Los resultados de la visita explicados en el Informe Técnico N.º 922 de 2018 y en la Resolución N.º 363 expedida por la ANLA, se resumen en unas meras tablas contentivas de datos sobre la existencia de unos cuerpos de agua, sin relacionar las características bióticas de las zonas de influencia directa e indirecta del proyecto.

Las conclusiones incorporadas en el Informe Técnico y en el citado acto administrativo, carecen de fundamentos y caracteres regidos por patrones de suficiencia científica, pertinentes y conducentes que la hubiesen habilitado para desvirtuar la existencia de humedales y de otros cuerpos de agua en el área de influencia directa e indirecta del proyecto.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00
Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

Para la existencia y el respectivo cumplimiento de la obligación de conservación y recuperación de los humedales, no se requiere de su delimitación o declaración previa. El hecho de que los humedales existentes en la zona del proyecto no se encuentren identificados en un sistema de la ANLA o que no estén consagrados en el sistema RAMSAR, no significa que no existan o que se desconozca su importancia ambiental. Además, la CAR determinó que en la zona existe un verdadero sistema de humedales naturales y antrópicos.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, era deber de las autoridades ambientales del sector, identificar, inventariar y delimitar los humedales y zonas de amortiguación de crecientes con la finalidad de adoptar medidas necesarias para el restablecimiento de su estructura y función ecosistémica y propender por su aprovechamiento y uso sostenible.

De manera que, si conforme al Concepto Técnico N.º 922 de 2018, los cuerpos de agua existentes en el área bajo examen no presentan condiciones naturales de humedales, la ANLA incurre en una contradicción al disponer, en el numeral 1.º del artículo 3.º de la Resolución N.º 363 de 2018, que la sociedad mercantil licenciada para ejecutar el proyecto debe cumplir con la obligación previa de caracterizar los cuerpos de agua allí existentes, con sus respectivos monitoreos de los recursos hidrobiológicos, a efectos de verificar si estos se verían afectados por las actividades propias del proyecto. Por ello, al no existir certeza respecto de la existencia de humedales en el sector, se debió aplicar el principio de precaución, el cual, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, opera ante la mera amenaza de violación.

I.4. Traslado de la solicitud de medida cautelar

El Despacho ordenó correr traslado⁶ a la parte demandada de la solicitud de suspensión provisional de la Resolución N.º 00363 de 13 de marzo de 2018,

⁶ *Ibíd.*, folios 82 y ss.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00

Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

presentada por la parte actora, para que en el término de cinco (5) días se pronunciara sobre ella, de conformidad con el artículo 233 del CPACA.

Efectuada la notificación a las partes de la decisión mencionada, la **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA-** solicitó⁷ que la petición de suspensión provisional sea negada en consideración a lo siguiente:

La medida cautelar solicitada no se ajusta a los requisitos establecidos en el artículo 231 del CPACA, habida cuenta que no se advierte un análisis que permita concluir que el hecho de negarla implicaría un resultado más gravoso para el interés público, que concederla. Tampoco se ofrecen argumentos que permitan inferir que si se mantiene la legalidad del acto administrativo se generará un perjuicio irremediable al medio ambiente o que si no se accede a la medida cautelar, la futura sentencia tendría efectos nugatorios o irrealizables.

Lo anterior se evidencia en el parágrafo del artículo segundo de la Resolución N.º 00363 de 13 de marzo de 2018, según el cual no se autorizó el inicio automático de la ejecución del proyecto, sino hasta que determinara la compatibilidad de las actividades del proyecto en relación con los usos del suelo establecidos en el Esquema de Ordenamiento Territorial vigente del municipio de Bojacá, según lo establecido en el Decreto 1077 de 2015. Ello significa que, independientemente de la viabilidad ambiental del proyecto, es precisamente al Municipio al que le corresponde determinar si dicho proyecto puede o no materializarse en virtud de su facultad de ordenación del territorio. Por ende, basta con que el Municipio certifique que el proyecto no es compatible con los usos del suelo de la zona respectiva para que este no pueda ser ejecutado.

⁷ *Ibid.*, folios 90 y ss.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00
Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

Mediante dos oficios⁸ remitidos a la Alcaldía Municipal de Bojacá, la ANLA aclaró que la visita realizada al proyecto licenciado el 27 de diciembre de 2018, no participa propiamente de las características de una prueba en estricto sentido, sino que hace parte de una etapa que, conforme al artículo 2.2.2.3.6.3. del Decreto 1076 de 2015, no es obligatoria sino potestativa y sobre la cual no recae la obligación de que se cite a terceros e interesados para su realización. Esta no es una actuación que deba decretarse puesto la disposición anotada no la trata como prueba en estricto sentido.

La visita de oficio se realizó con la finalidad de evidenciar las condiciones ambientales del área donde se ejecutará el proyecto, y a ella se invitó a la Procuraduría General de la Nación y a la sociedad Parque Ecológico Praderas del Antelio S.A. E.S.P.

Los resultados de las visitas son plasmados en conceptos técnicos acogidos en actos administrativos dados a conocer mediante los mecanismos de publicidad previstos en la ley. Además no es aceptable que la visita realizada dentro del trámite de expedición de una licencia ambiental se equipare al tratamiento del dictamen pericial contenido en el C.G.P.

Mediante Auto 421 de 7 de febrero de 2018, al tenor de lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley 1437 de 2011, la ANLA dio traslado al municipio de Bojacá del grafico de localización de cuerpos de agua respecto de la zona de influencia directa e indirecta de las cuencas hidrográficas del proyecto. En tal virtud, si el Municipio consideraba que el referido documento no se presentó en condiciones adecuadas, debió haberlo puesto de manifiesto dentro del término de 5 días establecidos para el efecto en la disposición señalada.

En el artículo décimo noveno de la Resolución N.º 363 de 13 de marzo de 2018, la ANLA dispuso que la sociedad comercial Parque Ecológico Praderas del Antelio S.A. E.S.P. debe presentar ante la autoridad ambiental competente, antes de las reuniones de inicio del proyecto, una certificación

⁸ Oficio N.º 2018 02 86 25-2-000 de 12 de marzo de 2018 y Oficio N.º 2018 10 58 99-2-000 de 6 de agosto de 2018.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00
Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

expedida por la Alcaldía Municipal de Bojacá con los datos de contacto de las organizaciones comunitarias presentes en el área de influencia socioeconómica del proyecto de las que dicha autoridad tenga conocimiento y que se constituyan como grupos de interés a ser tenidos en cuenta desde los programas de manejo del medio socioeconómico, antes de la ejecución de las reuniones de inicio del proyecto.

La parte demandante confunde la no inclusión de la caracterización del componente socioeconómico en el Estudio de Impacto Ambiental –E.I.A.- y la no socialización del proyecto de manera satisfactoria a las comunidades y autoridades presentes en el área de influencia del mismo.

Respecto del primer punto, la parte motiva de la Resolución N.º 363 de 13 de marzo de 2018 advierte que el E.I.A. sí incluyó la caracterización socioeconómica para el área de influencia del proyecto.

El proceso de socialización del proyecto se llevó a cabo de manera insuficiente, pero sí hubo una caracterización del medio socioeconómico, con el respectivo componente demográfico y económico, pues efectivamente sí se allegaron soportes de reuniones y socializaciones que hacen parte del E.I.A.

De otro lado, al igual que lo consideró la CAR en su momento, dicha labor debe ser ajustada y complementada. Así pues, en el acto administrativo cuestionado se le impusieron a la sociedad Parque Ecológico Praderas del Antelio S.A. E.S.P. las obligaciones contenidas en los artículos noveno, numeral 3.º, literales a) y b); décimo octavo, décimo noveno y vigésimo, con el fin de que se ajuste el componente socioeconómico desde la caracterización y desde las medidas de manejo para impactos sociales.

En la medida en que E.I.A. puede resultar insuficiente y no se contaba con otra oportunidad procesal para solicitar su complementación, fue necesario imponer la obligación de ampliar de manera satisfactoria la socialización del proyecto a la sociedad titular de la licencia. Es decir, dichas previsiones



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00
Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

buscan que el titular de la licencia ajuste lo requerido a efectos de que existan impactos que no sean prevenidos, corregidos, mitigados o compensados. Y precisó:

«[...] [T]ales falencias no implican per se la inviabilidad ambiental del proyecto y debe tenerse en cuenta que la ANLA mantiene y aplica con rigor las facultades sancionatorias que la ley le ha conferido en el caso en que sus directrices y obligaciones no sean atendidas por los beneficiarios de los instrumentos de manejo. [...]».

La competencia de la ANLA para efectos de proferir el acto administrativo censurado está lo suficientemente motivada de conformidad con el ordenamiento jurídico.

Finalmente, no es acertado que el mero riesgo ambiental pueda ser considerado como un daño cierto, directo, presente y no resarcido, toda vez que en los artículos noveno y décimo de la Resolución N.º 363 de 13 de marzo de 2018, se establecieron obligaciones dirigidas a que la sociedad titular de la licencia ambiental consolide y establezca un Plan de Manejo Ambiental efectivo y congruente con los impactos ambientales que el proyecto pueda implicar, junto con su plan de seguimiento y monitoreo para efectos de verificar la efectividad y eficiencia del mismo en correlación con cada uno de los componentes biótico, abiótico y social.

II. Consideraciones del Despacho

II.1. El acto administrativo acusado

El municipio de Bojacá, como parte demandante, solicitó la suspensión de la Resolución N.º 00363 de 13 de marzo de 2018, por medio de la cual la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– resolvió el recurso de reposición interpuesto por la sociedad mercantil “Parque Ecológico Praderas del Antelio S.A. E.S.P.” en contra de la Resolución N.º 2364 de 31 de agosto de 2017, mediante la cual la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR– resolvió negar la licencia ambiental solicitada por dicha sociedad para el desarrollo del proyecto de construcción y operación de un relleno sanitario en el



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00

Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

predio denominado “Finca Fute”, respecto del cual la misma es arrendataria. El contenido relevante de este acto administrativo, en atención a los fundamentos de la solicitud de suspensión provisional expuestos por la parte demandante, es el siguiente:

«[...]».

**LA DIRECTORA GENERAL DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE
LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA**

*En uso de las funciones asignadas en la Ley 99 de 1993, el Decreto-
ley 3573 del 27 de septiembre de 2011, la Ley 1437 de 2011, en la
Resolución N.º 0843 de 08 de mayo de 2017 del Ministerio de
Ambiente y Desarrollo Sostenible, y las competencias establecidas
en el Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015 y*

[...].

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- *Reponer en el sentido de revocar en todas sus partes la Resolución 2364 del 31 de agosto de 2017 proferida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.*

ARTÍCULO SEGUNDO.- *Otorgar a la sociedad Parque Ecológico Praderas del Antelio S.A. E.S.P. identificada con NIT 900708774-7, Licencia Ambiental para el proyecto “Relleno Sanitario Parque Ecológico Praderas del Antelio” en el predio denominado Finca Fute, ubicada en la vereda Fute, localizado en jurisdicción del municipio de Bojacá, departamento de Cundinamarca, el cual se enmarca en las siguientes coordenadas:*

[...].

PARÁGRAFO.- *El desarrollo de las actividades del proyecto “Relleno Sanitario Parque Ecológico Praderas del Antelio” en el predio denominado Finca Fute, ubicada en la vereda Fute, localizado en jurisdicción del municipio de Bojacá, departamento de Cundinamarca, únicamente se podrá adelantar, si es compatible con los usos del suelo establecidos en el Esquema de Ordenamiento Territorial (vigente) del municipio de Bojacá, por lo cual previo al inicio del proyecto, deberá consultar y obtener por parte del municipio respectivo pronunciamiento para el desarrollo del proyecto, en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 1077 de 2015.*



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00

Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

ARTÍCULO TERCERO.- Autorizar a la sociedad Parque Ecológico Praderas del Antelio S.A. E.S.P. la realización de las siguientes obras y/o actividades, de acuerdo con las características y obligaciones que se enuncian a continuación:

[...].

Obligaciones:

1. Realizar la caracterización fisicoquímica e hidrobiológica de los cuerpos de agua ubicados alrededor del área del proyecto, con el fin de establecer el estado actual de los mismos. Lo anterior, previo al inicio de las actividades de construcción del relleno sanitario, remitiendo los respectivos soportes en el primer ICA.

2. Realizar un proceso informativo dirigido a todos y cada uno de los actores sociales que hacen parte del área de influencia, donde se contemple el alcance, impactos y medidas de manejo licenciadas frente a la ejecución del proyecto, presentado los soportes que den cuenta de la ejecución de la misma. Lo anterior, previo el inicio del proyecto, adjuntando los respectivos soportes en el primer ICA.

3. Entregar un informe que dé cuenta de las instituciones, organizaciones comunitarias y líderes comunitarios que se encuentran presentes tanto a nivel municipal como en las haciendas que hacen parte del área de influencia indirecta del proyecto; de igual forma debe identificar el proceso de gestión institucional que se puede generar en cuanto al desarrollo del proyecto. Dicha información debe ser presentada en el primer ICA.

[...].

ARTÍCULO NOVENO.- La sociedad Parque Ecológico Praderas del Antelio S.A. E.S.P., deberá compilar en un único documento las fichas del Plan de Manejo contempladas en el expediente LAM7615-00 y que fueron presentadas en los documentos complementarios de información entregados a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR y el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), realizando la actualización de las mismas al estado actual del área de implantación del proyecto previo desarrollo del mismo y remitir dicha actualización a la autoridad competente, para su respectiva aprobación. Dicha actualización deberá tener en cuenta lo siguiente:

1. Medio Físico:

a. Definir medidas para el manejo del gas producido en las celdas que conforman el relleno (biogás), describir medidas de manejo relacionadas con las aguas de escorrentía que se acumulan en épocas de lluvia.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00

Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA

**Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)**

b. Incluir la medida de la barrera natural para mitigar el impacto visual frente a la cota de llenado final del relleno.

c. Incluir medidas de manejo encaminadas al control de material particulado en vías destapadas y en fuentes de área, control de olores ofensivos, control de emisiones de ruido; ello, en concordancia con lo solicitado por la CAR en el informe Técnico DESCA 570 del 15 de julio de 2016.

d. Incluir una ficha de manejo mediante la cual se establezcan medidas de control para prevenir el ingreso de residuos peligrosos.

2. Medio Biótico:

a. Establecer medidas de manejo que permitan prevenir la afectación de ecosistemas acuáticos alrededor del área del proyecto, buscando la conservación de las comunidades hidrobiológicas.

b. Formular medidas de manejo para prevenir, mitigar y corregir la proliferación de vectores de acuerdo a la evaluación ambiental presentada.

c. Ajustar la ficha de aprovechamiento forestal teniendo en cuenta la actualización del inventario previa intervención del proyecto, para lo cual se debe indicar claramente las especies, los volúmenes y los cálculos de los mismos, anexando los respectivos soportes. Dicha información deberá ser presentada dos meses antes de iniciar actividades de construcción del proyecto.

d. Incluir ficha de manejo relacionada con la compensación por cambio de uso del suelo y afectación del paisaje.

3. Medio socioeconómico:

a. Complementar las medidas de manejo contempladas en el programa de Información y participación comunitaria con el fin de prevenir, mitigar, corregir o compensar la ocurrencia del impacto Generación de expectativas por el desarrollo del proyecto.

b. Establecer medidas encaminadas al fortalecimiento en el apoyo a la gestión institucional en el área del proyecto.

ARTÍCULO DÉCIMO.- La sociedad Parque Ecológico Praderas del Anillo S.A. E.S.P., deberá compilar en un único documento las fichas del Plan de Seguimiento y Monitoreo presentadas en el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y las contempladas en el expediente LAM7616-00 que fueron presentadas en los documentos complementarios de información entregados a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR, realizando la



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00
Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

actualización de las mismas en línea con lo requerido para el Plan de Manejo, para su respectiva aprobación.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.- *La sociedad Parque Ecológico Praderas del Antelio S.A. E.S.P., deberá presentar el plan definitivo de compensación por pérdida de biodiversidad puntualizando las zonas sobre las cuales se realizará la correspondiente compensación y definir las actividades a implementar para tal fin, en un plazo no mayor a un (1) año contado a partir de la ejecutoria de la presente Resolución, de conformidad con lo establecido en la Resolución 1517 de 2012 "Por la cual se adopta el Manual para la Asignación de Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad".*

[...].

ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO.- *La sociedad Parque Ecológico Praderas del Antelio S.A. E.S.P., deberá informar a esta autoridad si durante la construcción del proyecto encuentra viviendas o infraestructura social que puedan verse afectadas por las diferentes actividades del proyecto, deberá identificar, caracterizar, implementar las acciones establecidas en las medidas de manejo e informar a esta autoridad, presentando un informe de caracterización, actas de reunión y concertación, registros de asistencia y fotográfico, en el ICA correspondiente a la fecha en la cual se presentó esta situación.*

ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO.- *La sociedad Parque Ecológico Praderas del Antelio S.A. E.S.P., deberá presentar a la autoridad ambiental competente antes de las reuniones de inicio del proyecto, una certificación expedida por la Alcaldía de Bojacá con los datos de contacto de las organizaciones comunitarias presentes en el área de influencia socioeconómica del proyecto de las que dicha autoridad tenga conocimiento, y que se constituyan como grupos de interés a ser tenidos en cuenta desde los programas de manejo del medio socioeconómico, antes de la ejecución de las reuniones de inicio del proyecto.*

[...]».

II.2. Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo

II.2.1.- Sobre la finalidad⁹ de las medidas cautelares, la Corte Constitucional se ha pronunciado de la siguiente manera:

⁹ Sobre la finalidad de las medidas cautelares, consultar también la providencia de 13 de mayo de 2015 (Expediente núm. 2015-00022, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa), en la que se aseveró: «[...] se busca evitar que la duración del proceso afecte a quien acude a la Jurisdicción, a tal punto que para el momento de obtener una decisión favorable se torne en ilusorio el ejercicio del derecho reconocido, pues al decir de



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00

Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

«[...] Las medidas cautelares, son aquellos mecanismos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso. De esa manera el ordenamiento protege preventivamente a quien acude a las autoridades judiciales a reclamar un derecho, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada. Por ello, esta Corporación señaló, en casos anteriores, que estas medidas buscan asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte, porque los fallos serían ilusorios si la Ley no estableciera mecanismos para asegurar sus resultados, impidiendo la destrucción o afectación del derecho controvertido [...]»¹⁰.

II.2.2.- En este sentido, la Constitución Política le reconoce a la jurisdicción contencioso administrativa la potestad de suspender, provisionalmente, los efectos de los actos administrativos susceptibles de impugnación por vía judicial, pero sólo *por los motivos y con los requisitos que establezca la ley*¹¹.

II.2.3.- Cabe resaltar que uno de los motivos que inspiraron la expedición del nuevo del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA – Ley 1437 de 2011, está relacionado con el fortalecimiento de los poderes del juez. Fue así como el nuevo Código creó un moderno y amplio régimen de medidas cautelares, adicionales a la suspensión provisional de actos administrativos, y en su artículo 229 le da una amplia facultad al juez para que decrete las medidas cautelares que estime necesarias para *«[...] proteger y garantizar, temporalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia [...]»*.

II.2.4.- En esta última disposición (art. 229) se indica que las medidas cautelares proceden: *i)* en cualquier momento; *ii)* a petición de parte - debidamente sustentada; y *iii)* en todos los procesos declarativos promovidos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Chiovenda 'la necesidad de servirse del proceso para conseguir la razón no debe convertirse en daño para quien tiene la razón.'»

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-834/13. Referencia: Expediente D -9509. Demandante: Martín Bermúdez Muñoz. Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 613 (parcial) de la Ley 1564 de 2012 «Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso». Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos. Bogotá, D.C., veinte (20) de noviembre de dos mil trece (2013).

¹¹ Constitución Política, artículo 238.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00
Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

II.2.5.- En cuanto al compendio de medidas cautelares que hace en el CPACA en su artículo 230, es importante resaltar su clasificación como: *i) preventivas* (numeral. 4), cuando impiden que se consolide una afectación a un derecho; *ii) conservativas* (numeral 1 primera parte), si buscan mantener o salvaguardar un *statu quo*; *iii) anticipativas* (numerales 1 segunda parte, 2 y 3), de un perjuicio irremediable, por lo que vienen a satisfacer por adelantado la pretensión del demandante; y *iv) de suspensión* (numerales 2 y 3), que corresponden a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.¹²

II.2.6.- Los artículos 231 a 233 del mencionado estatuto procesal determinan los **requisitos, la caución y el procedimiento** para decretar las medidas cautelares; normas que son aplicables cuando se solicita la adopción de alguna de las cautelas enunciadas en el artículo 230.

II.2.7.- En cuanto a los **criterios de aplicación** que debe seguir el juez para la adopción de una medida cautelar, como ya se anunció, éste cuenta con un amplio margen de discrecionalidad, si se atiende a la redacción de la norma que señala que «[...] *podrá decretar las que considere necesarias* [...]»¹³. No obstante lo anterior, a voces del artículo 229 del CPACA, su decisión estará sujeta a lo *regulado* en dicho Estatuto, previsión que apunta a un criterio de proporcionalidad, si se armoniza con lo dispuesto en el artículo 231 *Idem*, según el cual para que la medida sea procedente el demandante debe presentar «[...] *documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla* [...]» (Resaltado fuera del texto).

II.2.8.- Sobre este asunto, en particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en providencia de 17 de marzo de 2015

¹² Artículo 230 del CPACA

¹³ Artículo 229 del CPACA



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00
 Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA
 Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
 AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

(Expediente núm. 2014-03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez), señaló:

*«[...] La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en el **fumus boni iuris** y **periculum in mora**. El primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la **posible existencia de un derecho**. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de **un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho** [...]»¹⁴ (Negrillas fuera del texto).*

II.2.9.- Por su parte, la Sección Tercera, mediante auto de 13 de mayo de 2015 (Expediente núm. 2015-00022, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa), sostuvo lo siguiente:

*«[...] Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que **en el escenario de las medidas cautelares**, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, **además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el fumus boni iuris y el periculum in mora, debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad stricto sensu, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad [...]»¹⁵(Negrillas no son del texto).***

¹⁴ Providencia de 17 de marzo de 2015, Expediente núm. 2014-03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez.

¹⁵ Sobre la aplicación de la proporcionalidad, la misma providencia indicó: «(...) Se ha sostenido en anteriores ocasiones: (...) Allí donde el Juez Administrativo no esté gobernado por reglas, lo más posible es que la actuación se soporte en principios o mandatos de optimización, luego la proporcionalidad y ponderación no son metodologías extrañas en la solución de conflictos y en la reconducción de la actividad de la jurisdicción contencioso administrativa al cumplimiento material de los postulados del Estado social de derecho. En todo caso, la proporcionalidad y la ponderación no representan ni la limitación, ni el adelgazamiento de los poderes del juez administrativo, sino que permiten potenciar la racionalidad y la argumentación como sustento de toda decisión judicial. Cabe, entonces, examinar cómo se sujeta la actividad discrecional del juez administrativo a las reglas de la ponderación, como expresión más depurada del principio de proporcionalidad' // En consecuencia, la observancia de este razonamiento tripartito conlleva a sostener que en la



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00
Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

II.2.10.- Así pues, en el examen de procedibilidad de la medida solicitada, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, deberá verificarse la concurrencia de los elementos tradicionales que ameritan la imposición de la cautela, a saber: (i) *fumus boni iuris*, o apariencia de buen derecho, (ii) *periculum in mora*, o perjuicio de la mora, y, (iii) la ponderación de intereses.

II.3. La medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto acusado

II.3.1.- En el marco de las diversas medidas cautelares instauradas en el nuevo proceso contencioso administrativo¹⁶, se encuentra la figura de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos prevista en el artículo 238 de la Constitución Política y desarrollada en los artículos 231¹⁷ y siguientes del CPACA.

determinación de una medida cautelar, que no es más que la adopción de una medida de protección a un derecho en el marco de un proceso judicial, el Juez debe tener en cuenta valoraciones de orden fáctico referidas a una estimación de los medios de acción a ser seleccionados, cuestión que implica i) que la medida decretada sea adecuada para hacer frente a la situación de amenaza del derecho del afectado (idoneidad); ii) que, habida cuenta que se trata de una decisión que se adopta al inicio del proceso judicial o, inclusive, sin que exista un proceso formalmente establecido, la medida adoptada sea la menos lesiva o invasora respecto del marco competencial propio de la administración pública (necesidad) y, por último, es necesario iii) llevar a cabo un razonamiento eminentemente jurídico de ponderación, en virtud del cual se debe determinar de manera doble el grado de afectación o no satisfacción de cada uno de los principios contrapuestos ... El propio artículo 231 del CPACA. da lugar a esta consideración imperativa en el numeral 4, literales a) y b), cuando prescribe como exigencia: 'Que, adicionalmente, se cumpla con una de las siguientes condiciones: a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.'

¹⁶ El artículo 230 del CPACA. señala que el Juez puede decretar, cuando haya lugar a ello, «una o varias de las siguientes» cautelas: ordenar que se mantenga una situación, o se restablezca el estado de cosas anterior a la conducta «vulnerante o amenazante», cuando fuere posible (numeral 1); suspender un procedimiento o actuación administrativa, incluso de carácter contractual, dentro de ciertas condiciones (numeral 2); suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo (numeral 3); ordenar que se adopte una decisión, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos; (numeral 5) Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

¹⁷ «[...] Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00
 Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA
 Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
 AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

II.3.2.- Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accesoria, tendiente a evitar que **actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos**, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad, en el proceso ordinario en el que se hubiere decretado tal medida. Es por ello que su finalidad está dirigida a *«[...] evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho [...]»*¹⁸.

II.3.3.- De otra parte, es preciso resaltar que el anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), se tiene que la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos se supeditaba a la **«manifiesta infracción de la norma invocada»**, indicándose que en acciones distintas a la objetiva de legalidad, se requería demostrar, aunque fuera sumariamente, el perjuicio con la ejecución del acto. Por ello, la innovación más relevante de la Ley 1437 de 2011 consiste en, referirse expresamente a la **confrontación de legalidad** que debe efectuar el Juez de la medida; es decir, ese **análisis inicial de legalidad** del acto acusado, de cara a las normas que se estiman infringidas¹⁹.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios [...]» (Negrillas fuera del texto).

¹⁸ Providencia citada *ut supra*, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

¹⁹ Vale la pena ahondar en el tema de la transición del régimen de las medidas cautelares que tuvo lugar con el nuevo CPACA, asunto explicado en la providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799), en la cual se puntualizó: *«Ahora bien, centrando el estudio en la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo, es notorio para la Sala que la nueva disposición, sin desconocer los rasgos característicos del acto administrativo, amplió, en pro de una tutela judicial efectiva, el ámbito de competencia que tiene el Juez de lo contencioso administrativo a la hora de definir sobre la procedencia de tal medida cautelar; y ese cambio, que se refleja en el tenor literal de la norma, consulta la intención del legislador y el entendimiento de la medida cautelar en el marco constitucional.*



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00

Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

II.3.4.- Acerca de la forma en la que el Juez debe abordar este *análisis inicial*, la citada providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799), sostuvo:

«[...] Para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una valoración del acto acusado que comúnmente se ha llamado valoración inicial, y que implica una confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2º del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no constituye prejuzgamiento, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final [...]» (Resaltado fuera del texto).

II.3.5.- Como lo refiere la providencia transcrita, es importante la prevención efectuada por el legislador al advertir que, la decisión sobre la medida cautelar, de ningún modo implica **prejuzgamiento**, teniendo en cuenta que, como lo ha precisado la Jurisprudencia de esta Sala, se trata de «[...] mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto [...]»²⁰.

Una interpretación del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo teniendo en cuenta solamente la variación literal del enunciado normativo, pudo haber generado en los inicios de su aplicación la idea de que la existencia de una manifiesta infracción, a la que hacía referencia el artículo 152 del anterior Código, fue reemplazada por el surgimiento en el análisis judicial de una oposición entre el acto y las normas superiores, sin que ello comportara una diferencia material en el contenido normativo de ambas disposiciones. Sin embargo, estudiados los antecedentes de la disposición debe arribarse a una conclusión diferente, dado que, se insiste, la medida cautelar en el nuevo escenario judicial de esta Jurisdicción obedece y reclama la tutela judicial efectiva.» (Resaltado es del texto).

²⁰ Así lo sostuvo la Sala en la providencia de 11 de marzo de 2014 (Expediente núm. 2013 00503. Consejero ponente: doctor Guillermo Vargas Ayala), al expresar que: «Con el ánimo de superar los temores y las reservas que siempre acompañaron a los Jueces respecto del decreto de la suspensión provisional en vigencia de la legislación anterior, célebre por su escasa efectividad producto de las extremas exigencias que la Jurisprudencia le impuso para salvaguardar su imparcialidad, el inciso segundo del artículo 229 del C.P.A.C.A. expresamente dispone que '[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento'. De lo que se trata, entonces, con esta norma, es de brindar a los Jueces 'la



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00
 Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA
 Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
 AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

II.3.6.- Dicho lo anterior, es menester indicar que la Sección Tercera de esta Corporación, en el auto de 13 de mayo de 2015²¹, citado anteriormente, ha señalado que:

«[...] la suspensión provisional, como toda medida cautelar, debe estar siempre debidamente sustentada en los dos pilares fundamentales sobre los cuales se edifica todo sistema cautelar, a saber: los principios del periculum in mora y del fumus boni iuris, en virtud de los cuales siempre se tendrá que acreditar en el proceso el peligro que representa el no adoptar la medida y la apariencia del buen derecho respecto del cual se persigue un pronunciamiento definitivo en la sentencia que ponga fin al litigio [...]». (Subrayado y resaltado fuera de texto)

II.3.7.- Asimismo, en auto de 6 de septiembre de 2018²², la Sección Segunda del Consejo de Estado, en relación con los citados requisitos, indicó:

«[...] El primer punto a examinar es el relacionado con la confrontación del acto administrativo con las normas superiores invocadas como violadas, lo cual, en cierta medida, pone en tela de juicio la presunción de legalidad y ejecutividad del acto administrativo. Ahora bien, a la luz del CPACA se trata de una

tranquilidad de que se trata de mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto sub lite' []. Una suerte de presunción iure et de iure, sobre cómo acceder a la medida no afecta la imparcialidad del Juez ni compromete su capacidad de discernimiento ni poder de decisión, que busca además promover la efectividad del nuevo régimen cautelar introducido. // La Jurisprudencia ya ha ido señalado que este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o 'prejuzgamiento' de la causa []. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar, garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia». (Negritas fuera del texto).

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Bogotá D.C., 13 de mayo de 2015. Radicación número: 11001-03-26-000-2015-00022-00(53057). Actor: CARACOL Televisión S.A. y RCN Televisión S.A. Demandado: Autoridad Nacional de Televisión – ANTV. Referencia: Medio de control de nulidad simple (Auto medida cautelar de suspensión provisional)

²² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A. CONSEJERO PONENTE: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Bogotá D.C., 6 de septiembre de 2018. Expediente: 11001-03-25-000-2018-00368-00. Interno: 1392-2018. Demandante: Wilson García Jaramillo. Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00

Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

confrontación integral o plena, sin el matiz que contemplaba el antiguo Código Contencioso Administrativo el cual autorizaba la medida cautelar si se trataba de una «manifiesta infracción»,²³ argumento que fue recurrente en las decisiones de aquel entonces y que sirvió de fundamento para negar la mayoría de las medidas cautelares solicitadas.

Veamos la nueva redacción del artículo 231:

[...]

Según el artículo 231 del CPACA, cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la confrontación con las normas superiores invocadas ha de entenderse como el análisis integral que debe hacer el juez, lo cual implica dilucidar, entre otros, los siguientes problemas hermenéuticos: (i) vigencia de las normas; (ii) examen de posibles juicios de constitucionalidad o de legalidad de las normas supuestamente infringidas; (iii) jerarquía normativa; (iv) posibles antinomias; (v) ambigüedad normativa; (vi) sentencias de unificación, doctrina probable, jurisprudencia sugestiva, etc.; (vii) integración normativa; (viii) criterios y postulados de interpretación; (ix) jerarquía de los criterios y postulados de interpretación, etc.

Ahora bien, prima facie, la apariencia de buen derecho o fumus boni iuris que describen los ordinales 1.º y 2.º del artículo 231 del CPACA, es un requisito más propicio de las medidas cautelares positivas; no obstante, cuando se trata de medidas cautelares negativas -suspensión de los efectos del acto demandado- resulta pertinente, pero en sentido inverso, esto es, no como apariencia de buen derecho, sino como apariencia de ilegalidad, lo cual justifica la tutela cautelar temprana siguiendo la doctrina italiana, según la cual, ante la imposibilidad de una respuesta definitiva en un plazo razonable, es pertinente una respuesta provisional en un tiempo justo.²⁴ El sentido de apariencia de ilegalidad lo precisa Chinchilla Marín así:

«[...] de la misma forma que la intensidad con la que el interés general reclama la ejecución de un acto es tomada en cuenta por los tribunales para determinar la intensidad del perjuicio que se exige para adoptar la medida cautelar, la intensidad con que se manifieste la apariencia de buen derecho, que es tanto como decir la apariencia de ilegalidad del acto administrativo, debe también

²³ El artículo 152 del Decreto 01 de 1984, incluía el adjetivo "manifiesta infracción"

²⁴ Chinchilla Marín, Carmen. La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa, Madrid, Civitas, 1991, p. 128, citada por Daniela S. Sosa y Laura E. Giménez, Régimen cautelar en el proceso contencioso administrativo de Córdoba. Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3282/8.pdf>. Consultado el 30 de julio de 2018.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00

Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

tomarse en consideración para determinar la medida del daño que cabe exigir para apreciar la existencia del periculum in mora necesario para otorgar la medida cautelar solicitada.[...].²⁵ [...]
(subrayado y resaltado fuera de texto)

II.3.8.- Ahora bien, la visión anterior ha sido compartida por esta Sección, que en el auto de 27 de agosto de 2015²⁶, subrayó lo siguiente:

«[...] En esta providencia no se está adoptando decisión de fondo, pues lo que se resuelve es la solicitud de suspensión provisional, la cual se niega mediante auto interlocutorio, entre otras razones, porque no se configuran los requisitos que la Jurisprudencia y la Doctrina denominan Fumus bonis iuris (aparición de buen derecho) y periculum in mora (necesidad de urgencia de la medida cautelar) [...]».
(Subrayado y resaltado fuera de texto)

II.3.9.- En igual sentido, en el auto de 6 de septiembre de 2019²⁷, se indicó lo siguiente:

«[...] A su turno, el artículo 231 del CPACA., definió que, para decretar una medida cautelar, incluida la suspensión provisional, se deben reunir los siguientes requisitos, a saber: (i) fumus boni iuris, o aparición de buen derecho, (ii) periculum in mora, o perjuicio de la mora, y, (iii) la ponderación de intereses.

II.3.10.- Por su parte, la doctrina se ha pronunciado en relación con los requisitos para adoptar las medidas cautelares, en la siguiente forma:

²⁵ Chinchilla Marín, Carmen "Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo en España", p. 156, en la publicación "Las medidas cautelares en el proceso administrativo en Iberoamérica", Asociación de Magistrados de Tribunales Contencioso Administrativos en los Estados Unidos Mexicanos, México 2009, tomado el 30 de julio de 2018.

Página electrónica: <https://es.scribd.com/document/209225123/Las-Medidas-Cautelares-en-El-Proceso-Administrativo-en-Iberoamerica>

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: María Elizabeth García González. Bogotá, D.C., 27 de agosto de 2015. Radicación número: 11001-03-24-000-2015-00194-00. Actor: Marco Fidel Ramírez Antonio. Demandado: Ministerio de Salud y Protección Social.

²⁷ SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ. Bogotá, D.C., seis (6) de septiembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-24-000-2019-00022-00. Actor: PARCELACIÓN SANTILLANA DE LOS VIENTOS P.H. Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA. Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00

Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

«[...] 2380. Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo con la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, por lo que es sabido entender que en el escenario de las medidas cautelares el juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, además de las medidas cautelares el juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el fumus boni iuris y el periculum in mora, debe proceder a un estudio de ponderación y sus subprincipios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad stricto sensu, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad [...]»²⁸
(Subrayado y resaltado fuera de texto).

«[...] 5. REQUISITOS PARA EL DECRETO DE MEDIDAS CAUTELARES [...] En el estudio de los requisitos para decretarlas, inicia el artículo 231 que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, procede la suspensión provisional de los efectos del mismo, por violación de las disposiciones invocadas en la demanda, o en la solicitud separada, cuando la violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Con esta redacción desaparece la violación directa o manifiesta y se le da al juez la posibilidad de elucubración, para que utilice la fórmula universal del uso del buen derecho, mucho más cuando se trate de un (sic) acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ya que en este evento además, el juez tendrá que exigir, al menos sumariamente, la prueba del perjuicio ocasionado con la expedición del acto administrativo cuestionado, pero igualmente y con el principio fumus boni iuris tomará la decisión de suspender o no los efectos de dicho acto [...]»²⁹.

II.3.11.- De acuerdo con lo anterior, no puede señalarse que unos son los requisitos para decretar la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos y otros que corresponden a las demás cautelas.

²⁸ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Compendio de derecho administrativo, Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2017, p. 916-917.

²⁹ Cuevas Cuevas, Eurípides de Jesús. Medidas cautelares en el CPACA y el CGP, en Código General del Proceso, Bogotá: Instituto Colombiano de Derecho Procesal. 2014, p. 474-475.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00
 Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA
 Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
 AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

II.3.12.- Al respecto, es posible afirmar que el legislador estableció, para el caso de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, el requisito de la apariencia de buen derecho – *fumus boni iuris* – que corresponde a la acreditación – preliminar – de la violación de las disposiciones invocadas – en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado – surgida de su confrontación con los actos administrativos enjuiciados o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud – apariencia de ilegalidad –.

II.3.13.- Ahora bien, resulta inherente a la cautela de suspensión provisional el requisito del perjuicio de la mora – *periculum in mora* – en tanto que no puede permitirse y resulta perjudicial para el interés general y el Estado de Derecho, que un acto administrativo catalogado – inicialmente – como contrario al ordenamiento jurídico, siga surtiendo sus efectos mientras se decide en forma definitiva el proceso en el cual está siendo enjuiciado, lo cual hace pertinente una decisión provisional en tiempo justo.

II.4. El caso concreto

El problema jurídico que abordará el Despacho será el consistente en determinar si se deben suspender provisionalmente los efectos jurídicos de la Resolución N.º 00363 de 13 de marzo de 2018, para lo cual se deberá establecer si en la expedición de la misma se vulneraron normas jurídicas superiores relacionadas con el trámite de concesión de una licencia ambiental que, para el caso concreto, estaba asociada a la ejecución del proyecto de construcción y puesta en operación de un relleno sanitario en el predio denominado Finca Fute, ubicado en la Vereda Fute del municipio de Bojacá – Cundinamarca.

II.4.1. La parte demandante manifestó que la ANLA vulneró los artículos 13 de la Constitución Política; 228, 230 y 231 del C.G.P. y 40 del CPACA al omitir la expedición de un auto en virtud del cual se decretara y posteriormente se practicara la visita realizada el 27 de diciembre de 2017 al



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00
Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

proyecto objeto de licenciamiento, actuación prevista en el inciso primero del numeral segundo del artículo 2.2.2.3.6.3. del Decreto 1076 de 2015.

En tal sentido, el accionante señala que la convocatoria de dicha diligencia no le fue notificada al municipio de Bojacá en su calidad de tercero interviniente en el trámite respectivo. Asimismo, la parte demandante reprocha que la ANLA haya omitido correrle traslado del acta contentiva de los hallazgos observados en la referida visita al lugar del proyecto licenciado, por lo cual se le cercenó la posibilidad de controvertir su contenido.

Pues bien, la disposición en virtud de la cual se fundamentó la actuación desplegada por la ANLA y en el marco de la cual se presentó la violación alegada por el municipio de Bojacá, es la siguiente:

«Decreto 1076 de 2015.

[...].

ARTÍCULO 2.2.2.3.6.3. De la evaluación del estudio de impacto ambiental. Una vez realizada la solicitud de licencia ambiental se surtirá el siguiente trámite:

1. A partir de la fecha de radicación, de la solicitud con el lleno de los requisitos exigidos, la autoridad ambiental competente de manera inmediata procederá a expedir el acto administrativo de inicio de trámite de licencia ambiental que será comunicado en los términos de la Ley 1437 de 2011 y se publicará en el boletín de la autoridad ambiental competente en los términos del artículo 70 de la Ley 99 de 1993.

2. Expedido el acto administrativo de inicio trámite, la autoridad ambiental competente evaluará que el estudio ambiental presentado se ajuste a los requisitos mínimos contenidos en el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales y realizará visita al proyecto, cuando la naturaleza del mismo lo requiera, dentro de los veinte (20) días hábiles después del acto administrativo de inicio;

[...]» [Resalta el Despacho].

Como pudo observarse, frente a dicho cargo, la ANLA manifestó que la visita realizada el 27 de diciembre de 2018 al proyecto licenciado no participa de



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00

Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

las características de una prueba en estricto sentido, sino que hace parte de una etapa que no es obligatoria sino potestativa y sobre la cual no recae la obligación de que se cite a terceros e interesados para su realización.

Cabe resaltar que otra de las disposiciones que el municipio de Bojacá considera transgredida como consecuencia del proceder de la ANLA, es el artículo 40 del CPACA, norma del siguiente tenor:

«Ley 1437 de 2011.

[...].

ARTÍCULO 40. PRUEBAS. *Durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales. **Contra el acto que decida la solicitud de pruebas no proceden recursos. El interesado contará con la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación, antes de que se dicte una decisión de fondo.***

Los gastos que ocasione la práctica de pruebas correrán por cuenta de quien las pidió. Si son varios los interesados, los gastos se distribuirán en cuotas iguales.

Serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil» [Resalta el Despacho].

El Despacho observa que la disposición mencionada, así como los derechos al debido proceso y a la igualdad, sí fueron menoscabados por la actuación de la ANLA, con fundamento en las siguientes razones:

i) En tanto que los hallazgos que se constaten en la visita al lugar del proyecto resultan fundamentales para efectos de tomar una decisión de fondo, aquellos sí constituyen un instrumento dirigido a forjar en la administración la convicción o el convencimiento acerca del cumplimiento o no de los requisitos legales para efectos de otorgar la licencia ambiental respectiva.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00
Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

ii) En virtud de que los resultados de la visita en mención sí tienen carácter de medio probatorio, el artículo 40 del CPACA resulta aplicable al trámite de expedición de la licencia ambiental, comoquiera que, en observancia de los artículos 2º y 34 de tal normativa, cuando las autoridades³⁰ adviertan la existencia de lagunas jurídicas en el marco de los procedimientos administrativos especiales, deberán aplicar, de manera supletiva, las disposiciones del procedimiento administrativo común y principal establecido en la parte primera de ese código³¹, con lo cual se busca garantizar la materialización de las finalidades de la función administrativa³².

Es de resaltar que dicha disposición resultaba aplicable en su integridad, esto es, tanto en lo relacionado con la notificación del acto mediante el cual la autoridad ambiental competente habría de pronunciarse sobre el decreto y práctica de pruebas durante el procedimiento administrativo, como en lo

³⁰ "ARTÍCULO 2º. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades. [...].

Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código. [Resalta la Sala].

³¹ "ARTÍCULO 34. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y PRINCIPAL. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código. [Resalta la Sala].

Mediante providencia de 19 de diciembre de 2019, este Despacho consideró que "[...] En tal sentido, este Despacho considera que cuando quiera que se presente un vacío legal, debe hacerse un ejercicio de integración normativa y, de esa manera, acudir a la regulación general que aborde la materia, para así cubrir los vacíos de la ley especial, siempre y cuando ésta no prohíba la remisión a otras normas [...]" (Rad. N.º 25000-23-41-000-2017-00309-01). [Resalta la Sala].

En ese sentido, mediante concepto de 12 de noviembre de 2019, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (M.P: Oscar Darío Amaya Navas) manifestó que "[...] La interpretación armónica de los artículos 2 y 34 del CPACA implica que los vacíos de los regímenes especiales se suplen con las normas del procedimiento administrativo general. Así, la remisión al artículo 14 que hace el artículo 39 del CPACA es aplicable a todas las actuaciones administrativas que deben regirse por la Parte Primera de dicho Código [...]" (Rad. N.º 11001-03-06-000-2019-00071-00(C)). [Resalta la Sala].

³² Ibid., "ARTÍCULO 1º. FINALIDAD DE LA PARTE PRIMERA. Las normas de esta Parte Primera tienen como finalidad proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares".



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00
Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

atinente a la habilitación de la oportunidad procesal para que el interesado pueda controvertir el contenido de las pruebas efectivamente practicadas, antes de que se dicte una decisión de fondo.

iii) De tal manera que el instituto jurídico de los terceros interesados fue diseñado para que estos pudieran intervenir en las actuaciones administrativas que, en los términos de la Ley 99 de 1993, afecten o puedan afectar el medio ambiente.

Por lo anterior, la Alcaldía Municipal de Bojacá, en su condición de tercero interesado en el procedimiento administrativo de concesión de licencia ambiental para el proyecto de relleno sanitario, de un lado, debió ser notificada del acto administrativo mediante el cual la ANLA se pronunció sobre el decreto y práctica de las pruebas necesarias para resolver el recurso de reposición interpuesto por la sociedad solicitante y, de otro, se le debió garantizar la oportunidad procesal para que pudiera controvertir el contenido del informe técnico elaborado con ocasión de la visita efectuada al proyecto en virtud del artículo 2.2.2.3.6.3. del Decreto 1076 de 2015.

iv) En esa medida, es claro que la administración debe garantizar la participación adecuada de los terceros en el trámite licenciatorio, lo que, en el caso concreto, se traduce en la necesidad de haber dado la debida publicidad de las determinaciones y en haber abierto los espacios oportunos para la audiencia de los sujetos procesales y, si es del caso, para la contradicción de las pruebas; todo, con antelación a la adopción de una decisión de fondo y en aras del debido proceso –derecho a la defensa- y del derecho a la igualdad de trato durante el procedimiento administrativo.

v) Adicionalmente, valga destacar que el artículo 79 del CPACA advierte que, por regla general, los recursos de reposición y apelación que se surtan en el marco del procedimiento administrativo, deben ser resueltos de plano, salvo que el interesado solicite la práctica de pruebas o la autoridad correspondiente considere necesario decretarlas de oficio.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00
Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

Por ende, si en virtud de la disposición referida, la ANLA, en orden a resolver el recurso de reposición interpuesto por la sociedad solicitante de la licencia ambiental, consideraba necesario volver a realizar la visita de la que trata el artículo 2.2.2.3.6.3. del Decreto 1076 de 2015, resultaba evidente que dicha autoridad debió observar el trámite previsto en la ley³³, incluyendo la exposición de los motivos por los cuales devenía oportuno el ejercicio de su facultad oficiosa en materia probatoria.

II.4.2. La parte demandante manifestó que la ANLA vulneró el artículo 107 de la Ley 99 de 1993 y el numeral 4 del artículo 2.2.3.3.5.2. del Decreto 1076 de 2015, al no exigirle a la sociedad solicitante de la licencia ambiental la correspondiente autorización de los propietarios de los predios donde se desarrollará el proyecto, para efectos de otorgar el correspondiente permiso de vertimientos de los lixiviados provenientes de la descomposición de los residuos sólidos.

En este contexto se trae a colación el contenido del numeral cuarto del artículo 2.2.3.3.5.2. del Decreto 1076 de 2015, norma que dispone lo siguiente:

*«ARTÍCULO 2.2.3.3.5.2. Requisitos del permiso de vertimientos.
El interesado en obtener un permiso de vertimiento, deberá presentar ante la autoridad ambiental competente, una solicitud por escrito que contenga la siguiente información:*

[...].

4. Autorización del propietario o poseedor cuando el solicitante sea mero tenedor.

³³ «ARTÍCULO 79. TRÁMITE DE LOS RECURSOS Y PRUEBAS. Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo.

Los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.

Quando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, **deberá darse traslado a las demás por el término de cinco (5) días.**

Quando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días.

En el acto que decreta la práctica de pruebas se indicará el día en que vence el término probatorio”. [Resalta el Despacho].



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00
 Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA
 Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
 AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

[...]» [Resalta el Despacho].

Frente al cumplimiento del requisito establecido en la disposición transcrita con la finalidad de otorgar la licencia ambiental cuestionada, la ANLA, en la Resolución N.º 00363 de 13 de marzo de 2018, advirtió lo siguiente:

«[...] Por lo anterior, en el evento en que el proyecto que se pretende ejecutar, se encuentre dentro de las áreas potenciales que establece el Esquema de Ordenamiento Territorial vigente, y teniendo en cuenta que uno de los requisitos para la solicitud del permiso de vertimientos ante la autoridad ambiental competente, es la autorización del propietario o poseedor cuando el solicitante sea mero tenedor, tal y como lo señala el recurrente esto corresponde a una situación externa de carácter civil, para lo cual la sociedad podrá adelantar los procedimientos a que haya lugar, sin que dicha situación conlleve a la negación de la licencia ambiental.

[...]» [Resalta el Despacho].

El Despacho observa que, a pesar de la motivación expuesta por la ANLA en el acto administrativo enjuiciado, esta entidad violó el contenido de las disposiciones invocadas, toda vez que, de un lado, el artículo 2.2.3.3.5.2. del Decreto 1076 no prevé algún supuesto de hecho mediante el cual se habilite al operador jurídico el interpretar que la solicitud para obtener el correspondiente permiso de vertimientos puede estar desprovista de la respectiva autorización del propietario o poseedor en el evento en que el solicitante funja como mero tenedor del inmueble. Y, de otro lado, tal y como lo indica el inciso segundo del artículo 107 de la Ley 99 de 1993, *«[...] Las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares. [...]»*.

II.4.3. La parte demandante manifestó que la ANLA reconoció haber desconocido el artículo 70 de la Ley 99 de 1993, el artículo 15 del Decreto 2820 de 2010 y los artículos 3, numerales 1 y 6; 37 y 38 del CPACA, al incumplir el deber de comunicar y garantizar la participación en el trámite del licenciamiento a la comunidad residente y/o titular del derecho real de



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00

Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

dominio de las áreas de influencia directa e indirecta del proyecto de relleno sanitario. Tal publicidad busca que tales personas ejerzan sus derechos y se constituye en un requisito indispensable para la expedición del licenciamiento ambiental, máxime cuando con posterioridad a la firmeza de la licencia ambiental, a los terceros no les es dable oponerse a la imposición de servidumbres.

De igual forma, la ANLA omitió incorporar en el estudio de impacto ambiental –E.I.A.- la caracterización de las áreas de influencia directa e indirecta en su aspecto socioeconómico, así como los aportes, ajustes y requerimientos que corresponden al proceso de participación de las comunidades.

En el escrito allegado dentro del término del traslado de la solicitud de suspensión provisional, la ANLA puso de presente que **el proceso de socialización del proyecto se llevó a cabo por parte de la sociedad comercial Parque Ecológico Praderas del Antelio S.A. E.S.P., de manera insuficiente, y que la caracterización del componente socioeconómico de las áreas de influencia del proyecto debe ser ajustada y complementada, al igual que las medidas de manejo para los impactos sociales del proyecto.**

También sostuvo que, en la medida en que el E.I.A. puede resultar insuficiente y no se contaba con otra oportunidad procesal para solicitar su complementación, fue necesario imponer la obligación de **ampliar de manera satisfactoria la socialización del proyecto a la sociedad titular de la licencia.** Y finalizó indicando que:

«[...] [T]ales falencias no implican per se la inviabilidad ambiental del proyecto y debe tenerse en cuenta que la ANLA mantiene y aplica con rigor las facultades sancionatorias que la ley le ha conferido en el caso en que sus directrices y obligaciones no sean atendidas por los beneficiarios de los instrumentos de manejo. [...]».

Para efectos de resolver y en relación con este cargo, el Despacho observa que la Resolución N.º 00363 de 13 de marzo de 2018, refiere lo siguiente:



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00
 Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA
 Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
 AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

«[...]».

Lineamientos de participación

[...].

En concordancia con lo anterior y de acuerdo con la revisión realizada por el equipo evaluador al Estudio de Impacto Ambiental inicial y a los demás documentos remitidos como complemento de información en el medio socioeconómico, presentados por la sociedad; en lo relacionado con los lineamientos de participación, esta Autoridad considera que dicho proceso se realizó sin tener en cuenta los diferentes actores sociales que se encuentran presentes en el AII y AID, así como lo estipulado en el Artículo 15 del Decreto 2820 de 2010 "Participación de las comunidades", norma vigente al momento de solicitud de la licencia ambiental.

De igual forma, los soportes presentados en aras de constatar la aplicación de los lineamientos de participación, los cuales fueron aportados como anexos en los documentos antes mencionados, no son legibles y no permiten identificar la información contenida en los mismos. Por lo anterior, el equipo evaluador considera pertinente que previo al inicio de las actividades se realice un proceso informativo dirigido a todos y cada uno de los actores sociales que hacen parte del área de influencia, donde se dé cuenta del alcance, impactos y medidas de manejo licenciadas frente a la ejecución del proyecto.

[...].

RESUELVE:

[...].

ARTÍCULO NOVENO.- La sociedad Parque Ecológico Praderas del Antelio S.A. E.S.P., deberá compilar en un único documento las fichas del Plan de Manejo contempladas en el expediente LAM7615-00 y que fueron presentadas en los documentos complementarios de información entregados a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR y el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), realizando la actualización de las mismas al estado actual del área de implantación del proyecto previo desarrollo del mismo y remitir dicha actualización a la autoridad competente, para su respectiva aprobación. Dicha actualización deberá tener en cuenta lo siguiente:

[...].



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00
Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

3. Medio socioeconómico:

a. **Complementar las medidas de manejo contempladas en el programa de Información y participación comunitaria con el fin de prevenir, mitigar, corregir o compensar la ocurrencia del impacto Generación de expectativas por el desarrollo del proyecto.**

b. **Establecer medidas encaminadas al fortalecimiento en el apoyo a la gestión institucional en el área del proyecto.**

[...].

ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO.- La sociedad Parque Ecológico Praderas del Antelio S.A. E.S.P., deberá informar a esta autoridad si durante la construcción del proyecto encuentra viviendas o infraestructura social que puedan verse afectada por las diferentes actividades del proyecto, deberá identificar, caracterizar, implementar las acciones establecidas en las medidas de manejo e informar a esta autoridad, presentando un informe de caracterización, actas de reunión y concertación, registros de asistencia y fotográfico, en el ICA correspondiente a la fecha en la cual se presentó esta situación.

ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO.- La sociedad Parque Ecológico Praderas del Antelio S.A. E.S.P., deberá presentar a la autoridad ambiental competente antes de las reuniones de inicio del proyecto, una certificación expedida por la Alcaldía de Bojacá con los datos de contacto de las organizaciones comunitarias presentes en el área de influencia socioeconómica del proyecto de las que dicha autoridad tenga conocimiento, y que se constituyan como grupos de interés a ser tenidos en cuenta desde los programas de manejo del medio socioeconómico, antes de la ejecución de las reuniones de inicio del proyecto.

ARTÍCULO VIGÉSIMO.- La sociedad Parque Ecológico Praderas del Antelio S.A. E.S.P., deberá presentar a esta Autoridad en medio digital, la copia de la totalidad de las fichas aplicadas a partir de las cuales realizó la caracterización de las unidades económicas del sector centro, en el primer Informe de Cumplimiento Ambiental.

[...]». [Resaltado fuera del texto].

Con fundamento en las anteriores premisas, el Despacho encuentra que el acto administrativo cuestionado contraría las disposiciones superiores invocadas por la parte demandante, en consideración a que, como la misma ANLA lo reconoció, el proceso de participación correspondiente se realizó sin



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00

Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

tener en cuenta los diferentes actores sociales que se encuentran presentes en las áreas de influencia del proyecto y, por consiguiente, se incumplió con la obligación establecida en el artículo 15 del Decreto 2820 de 2010 o el artículo 2.2.2.3.3.3. del Decreto 1076 de 2015, según los cuales «[...]. **Se deberá informar a las comunidades el alcance del proyecto, con énfasis en los impactos y las medidas de manejo propuestas y valorar e incorporar en el Estudio de Impacto Ambiental, cuando se consideren pertinentes, los aportes recibidos durante este proceso**». [Resalta el Despacho].

Como puede observarse, la disposición mencionada tiene como propósito que, en primer lugar, se comunique y se haga partícipe a la comunidad potencialmente afectada, sobre las distintas características de la ejecución del proyecto, obra o actividad, entre estas, sus implicaciones y las correspondientes medidas de manejo, las cuales podrán ser incorporadas en el estudio de impacto ambiental, y solo con posterioridad y en consideración a los resultados de ese proceso de diálogo es que puede otorgarse la respectiva licencia ambiental.

De manera que, tal y como lo prevé el Decreto 1076, el E.I.A. es el instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental y, por ello, es el primer paso del mismo trámite licenciatario. En tal virtud, para el Despacho resulta cuando menos incoherente que se conceda la licencia ambiental, bajo el supuesto de que posteriormente la persona licenciataria cumpla o ajuste elementos medulares del E.I.A., toda vez que, se reitera, este constituye el marco de referencia previo para adoptar las mejores decisiones ante cualquier eventualidad que deba afrontar el proyecto.

De igual forma, uno de los aspectos fundamentales exigidos por la ley en el E.I.A., es la caracterización del elemento socioeconómico existente en el área de influencia del proyecto³⁴. Significa lo anterior que, como es apenas

³⁴ Decreto 1076 de 2015. "ARTÍCULO 2.2.2.3.5.1. Del estudio de impacto ambiental (EIA). El estudio de impacto ambiental (EIA) es el instrumento básico para la toma de decisiones



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00

Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

natural, este componente también constituye otro de los presupuestos previos para otorgar una licencia ambiental.

En efecto, las disposiciones alegadas por la parte demandante dan cuenta de la necesidad de que los integrantes de la comunidad, cuyos derechos o situaciones jurídicas puedan resultar afectados de cualquier forma con ocasión de la ejecución del proyecto, deban ser informados, para así poder intervenir, participar, ser escuchados y tenidos en cuenta a la hora de fijar el rumbo sostenible del mismo proyecto.

Sin duda, estos aspectos que son concebidos por la ley como requisitos de carácter adjetivo o procedimental, tienen una incidencia determinante en el ejercicio del derecho sustancial. Por ende tal y como lo advirtió el municipio de Bojacá, se trata de escenarios necesarios para garantizar el derecho al debido proceso y el principio de participación como valores jurídicos de carácter supremo.

Finalmente, el Despacho llama la atención de la ANLA en el sentido de que las falencias del procedimiento licenciatorio deben ser evitadas y, de ser el caso, saneadas de manera oportuna, más no supeditarlas al futuro ejercicio de las potestades sancionatorias que le fueron asignadas en virtud de la ley. En efecto, esta obligación de carácter legal de las autoridades ambientales no es un argumento admisible para la motivación del acto administrativo contentivo de una licencia ambiental.

sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental y se exigirá en todos los casos en que de acuerdo con la ley y el presente reglamento se requiera. Este estudio deberá ser elaborado de conformidad con la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales de que trata el artículo 14 del presente decreto y los términos de referencia expedidos para el efecto, el cual deberá incluir como mínimo lo siguiente:

[...].

2. Caracterización del área de influencia del proyecto, para los medios abiótico, biótico y socioeconómico.

[...]”.



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00
Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

II.5. Conclusiones

5.1. No obstante que la solicitud de suspensión provisional de la Resolución N.º 00363 de 13 de marzo de 2018, encuentra fundamento en una amplia variedad de argumentos asociados: (i) con la incompatibilidad del proyecto con la herramienta de ordenamiento del territorio que rige en el municipio de Bojacá; (ii) con la incapacidad del futuro relleno sanitario y los respectivos impactos ambientales que generaría la disposición de los residuos sólidos provenientes del Distrito Capital; (iii) con la posible afectación de cuerpos de agua aledaños a la zona del proyecto, entre otros, el Despacho observa que los cargos analizados en los apartados II.4.1. a II.4.3. de esta providencia, se ajustan con suficiencia a los requisitos establecidos en la ley para conceder la solicitud de suspensión provisional del acto administrativo mencionado.

5.2. El Despacho considera que la ANLA infringió de forma ostensible el orden jurídico superior invocado por la parte demandante, en los siguientes términos:

i) La ANLA desconoció los artículos 13 y 29 de la Constitución Política y 40 del CPACA: (a) al haber realizado visita al lugar de ejecución del proyecto de construcción y operación del relleno sanitario sin haber puesto dicha determinación en conocimiento de la totalidad de los sujetos procesales reconocidos en el trámite licenciatório; y (b) haber omitido brindar la oportunidad procesal adecuada para que los sujetos procesales interesados pudieran pronunciarse sobre los resultados de la diligencia, con antelación a la adopción de una decisión de fondo.

ii) La ANLA desconoció el inciso segundo del artículo 107 de la Ley 99 de 1993 y el numeral 4.º del artículo 2.2.3.3.5.2. del Decreto 1076 de 2015, al haber considerado innecesario exigirle a la sociedad mercantil solicitante de la licencia ambiental, que presentara de forma oportuna el o los permisos de los propietarios o poseedores de los predios respectivos en los que se



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00
Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

desarrollaría el proyecto, para efectos de conceder el correspondiente permiso de vertimientos de lixiviados. Y

iii) La ANLA desconoció los artículos 70 de la Ley 99 de 1993, 15 del Decreto 2820 de 2010 y 3.º (numerales 1.º y 6.º), 37 y 38 del CPACA, al haber diferido el cumplimiento de los requerimientos legales diseñados para habilitar la concesión de la respectiva licencia ambiental, para después de que este acto administrativo cobrara firmeza. Estos requisitos son previos y no posteriores y están relacionados con la previa socialización del proyecto con la comunidad potencialmente afectada, con el fin de que esta pueda participar en la toma de las decisiones correspondientes; así como con la incorporación en el E.I.A. del componente socioeconómico de las áreas de influencia del proyecto y con las respectivas medidas de manejo.

5.3. En virtud de las apreciaciones provisionales expuestas con antelación, el Despacho considera que la actuación administrativa de la ANLA en el marco de la expedición de la licencia ambiental contenida en la Resolución N.º 00363 de 13 de marzo de 2018, tiene apariencia de ilegalidad (*fumus boni iuris*). En consecuencia, el proceder de la ANLA, aunado al posible inicio de actividades en desarrollo del proyecto licenciado, constituye una amenaza para el ejercicio adecuado del derecho sustancial que se pretende resguardar en virtud de la solicitud de la parte demandante (*periculum in mora*).

Habida cuenta de las condiciones evidenciadas, el Despacho observa que, de momento, la conducta que materializa de mejor manera o que mejor se ajusta al interés público, no es la de ejecutar el proyecto de construcción y operación del relleno sanitario licenciado, sino la de suspender dicho desarrollo.

Es decir, en aras de la salvaguardia de los derechos e intereses generales involucrados y de la integridad del Estado Social y Democrático de Derecho –los cuales podrían llegar a sufrir una mayor afectación en caso de omitir en este estadio procesal la adopción de una medida temporal y preventiva–, el



Radicación: 11001-03-24-000-2018-00393-00
Demandante: MUNICIPIO DE BOJACÁ – CUNDINAMARCA
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)

Despacho considera que, previa ponderación de intereses, resulta razonable decretar la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto administrativo acusado.

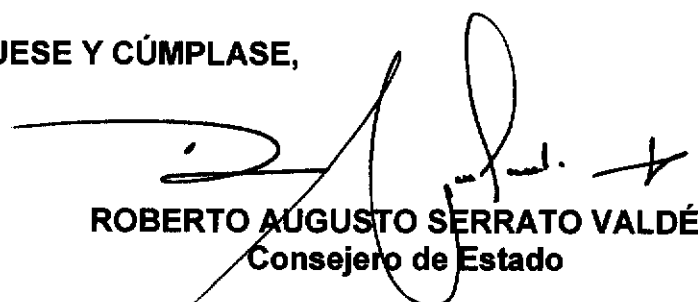
En mérito de lo expuesto, el Consejero Ponente de la Sección Primera del Consejo de Estado, en Sala Unitaria,

RESUELVE:

PRIMERO: DECRETAR la suspensión provisional de la Resolución N.º 00363 de 13 de marzo de 2018, mediante la cual la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- revocó la Resolución N.º 2364 de 31 de agosto de 2017 expedida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR-, y, en su lugar, otorgó en favor de la sociedad comercial Parque Ecológico Praderas del Antelio S.A. E.S.P., licencia ambiental para ejecutar el proyecto denominado “*Relleno Sanitario Parque Ecológico Praderas del Antelio*” en la Vereda Fute del municipio de Bojacá.

SEGUNDO: EFECTÚENSE, por Secretaría, las comunicaciones pertinentes en el Sistema Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado