

**LICENCIA AMBIENTAL – Para el ejercicio de la actividad de incineración de residuos / LICENCIA AMBIENTAL – Requisitos / LICENCIA AMBIENTAL – Trámite / ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA EXPEDICIÓN DE LICENCIA AMBIENTAL – Vía gubernativa / DERECHO AL DEBIDO PROCESO – No se vulnera en trámite para la obtención de licencia ambiental**

En el caso sub examine, el procedimiento administrativo estuvo dirigido al cumplimiento de la función pública a cargo del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente relacionada con la prevención, control y mitigación de los impactos ambientales de las actividades desarrolladas por la parte demandante, teniendo en cuenta que en los procesos de incineración se pueden liberar sustancias contaminantes que requieren de una intervención por parte de los órganos competentes. Además, la entidad no actuó de forma arbitraria sino dentro de las reglas procedimentales, con el objeto de proteger el interés general y bajo el entendido que la parte demandante estaba desarrollando su objeto social sin licencia ambiental, según se expone a continuación. En primer orden, la parte demandante argumentó en el trámite administrativo que la Resolución núm. 1718 de 1995 se encontraba en firme respecto de los ordinales que no fueron objeto de impugnación y, en consecuencia, podía desarrollar las actividades de neutralización y destrucción de productos rechazados o vencidos provenientes de laboratorios farmacéuticos, la industria química y similares, para luego depositar los residuos (cenizas) en el Relleno Sanitario Doña Juana. Sin embargo, si se aceptara la tesis anterior, estas actividades podían desarrollarse únicamente por el término de la licencia ambiental, es decir, un año, el cual, se cumplía en 1996, en la medida en que el acto administrativo indicado supra no previó la prórroga de la autorización ambiental. En segundo orden, si se acudiera a las normas sobre el silencio administrativo en la vía gubernativa, previstas en el artículo 60 del Decreto 01 de 1984, se concluye que, hasta que se profirió la Resolución núm. 0052 de 2002, la decisión era negativa respecto del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución núm. 1718 de 1995 comoquiera que transcurrieron más de dos (2) meses desde la impugnación sin que la entidad competente la resolviera. En tercer orden, de acuerdo con la última tesis expuesta por la administración, según la cual la Resolución núm. 1718 de 1995 no se encontraba en firme porque el recurso de reposición interpuesto contra esa decisión no se había resuelto, la parte demandante no podía desarrollar su objeto social por falta de autorización. En cuarto orden, la parte demandada, mediante la Resolución núm. 992 de 1999, resolvió negar la licencia ambiental a la demandante para el desarrollo de actividades de manejo, incineración, neutralización y destrucción de residuos sólidos, líquidos y desechos químicos, transporte de estos materiales y disposición final en el relleno sanitario Doña Juana. La parte demandante, bajo cualquiera de las hipótesis expuestas y en el marco de las normas que regulan la materia, no tenía autorización ambiental para desarrollar su objeto social. Sin embargo, siguió prestando sus servicios, los cuales fueron suspendidos por un tiempo, en virtud de la Resolución núm. 297 de 2001, acto administrativo que no fue demandado en este proceso. En efecto, aunque la administración, durante el procedimiento de licenciamiento ambiental, le informó a la parte actora que no cumplía con los requisitos para el desarrollo de su objeto social y le garantizó los derechos a presentar las pruebas necesarias y a impugnar las decisiones, Preservación Ambiental Ltda. no atendió las obligaciones impuestas por la administración. Los requisitos que exigió la parte

demandada a la demandante estaban dirigidos a satisfacer el cumplimiento de la normativa para llevar a cabo las actividades de neutralización y destrucción de ciertos residuos sólidos sin afectar el medio ambiente y el interés general; por ello, no encuentran asidero los argumentos de la parte demandante, según los cuales la entidad demandada exigió documentación y pruebas durante el trámite de licenciamiento ambiental de forma desproporcionada y caprichosa.

### **COMPETENCIA DEL DEPARTAMENTO TÉCNICO ADMINISTRATIVO DEL MEDIO AMBIENTE - Para el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones en el Distrito Capital de Bogotá**

[L]a parte demandante sostiene que no se observaron las reglas sobre la competencia y, respecto a la Resolución núm. 500 de 2003, manifiesta que “[...] el acto administrativo fue expedido cuando ya el H. Tribunal de Cundinamarca había admitido la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra las tres Resoluciones que hemos comentado, es decir, insistiendo en una competencia que también por la actuación judicial ya no tenía, según voces del artículo 71 del C.C.A. y conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado [...]” y que “[...] como expresamente, ni la Ley 99/93 ni el Decreto 1753/94 designaron la entidad competente para otorgar o negar las licencias ambientales a que se refiere la norma que se considera transgredida, tiene aplicación el artículo 6º de la Ley 99, según el cual, “además de las otras funciones que le asignen la ley o los reglamentos, el Ministerio del Medio Ambiente ejercerá, en lo relacionado con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, las funciones que no hayan sido expresamente atribuidas por la ley a otra autoridad” (Cláusula general de competencia) [...]”. La Sala destaca que el artículo 71 del Decreto 01 de 1984 se refiere a la oportunidad de “la revocación directa de los actos administrativos”; sin embargo, la Resolución núm. 500 de 2003 no revocó ninguna decisión de la administración, por el contrario modificó la Resolución núm. 1157 de 2002 en el sentido de señalar que las actividades de incineración de todo tipo de desechos, residuos y basuras hospitalarias e industriales, productos oncológicos y de alto riesgo se podrán llevar a cabo cuando se cumplan las condiciones señaladas en el artículo 3.º de la Resolución núm. 054 de 2002. Por lo tanto, el artículo 71 no resulta aplicable en el caso sub examine. Además, la Resolución núm. 500 de 2003 es anterior a la admisión de la demanda y a su notificación en el proceso identificado con el núm. único de radicación 25000232400020030007201; en efecto, ese acto administrativo fue expedido el 25 de marzo de 2003, según obra a folio 30 del expediente identificado con el número único de radicación 25000232400020040023801, mientras que el Tribunal admitió la demanda el 3 de abril de 2003 y notificó personalmente esa decisión al Director del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente el 2 de mayo de 2003. Ahora, visto el artículo 55 de la Ley 99, los distritos cuya población urbana sea superior a un millón (1.000.000) de habitantes son competentes, dentro del perímetro urbano, para el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones. El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente era la autoridad ambiental dentro del perímetro urbano del Distrito Capital, de acuerdo con el Decreto 673 de 8 de noviembre de 1995. Atendiendo a que en el presente caso la autorización ambiental estaba relacionada con una actividad que se desarrollaría en el perímetro urbano de Bogotá Distrito Capital, el Departamento Técnico

Administrativo del Medio Ambiente era competente para expedir los actos administrativos demandados.

**LICENCIA AMBIENTAL PARA EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD DE INCINERACIÓN DE RESIDUOS – Vigencia / LICENCIA AMBIENTAL PARA EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD DE INCINERACIÓN DE RESIDUOS – Término de duración / RÉGIMEN DE TRANSICIÓN – Reglas en normas que regulan la expedición de licencias ambientales / PRINCIPIO DE PREVENCIÓN - Alcance**

[E]l régimen de transición que reguló el Decreto 1728 de 2002 se limitó a los proyectos, obras o actividades que se encontraban en ejecución antes de que entrara a regir el Decreto 1753 de 1994, sustituido por el Decreto 1728 de 2002, teniendo en cuenta los principios de irretroactividad de la ley y buena fe. Las normas que regulan las licencias ambientales tienen por objeto evitar que un proyecto, obra o actividad produzca un deterioro grave de los recursos naturales renovables o del medio ambiente y que el derecho al desarrollo se ejerza en forma tal que responda equitativamente a las necesidades ambientales y de desarrollo de las generaciones presentes y futuras, en el marco de las obligaciones del Estado y de las personas de cooperar con el desarrollo sostenible. La Sala considera que los decretos que regulan la expedición y vigencia de las licencias ambientales son indivisibles e interdependientes; en esta medida, el término de vigencia de estas depende del cumplimiento de los requisitos previstos en esa normativa, es decir que no son susceptibles de una división en su contenido y vigencia. En este orden de ideas, cuando una ley nueva regula la expedición de una licencia ambiental, la administración no puede desconocer los efectos de las actuaciones producidos bajo la ley anterior, respecto de las situaciones en curso. En estos casos, además de la protección del medio ambiente, se busca garantizar el principio de confianza de las personas que actuaron conforme a la ley anterior. [...] En síntesis, cuando entra en vigencia una norma que regula la expedición de licencias ambientales, los procedimientos administrativos en curso deben culminar con la norma anterior, a menos que la ley establezca una regla de vigencia diferente. Esta interpretación no es contraria a las reglas previstas en la Ley 153 de 15 de agosto de 1887 y permite la aplicación armónica de la normativa que regula la expedición de licencias ambientales y la protección del medio ambiente. En el caso sub examine, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, mediante la Resolución 1718 de 12 de septiembre de 1995, le otorgó licencia ambiental a la parte demandante para la neutralización y destrucción de productos rechazados o vencidos provenientes de los laboratorios farmacéuticos, la industria química y similares y determinó que el término de duración de esa autorización sería un año contado a partir de la fecha de ejecutoria de ese acto administrativo. La parte demandante interpuso recurso de reposición contra esta decisión. El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente resolvió el recurso de reposición, mediante la Resolución núm. 0054 de 1.º de febrero de 2002, antes de que entrara en vigencia el Decreto 1728 de 2002. Contra esta decisión la parte demandante interpuso recurso de reposición y, en subsidio de apelación, el cual fue resuelto el 17 de septiembre de 2002, mediante la Resolución núm. 1157, cuando se encontraba vigente el Decreto 1728 de 2002. [...] En efecto, el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente sujetó la ampliación del término de la vigencia ambiental al cumplimiento de unas condiciones con fundamento en que, según el Concepto Técnico núm. 2816 de 2002, la parte

demandante no cumplía “[...] con lo mínimo requerido desde el punto de vista técnico [...]”, teniendo en cuenta el Decreto 1753 de 1994. Atendiendo a que el estudio de los requisitos, obligaciones y condiciones que la beneficiaria de la licencia ambiental debía cumplir para prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los efectos ambientales negativos del proyecto, obra o actividad se rigieron por el Decreto 1753 de 1994, el término de vigencia de esa autorización debía atender esta normativa, comoquiera que constituye un conjunto de reglas, requisitos y principios indivisibles e interdependientes dirigidos a proteger el medio ambiente, en ese caso específico. En este orden de ideas, no atiende la finalidad de las normas que regulan las licencias ambientales que la parte interesada no cumpla con el conjunto de requisitos y condiciones previstos en el Decreto 1728 de 2002 y exija la aplicación de esta norma respecto del término de vigencia de la licencia ambiental. Además, la Sala considera que la administración sujetó la ampliación del término de vigencia de la licencia ambiental al cumplimiento de ciertas obligaciones con el objeto de prevenir que el desarrollo del objeto social de Preservación Ambiental Ltda. generará un impacto ambiental negativo o daños ambientales. Sobre el particular es necesario destacar que el Estado tiene la función constitucional y legal de prevenir y controlar aquellos factores que provoquen deterioro ambiental, para ello dispone de la facultad de exigir licencias ambientales frente a ciertas actividades que pueden producir deterioro grave de los recursos naturales renovables o del medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje y establecer requisitos, obligaciones y condiciones para prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar esos efectos o impactos. El principio de prevención en materia ambiental tiene sustento en el Principio 17 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, [...] El principio de prevención está señalado en la Ley 99, principalmente por la remisión que efectúa el numeral 1.º del artículo 1.º, norma según la cual “[...] el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo [...]”. Por lo anterior, la Sala considera que, en el caso sub examine, no resulta contrario a derecho expedir la licencia ambiental por un término inferior a la obra, proyecto o actividad, en el marco del Decreto 1753 de 1994.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 29 / LEY 99 DE 1993 / DECRETO 1753 DE 1994

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

Bogotá, D.C., primero (1) de junio de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 25000-23-24-000-2003-00072-01 (ACUMULADO 25000-23-24-000-2004-00238-01)**

**Actor: PRESERVACIÓN AMBIENTAL LTDA**

**Demandado: DEPARTAMENTO TÉCNICO ADMINISTRATIVO DEL MEDIO AMBIENTE (HOY SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE)**

**Referencia: Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

**Asunto: Apelación contra la sentencia de 19 de diciembre de 2011 proferida por la Subsección “C” de la Sección Primera en Descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual accedió de forma parcial a las pretensiones de la demanda.**

## **SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por Preservación Ambiental Ltda., en adelante parte demandante, y el Distrito Capital de Bogotá - Secretaría Distrital de Ambiente, en adelante parte demandada, contra la sentencia de 19 de diciembre de 2011 proferida por la Subsección “C”, en Descongestión, de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual accedió de forma parcial a las pretensiones de la demanda.

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

### **I. ANTECEDENTES**

#### **Las demandas**

1. La parte demandante presentó demandas en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Decreto 01 de 2 de enero de 1984<sup>1</sup> contra el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente<sup>2</sup>, con el fin de que se declare la nulidad: i) del artículo 2.º

<sup>1</sup> “Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”

<sup>2</sup> El artículo 101 del Acuerdo 257 de 2006, “Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones”, transformó el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente en la Secretaría Distrital de Ambiente. El artículo 103 *ejusdem*, sobre su naturaleza jurídica, prevé que “[...] la Secretaría Distrital de Ambiente es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera y tiene por objeto orientar y liderar la formulación de políticas ambientales y de aprovechamiento sostenible de los recursos ambientales y del suelo, tendientes a preservar la diversidad e integridad del ambiente, el manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales distritales y la conservación del sistema de áreas protegidas, para garantizar una

de la Resolución núm. 1718 de 12 de septiembre de 1995, expedida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, por la cual se otorgó una licencia ambiental ordinaria; ii) del párrafo 1.º del artículo 1.º de la Resolución núm. 0054 de 1.º de febrero de 2002, expedida por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, por la cual se resuelve un recurso de reposición; iii) del párrafo 2.º del artículo 1.º de la Resolución núm. 1157 de 17 de septiembre 2002, expedida por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, por la cual se resuelve un recurso de reposición; iv) de la Resolución núm. 500 de 25 de marzo de 2003, expedida por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, por la cual se aclara la Resolución núm. 1157 de 2002; y iv) de la Resolución núm. 1239 de 5 de septiembre 2003, por la cual se resuelve un recurso de reposición y se reconoce una personería jurídica.

**Pretensiones de la demanda identificada con número único de radicación 25000232400020030007201**

2. La parte demandante, en el escrito de la demanda identificada con número único de radicación 25000232400020030007201, solicitó que se reconozcan las siguientes pretensiones:

*“[...] Primero – Nulidad-: Son NULAS en cuanto en ellas se señala como vigencia de la Licencia Ambiental Ordinaria concedida a Preservación Limitada el término de un año, las Resoluciones N° 1718 de septiembre 12 de 1995 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR- y 0054 de febrero primero y 1157 de septiembre 17, ambas de 2002 del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA; esto es, la nulidad de las siguientes disposiciones:*

**A** – *Artículo 2º de la Resolución N° 1718 de septiembre 12 de 1995 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR;*

**B** – *Parágrafo 1º del artículo 1º de la Resolución N° 0054 de 1º de febrero de 2002 del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente DAMA; y,*

**C** – *Parágrafo 2º del artículo 1º de la Resolución N° 1157 de septiembre 17 de 2002 del DAMA.*

---

*relación adecuada entre la población y el entorno ambiental y crear las condiciones que garanticen los derechos fundamentales y colectivos relacionados con el medio ambiente [...]”.*

Segundo – *Modificación de los Actos Acusados: Declárese que el término vigencia de la Licencia Ambiental concedida a Preservación Ambiental Limitada por medio de estas resoluciones es el mismo de la duración del proyecto esto es; (sic) hasta noviembre 4 de 2014;*

Tercero – *Reparación del Daño: Como indemnización de perjuicios por las consecuencias económicas de las normas declaradas nulas, y por cualquier perjuicio extra patrimonial indemnizable, condénese al Distrito Capital de Bogotá, Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA – a pagar a Preservación Ambiental Limitada, la suma de Seiscientos Millones de Pesos (\$600.000.000), o aquella superior que resulte acreditada [...]”<sup>3</sup>.*

### **Pretensiones de la demanda identificada con número único de radicación 25000232400020040023801**

3. La parte demandante, en el escrito de la demanda identificada con número único de radicación 25000232400020040023801, solicitó que se reconozcan las siguientes pretensiones:

*[...] PRIMERA.- Que es nula la Resolución N° 500 de 2003 (marzo 25) expedida por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente –DAMA, entidad del orden distrital de Bogotá, por medio de la cual dijo aclarar el artículo 1° de la Resolución 1157 de 2002 (septiembre 17) expedida por la misma entidad distrital (artículo primero), prohibió la incineración de residuos de determinadas características, y señaló una dirección de la parte demandante.*

*SEGUNDA- Que es nula la Resolución N° 1239 de 2003 (septiembre 5) “Por la cual se resuelve un recurso de reposición y se reconoce una personería jurídica”, en relación con la Resolución N° 500 de 2003 a que se refiere la pretensión anterior de esta demanda.*

*TERCERA- Que se restablezca a la sociedad PRESERVACIÓN AMBIENTAL LTDA. el derecho a ejercer su actividad empresarial a través de la incineración de toda clase de desechos químicos, industriales y hospitalarios, materias primas obsoletas, productos oncológicos, basuras y materiales de todo tipo, desechos contaminados en general, al reciclaje de productos susceptibles de transformación y recuperación, todo conforme a la licencia ambiental que le fue otorgada por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR.*

*CUARTA- Que Bogotá D.C. (Departamento Administrativo del Medio Ambiente – DAMA), es responsable de los perjuicios de todo orden causados a la sociedad PRESERVACIÓN AMBIENTAL LTDA. con los actos administrativos acusados.*

*QUINTA- Que se condene al Distrito Capital de Bogotá (Departamento Administrativo del Medio Ambiente –DAMA) a pagar a la sociedad*

---

<sup>3</sup> Folio 2 del proceso identificado con núm. único de radicación 250002324000200300072-01

*PRESERVACIÓN AMBIENTAL LTDA. el valor total de los perjuicios causados por aquél a ésta conforme a la declaración de que trata la pretensión anterior.*

*SEXTA- Que por el H. Tribunal se establezca el valor de los perjuicios (daño emergente y lucro cesante), debidamente actualizado, conforme a las pruebas que obren en el proceso.*

*SÉPTIMA (Supletoria)- Que si no es posible imponer la cuantía de los perjuicios actualizados, conforme a la pretensión principal, el H. Tribunal lo haga en forma genérica señalando las bases con arreglo a las cuales se hará la liquidación incidental, en los términos previstos en los artículos 178 del C.C.A. y 137 del C. de P.C. (C.C.A., art. 172).*

*OCTAVA- Que se condene en costas a la parte demandada [...]”<sup>4</sup>.*

#### **Presupuestos fácticos de la demanda identificada con número único de radicación 25000232400020030007201**

4. La parte demandante, en el escrito de la demanda identificada con número único de radicación 250002324000200300072-01, fundamentó sus pretensiones en los siguientes hechos:

4.1 Adujo que, por medio de la Escritura Pública núm. 12471 de 4 de noviembre de 1994 de la Notaría 27 de Bogotá D.C., Preservación Ambiental se constituyó como una sociedad de responsabilidad limitada, con el objeto de desarrollar actividades relacionadas con la incineración de toda clase de desechos químicos, industriales y hospitalarios, materias primas obsoletas, productos oncológicos, basuras y materiales de todo tipo y desechos contaminantes y reciclaje de productos susceptibles de transformación o recuperación, entre otras actividades. En la Escritura Pública indicada *supra* se señaló el 4 de noviembre de 2014 como término de desarrollo del objeto social.

4.2 Afirmó que, para el desarrollo del objeto social, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca concedió una licencia ambiental por el término de un año, mediante la Resolución núm. 1718 de 12 de septiembre de 1995. Sin embargo, la parte demandante interpuso recurso de reposición contra este acto administrativo por considerar que la cobertura de la autorización era insuficiente.

---

<sup>4</sup> Folio 3 del proceso identificado con núm. único de radicación 250002324000200400238-01

4.3 Destacó que, como consecuencia de algunas reformas legislativas, el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente asumió las competencias en materia de licencias ambientales. En consecuencia, el expediente administrativo objeto del presente proceso fue remitido a esa entidad.

4.4 Aseveró que el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, mediante la Resolución núm. 0054 de 2002, resolvió: i) modificar el artículo primero de la Resolución núm. 1718 de 1995, el cual quedó así: otorgar licencia ambiental a Preservación Ambiental Ltda. para las actividades de transporte y almacenamiento de productos rechazados o vencidos provenientes de los laboratorios farmacéuticos, la industria química y similares, así como todo tipo de desechos, residuos y basuras hospitalarias o industriales, productos oncológicos y de alto riesgo, para luego depositar los residuos (cenizas) en el relleno sanitario Doña Juana; ii) fijar en un año, contado a partir de la ejecutoria del acto administrativo, el término de la licencia ambiental; y iii) modificar la Resolución núm. 1718 de 1995, en el sentido de otorgar permiso de emisiones atmosféricas a Preservación Ambiental Ltda. por el mismo término de la licencia ambiental para los dos (2) hornos incineradores TFK y termodiseño.

4.5 Señaló que interpuso recurso de reposición y, en subsidio, de apelación contra la Resolución indicada *supra* para que la autoridad incluyera en la licencia ambiental la destrucción de los desechos, aclarara la nomenclatura del inmueble en donde funciona la sociedad, concediera la autorización de emisiones de hornos diferentes a los TKF, ampliara el plazo para la adquisición de equipos de monitoreo y otorgara licencia por el término de duración de la obra o proyecto.

4.6 Manifestó que el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente resolvió, mediante la Resolución núm. 1157 de 2002: i) modificar el artículo primero de la Resolución núm. 0054 de 2002 para incluir en la cobertura de la licencia ambiental la desactivación química, neutralización y destrucción de los productos de desechos mediante el proceso de incineración; ii) negar la ampliación del término de la licencia ambiental; iii) autorizar las emisiones atmosféricas para los dos (2) hornos incineradores en

reemplazo de los TKF; iv) señalar un plazo de dos (2) meses, contado a partir de la ejecución del acto administrativo, para implementar el sistema de monitoreo continuo de contaminantes; y v) ampliar el término para la presentación de los resultados de dioxinas y furanos a dos (2) meses, contado a partir de la ejecutoria del acto administrativo.

4.7 Indicó que, como consecuencia del término breve de la licencia ambiental –un año-, los clientes de la parte demandante han desistido de acceder a sus servicios o adquirirlos por plazos largos.

#### **Presupuestos fácticos de la demanda identificada con número único de radicación 25000232400020040023801**

5. La parte demandante, en el escrito de la demanda identificada con número único de radicación 25000232400020040023801, fundamentó sus pretensiones en los siguientes hechos:

5.1 Se refirió a las resoluciones núm. 1718 de 12 de septiembre de 1995 expedida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca<sup>5</sup>, 0054 de 1.º de febrero de 2002<sup>6</sup> y 1157 de 17 de septiembre de 2002<sup>7</sup> expedidas por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente.

5.2 Señaló que el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, a través de la Resolución núm. 500 de 2003, modificó la Resolución núm. 1157 de 2002 sin tener en cuenta que se había agotado la vía gubernativa y, por lo tanto, ese acto administrativo se encontraba en firme.

5.3 Afirmó que la parte demandada expidió el acto administrativo indicado *supra* cuando el Tribunal Administrativo de Cundinamarca había admitido la demanda de nulidad y restablecimiento de derecho en el proceso identificado con el número único de radicación 250002324000200300072-01.

---

<sup>5</sup> “Por la cual se otorga una Licencia Ambiental Ordinaria”

<sup>6</sup> “Por la cual se resuelve un recurso de reposición”

<sup>7</sup> “Por la cual se resuelve un recurso de reposición”

5.4 Destacó que interpuso recurso de reposición y, en subsidio, de apelación contra la Resolución núm. 500 de 2003, la cual fue confirmada mediante la Resolución núm. 1239 de 2003.

5.5 Aseveró que la parte demandada concedió el recurso de apelación ante el “*Ministerio de Ambiente*”; sin embargo, la impugnación no fue resuelta.

### **Normas violadas y concepto de violación de la demanda identificada con número único de radicación 25000232400020030007201**

6. La parte demandante, en el escrito de la demanda identificada con número único de radicación 250002324000200300072-01, señaló como vulneradas las siguientes normas:

- Artículos 2.º, 13, 25, 84 y 85 de la Constitución Política.
- Artículos 2.º y 3.º de la Ley 153 de 15 de agosto de 1887<sup>8</sup>.
- Inciso tercero del artículo 63 de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993<sup>9</sup>.
- Inciso tercero del artículo 3.º y artículo 6.º del Decreto 1728 de 6 de agosto de 2002<sup>10</sup>.

6.1 En síntesis, indicó que el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente aplicó la parte final del parágrafo 3.º del artículo 5.º del Decreto 1753 de 3 de agosto de 1994<sup>11</sup>, a pesar de que esta norma fue derogada expresamente por el Decreto 1728 de 2002 que suprimió la facultad que tenía la autoridad de fijar la vigencia de la licencia ambiental por un término inferior a la duración del proyecto, obra o actividad.

6.2 Afirmó que la licencia ambiental se debe otorgar por la vida útil del proyecto y cubrir su desmantelamiento o terminación; en consecuencia, en su criterio, es absurdo y caprichoso establecer un plazo de un año para ello.

---

<sup>8</sup> “Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887”

<sup>9</sup> “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”

<sup>10</sup> “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre la Licencia Ambiental”.

<sup>11</sup> “Por el cual se reglamenta parcialmente los Títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”

6.3 Destacó que, de acuerdo con la normativa, la licencia ambiental debe obtenerse previamente a la iniciación del proyecto, obra u actividad. En este orden de ideas, considera ilógico someter la autorización a la ejecución previa de ciertos actos.

6.4 Insistió que las autoridades, a través de actos administrativos, no tienen la facultad de condicionar el cumplimiento del artículo 6.º del Decreto 1728 de 2002 a la ejecución previa de requisitos adicionales.

6.5 Reprochó que las autoridades competentes han concedido la licencia ambiental por el término de duración de los proyectos o actividades a otras empresas que desarrollan el mismo objeto social que la parte demandante.

**Normas violadas y concepto de violación de la demanda identificada con número único de radicación 25000232400020040023801**

7. La parte demandante, en el escrito de la demanda identificada con número único de radicación 250002324000200400238-01, señaló como vulneradas las siguientes normas:

- Artículos 23, 29 y 209 de la Constitución Política.
- Artículos 32, 34 y 74 del Decreto Ley 2811 de 18 de diciembre de 1974<sup>12</sup>.
- Artículos 3.º y 6.º del Decreto 1 de 1984.
- Artículo 66 de la Ley 99.
- Numeral 16 del artículo 8.º, 12 y 33 del Decreto 1753 de 1994

7.1 Manifestó que “[...] como expresamente, ni la Ley 99/93 ni el Decreto 1753/94 designaron la entidad competente para otorgar o negar las licencias ambientales a que se refiere la norma que se considera transgredida, tiene aplicación el artículo 6º de la Ley 99, según el cual, “además de las otras funciones que le asignen la ley o los reglamentos, el Ministerio del Medio Ambiente ejercerá, en lo relacionado con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, las funciones que no hayan sido expresamente

---

<sup>12</sup> “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”

*atribuidas por la ley a otra autoridad” (Cláusula general de competencia) [...]”<sup>13</sup>.*

7.2 A su juicio, la parte demandada y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca carecían de competencia para proferir los actos administrativos acusados, lo cual desconoce el derecho al debido proceso. Asimismo, consideró que este derecho fue violado porque, aunque la Resolución núm. 1157 de 2002 se encontraba en firme, la entidad demandada reabrió el procedimiento administrativo sin justificación razonable.

7.3 Afirmó que “[...] *el acto administrativo fue expedido cuando ya el H. Tribunal de Cundinamarca había admitido demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra las tres Resoluciones que hemos comentado, es decir, insistiendo en una competencia que también por la actuación judicial ya no tenía, según voces del artículo 71 del C.C.A. y conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado [...]”.*

7.4 Sostuvo que la parte demandada desconoció su derecho de petición porque aplazó las respuestas a las peticiones que presentó y desconoció los plazos establecidos en la ley.

7.5 Señaló al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente por incumplir los principios de la función administrativa, en la medida en que ha realizado una “*cantidad insólita*” de visitas, ha expedido varios conceptos, así como ha exigido a la demandante comportamientos repetitivos con fundamento en nociones sobre el manejo ambiental innecesarias, exageradas, inútiles y extemporáneas.

7.6 Aseveró que la parte demandada no les ha exigido los mismos requisitos para otorgar la licencia ambiental a las otras sociedades o empresas que desarrollan un objeto social similar.

---

<sup>13</sup> Folio 8

7.7 En su criterio, la parte demandada no tuvo en cuenta que la parte demandante ha cumplido con sus obligaciones de forma adecuada, de conformidad con la ley.

### **Contestación de la demanda en el proceso identificado con el número único de radicación 25000232400020030007201**

8. El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente<sup>14</sup>, en el proceso identificado con el número único de radicación 25000232400020030007201, contestó la demanda, oponiéndose a las pretensiones, con base en los siguientes argumentos:

8.1 Se refirió a la definición de la licencia ambiental, sus clases, los requisitos para que la autoridad ambiental la otorgue, así como la competencia para expedir el acto administrativo correspondiente.

8.2 A su juicio, el objeto social que desarrolla la parte demandante se relaciona con las actividades de operación de sistemas de manejo, tratamiento y disposición final de residuos sólidos y desechos industriales, domésticos y peligrosos, las cuales requieren una licencia ambiental.

8.3 Afirmó que la parte demandante interpuso un recurso de reposición contra la Resolución núm. 1718 de 1995; sin embargo, sus argumentos tenían como propósito ampliar la cobertura de las actividades autorizadas y “[...] [e]n ninguna aparte del escrito se solicitó la modificación del término por el cual fue otorgada la licencia ambiental, es decir que sobre este punto no se abrió discusión ni se formuló debate [...]”<sup>15</sup>.

8.4 Sostuvo que la parte demandante solicitó por vía administrativa la ampliación del término de vigencia de la licencia ambiental al interponer una impugnación contra la Resolución núm. 0054 de 2002, cuando el trámite administrativo se encontraba en curso. Por ello, la entidad no tenía competencia para modificar este término, de acuerdo con el artículo 59 del Decreto 01 de 1984.

---

<sup>14</sup> Folio 74 a 91 del proceso identificado con el número único de radicación 250002324000200300072-01

<sup>15</sup> Folio 86 del proceso identificado con núm. único de radicación 250002324000200300072-01

8.5 Adujo que la Resolución núm. 1718 de 1995, expedida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, observó la normativa vigente, es decir, el Decreto 1753 de 1994; además, reiteró que “[...] si el demandante no estuvo de acuerdo con el término otorgado en la licencia ambiental por la C.A.R. para el ejercicio de su actividad productiva, bien pudo haberlo manifestado en el memorial radicado ante esa entidad el día 25 de septiembre de 1995, mediante el cual interpuso recurso de reposición y en el que se solicitó ampliar las actividades a desarrollar por la empresa. No puede acceder esta entidad como se manifestó anteriormente, a la petición hecha por la empresa Preservación Ambiental Ltda. de ampliar el término de la licencia, cuando esta solicitud nunca fue presentada en debida forma ni en el tiempo indicado, es decir en recurso mediante el cual se solicitó modificar la Resolución 1718 de 1995 [...]”<sup>16</sup>.

8.6 Con fundamento en lo anterior propuso la excepción denominada “Inoponibilidad de lo demandado”.

### **Contestación de la demanda en el proceso identificado con el número único de radicación 25000232400020040023801**

9. El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente<sup>17</sup>, en el proceso identificado con el número único de radicación 25000232400020040023801, contestó la demanda, con base en los siguientes argumentos:

9.1 Manifestó que, de acuerdo con la normativa, los actos administrativos acusados fueron expedidos por la autoridad competente y que la parte demandante se limitó a citar varias normas y omitió realizar un estudio detenido sobre la causal de nulidad que alegaba.

9.2 A su juicio, la entidad está facultada por la Ley 99 para aclarar, de oficio, el sentido y alcance del artículo 3.º de la Resolución núm. 1157 de 2002 porque la incineración de todo tipo de residuos, desechos y basuras hospitalarias e industriales, así como de productos oncológicos y de alto

---

<sup>16</sup> Folio 90 *Ibidem*

<sup>17</sup> Folio 68 a 93 del proceso identificado con el número único de radicación 250002324000200400238-01

riesgo exigen el cumplimiento de ciertas condiciones para proteger el medio ambiente.

9.3 Afirmó que las condiciones que debe cumplir la parte demandante se derivan del Concepto Técnico núm. 791 de 20 de enero de 2002, expedido por la Subdirección Ambiental Sectorial del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente. Sostuvo que “[...] *si bien existe la viabilidad técnica para la operación de la planta, ésta se encuentra sujeta a algunos ajustes previos al inicio de la operación, los cuales son considerados como imprescindibles para garantizar un adecuado funcionamiento y que son los mismos a los que se hizo alusión en la parte motiva tanto de la Resolución N° 0054 de 2002, así como de la Resolución 500 de 2003, expedidas por mi poderdante [...]*”<sup>18</sup>; destacó que estos ajustes son necesarios para garantizar la seguridad y la protección del medio ambiente.

9.4 Le reprochó a la parte demandante el incumplimiento de sus obligaciones e indicó que no probó los hechos de la demanda.

9.5 Señaló que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad y que no ha realizado ningún acto ilícito cuyas consecuencias sean susceptibles de indemnización.

### **Actuaciones, en primera instancia**

10. La Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante autos proferidos el 3 de abril de 2003<sup>19</sup> y el 1.º de julio de 2004<sup>20</sup>, admitió las demandas; en consecuencia, ordenó notificar personalmente al Director del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente y al Procurador judicial, así como fijar en lista el proceso por el término de diez (10) días, de acuerdo con el numeral 5.º del artículo 207 del Decreto 01 de 1984.

---

<sup>18</sup> Folio 80

<sup>19</sup> Proceso identificado con el núm. único de radicación 250002324000200300072-01. M.P. Dra. Ligia Oyala de Díaz. Folios 65 a 70

<sup>20</sup> Proceso identificado con el núm. único de radicación 250002324000200400238-01. M.P. Dra. Ayda Vides Paba. Folios 54 a 55.

11. El Tribunal, mediante auto proferido el 9 de noviembre de 2004<sup>21</sup> en el proceso identificado con el núm. único de radicación 25000232400020030007201, decretó “[...] *la acumulación del proceso distinguido con el número 200400238 a éste proceso [...]*”<sup>22</sup>, con fundamento en que las partes coinciden y los hechos están relacionados con la licencia ambiental concedida a la demandante para desarrollar su objeto social.

12. Una vez vencido el periodo probatorio, mediante auto proferido el 19 de mayo de 2011<sup>23</sup>, se corrió traslado común a las partes por el término común de diez (10) días para que presentaran sus alegatos de conclusión de conformidad con el artículo 210 del Decreto 01 de 1984.

### **La sentencia proferida, en primera instancia**

13. La Subsección “C” de la Sección Primera en Descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia proferida el 19 de diciembre de 2011, dispuso en su parte resolutive lo siguiente:

*“[...] PRIMERO.- DECLARASE no probada la excepción de “INOPONIBILIDAD DE LO DEMANDADO” propuesta por el organismo acusado, por las razones expuestas.*

**SEGUNDO.- DECLARENSE** (sic) *las nulidades de los siguientes actos administrativos:*

*2.1. Del artículo segundo de la Resolución N° 1718 de 12 de septiembre de 1995, suscrita por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR mediante la cual concedió una licencia ambiental a la sociedad PRESERVACIÓN AMBIENTAL LIMITADA.*

*2.2. La nulidad del párrafo primero del artículo primero de la Resolución 0054 de 1º de febrero de 2002, proferida por el DISTRITO CAPITAL – DEPARTAMENTO TÉCNICO ADMINISTRATIVO DEL MEDIO AMBIENTE –DAMA, por las cuales se resolvió un recurso de reposición.*

*2.3. La nulidad del párrafo segundo del artículo primero de la Resolución N° 1157 de 17 de septiembre de 2002, proferida por el DISTRITO CAPITAL – DEPARTAMENTO TÉCNICO ADMINISTRATIVO DEL MEDIO AMBIENTE – DAMA, por las cuales se resolvió un recurso de reposición.*

---

<sup>21</sup> Folios 254 a 258 del proceso identificado con el núm. único de radicación 250002324000200300072-01.

<sup>22</sup> Folio 257 del proceso identificado con el núm. único de radicación 250002324000200300072-01.

<sup>23</sup> Folio 457

**TERCERO.- DECLARASE** la nulidad de la Resolución N° 500 de 25 de marzo de 2003 y de la Resolución N° 1239 de 5 de septiembre de 2003, expedidas por el DISTRITO CAPITAL – DEPARTAMENTO TÉCNICO ADMINISTRATIVO DEL MEDIO AMBIENTE – DAMA, por las cuales aclaró el artículo primero de la Resolución N° 1157 de 17 de septiembre de 2002 y resolvió un recurso de reposición, en su orden.

**CUARTO.- ORDENASE** a consecuencia de la anterior declaratoria de nulidad y a título de restablecimiento del derecho, al DISTRITO CAPITAL – DEPARTAMENTO TÉCNICO ADMINISTRATIVO DEL MEDIO AMBIENTE – DAMA, que la licencia ambiental concedida a la sociedad PRESERVACIÓN AMBIENTAL LIMITADA, se otorgue por la vida útil del proyecto, obra o actividad que para el efecto indicó, esto es el 04 de noviembre de 2014, de conformidad con lo señalado en el artículo 6 del Decreto 1728 de 6 de agosto de 2002.

**QUINTO.- NIEGANSE** (sic) las demás pretensiones de la demanda, por las razones expuestas.

**SEXTO.- ABSTIENESE** (sic) de condenar en costas en esta sentencia [...]”<sup>24</sup>.

14. En primer orden, el Tribunal afirmó que la excepción de “Inoponibilidad de lo demandado” se fundamenta en argumentos de defensa que se relacionan de forma exclusiva con el fondo de la controversia.

15. En segundo orden, consideró que la objeción por error grave propuesta por la parte demandada contra el dictamen pericial es imprecisa y carece de fundamentos fácticos y jurídicos. Sin embargo, manifestó que no tendría en cuenta la estimación realizada por el perito porque calculó las utilidades dejadas de percibir entre los años 2001 y 2014, sin tener en cuenta que la Resolución núm. 1718 de 1995 quedó ejecutoriada el 17 de septiembre de 2002; en consecuencia, en su criterio, a partir del 18 de septiembre de 2002 se hizo exigible la autorización ambiental hasta el 18 de septiembre de 2003, cuando expiró.

16. En tercer orden, se refirió a la normativa que regula las licencias ambientales. Precisó que el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 1753 de 3 de agosto de 1994<sup>25</sup>, reglamentó los títulos VIII y XII de la Ley 99, sobre licencias ambientales, y previó en el párrafo 3.º del artículo 5.º que el término de la licencia ambiental debe ser el mismo de la duración del

---

<sup>24</sup> Folios 499 a 500

<sup>25</sup> “Por el cual se reglamentan parcialmente los Títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”

proyecto, obra o actividad; no obstante, la autoridad ambiental, de oficio o a petición de parte, podrá establecer un término diferente, teniendo en cuenta el estudio de impacto ambiental o la naturaleza del proyecto, obra o actividad.

17. Destacó que el Decreto 1753 de 1994 fue sustituido por el Decreto 1728 de 2002, que en su artículo 6.º señaló que la licencia ambiental se otorga por la vida útil del proyecto, obra o actividad que para el efecto indique el interesado y cobijará las fases de construcción, operación, mantenimiento, desmantelamiento, abandono o terminación.

18. El Tribunal concluyó que la norma indicada *supra* eliminó la potestad que tenía la autoridad ambiental para señalar el término de las licencias ambientales.

19. Al descender al caso concreto afirmó que “[...] el 17 de septiembre de 2002 cuando el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente profirió la Resolución N° 1157 de 2002, el Decreto 1753 de 1994, disposición legal en la cual se fundamentó la administración para conceder la licencia ambiental a la sociedad Preservación Ambiental LTDA por el término de 1 año, no estaba vigente, pues como se estableció anteriormente, la normativa indicada fue sustituida por el Decreto 1728 de 6 de agosto de 2002, el cual determinó, sin más miramientos, que la licencia ambiental se otorgaría por la vida útil del proyecto, obra o actividad que para el efecto indique o señale el interesado [...]”<sup>26</sup>.

20. A su juicio, la entidad demandada desconoció la norma vigente, aplicó una norma derogada y no actuó conforme a la “realidad jurídica” del caso. En estas condiciones, concluyó que los actos administrativos acusados deben ser declarados nulos.

21. Señaló que no emitiría pronunciamiento sobre los demás cargos formulados contra las resoluciones demandadas, con fundamento en el principio de economía procesal.

---

<sup>26</sup> Folios 994 a 995

22. Indicó que “[...] el daño material de las utilidades dejadas de recibir debió calcularse con base en las generadas por la empresa en el año de la duración de la licencia ambiental, es decir del 18 de septiembre del 2002 al 18 de septiembre de 2003 y no con fundamento en la utilidad percibida en el año 2001 o con anterioridad, pues en ese momento no contaba con el aval para desarrollar su objeto, de manera que la suma determinada por el perito por concepto de “utilidades dejadas de recibir (2001 al 2014), no se tendrá en cuenta por el Despacho [...]. Igual suerte corren los valores consignados por concepto de “Know How”, “crédito mercantil”, “interés de mora causados” e “indexación de cifras” toda vez que fueron proyectados con base en las utilidades generadas desde el año 1995 hasta el 2014, cuando, se repite, la decisión que confirió la licencia quedó ejecutoriada hasta el 17 de septiembre de 2002 [...]”<sup>27</sup>.

23. El Tribunal tampoco tuvo en cuenta la suma señalada en el dictamen pericial por concepto de costo de reposición de la planta de incineración por cuanto la parte demandante no aportó el certificado de tradición del terreno que adquirió; los contratos de obra que celebró para diseñar y construir las oficinas y bodegas, así como la instalación de los hornos incineradores; las facturas expedidas por la compra de trescientos (300) árboles nativos y las constancias de pago a los trabajadores que los sembraron; entre otras cosas. En síntesis, según el Tribunal, la parte interesada no probó la inversión que realizó ni el perjuicio que sufrió.

24. Finalmente, el *a quo* consideró que no se configuraron los presupuestos previstos en el artículo 171 del Decreto 01 de 1984 para condenar en costas a la parte vencida en el juicio.

### **Recursos de apelación**

25. La Sala procede a realizar un resumen de los argumentos expuestos en los recursos de apelación que interpusieron las partes demandante y demandada contra la sentencia proferida, en primera instancia, por la Subsección “C” de la Sección Primera en Descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

---

<sup>27</sup> Folio 497

## Recurso de apelación interpuesto por el Distrito Capital de Bogotá - Secretaría Distrital de Ambiente

26. Bogotá, Distrito Capital, - Secretaría Distrital de Ambiente<sup>28</sup> manifestó que el Tribunal incurrió en un error “[...] *por no tener en cuenta las justificaciones dadas por la entidad demandada [...]*”<sup>29</sup>.

27. En su criterio, por una parte, la demandante se negó a cumplir los parámetros ambientales exigidos legalmente para operar y, por la otra, el Tribunal desconoció que la administración suspendió las actividades de manejo, incineración, neutralización y destrucción de residuos sólidos, líquidos y desechos químicos, así como su transporte y disposición final porque la sociedad llevaba a cabo estas actividades sin licencia ambiental, en la medida en que la Resolución núm. 1718 de 1995 no se encontraba ejecutoriada y la administración, mediante la Resolución núm. 992 de 13 de septiembre de 1999, negó la autorización ambiental.

27.1 Sostuvo que “[...] *la sentencia desconoció que mediante la Resolución N° 1157 de 2002, mi poderdante resolvió el recurso de reposición interpuesto por la demandante contra hechos nuevos previstos en la Resolución N° 054 de febrero 1° de 2002 expedida por el DAMA. Y que otro de los argumentos, por demás válido de la Administración para expedir la Resolución N° 500 del 25 de marzo de 2003 “**Por la cual se aclara la Resolución 1157 del 17 de septiembre de 2002**” fue el hecho de que teniendo en cuenta las características tóxicas que produce la incineración de residuos con metales pesados como el Mercurio y el Plomo; compuestos halogenados como bifenilos, policlorados, pentaclorofenol, cloroformo y plaguicidas como DDT, así como residuos hospitalarios inactivados con cloro, se prohibía expresamente la incineración de los mismos [...]*”<sup>30</sup> (Resaltado del texto original).

27.2 Afirmó que la parte demandada, mediante la Resolución núm. 500 de 2003, aclaró el alcance del artículo primero de la Resolución 1157 de

---

<sup>28</sup> Folios 502 a 511 del proceso identificado con el núm. único de radicación 250002324000200300072-01.

<sup>29</sup> Folio 502 *Ibidem*

<sup>30</sup> Folio 503 *Ibidem*

2002, en el sentido de señalar que las actividades de incineración de todo tipo de desechos, residuos y basuras hospitalarias e industriales, productos oncológicos y de alto riesgo podían llevarse a cabo cuando el interesado cumpliera las condiciones previstas en el artículo tercero de la Resolución núm. 054 de 1.º de febrero de 2002, previa viabilidad técnica, las cuales se derivan del Concepto Técnico núm. 791 de 30 de enero de 2002 de la Subdirección Ambiental Sectorial del Departamento Técnico Administrativo del Ambiente.

27.3 Destacó que en la Resolución núm. 054 de 2002 no se refirió al término de la licencia ambiental comoquiera que este aspecto no fue objeto de inconformidad en la vía gubernativa.

27.4 Sobre el particular, afirmó que la parte demandante no invocó correctamente los motivos de inconformidad en la vía gubernativa porque, mediante el recurso de reposición que interpuso contra la Resolución núm. 1157 de 1995, expedida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, solicitó la ampliación de la cobertura de las actividades según su objeto social, relacionadas con la incineración y destrucción de cualquier desecho, residuo, basura hospitalaria y producto oncológico y de alto riesgo; “[...] pero en ningún momento solicitó que se ampliara el término otorgado inicialmente. Esta circunstancia fue desconocida por la Sentencia, pues de lo contrario su decisión sería negar las pretensiones de la demanda [...]”<sup>31</sup>.

27.5 Asimismo, adujo que la parte demandante se limitó a citar varias normas sin precisar ni probar la causal de nulidad de los actos administrativos acusados. Insistió que “[...] la sentencia declara la nulidad, sin que el demandante explique los motivos que generan la causal: Por lo tanto, ante la ausencia de tal requisito, no puede haber lugar a declaratoria alguna de nulidad sobre las referidas Resoluciones [...]”<sup>32</sup>.

27.6 Aseguró que cuando la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca expidió la Resolución núm. 1718 de 1995 estaba vigente el Decreto 1753 de 1994, el cual le permitía a la autoridad ambiental, de oficio o

---

<sup>31</sup> Folio 502 *Ibidem*

<sup>32</sup> Folio 509 *Ibidem*

a petición de parte, establecer un término diferente, teniendo en cuenta el estudio de impacto ambiental o la naturaleza del proyecto, obra o actividad.

27.7 Señaló que no procede el reconocimiento de perjuicios a favor de la parte demandante porque los mismos se causaron por su propia culpa.

27.8 Se refirió a la definición de la licencia ambiental, su clasificación, así como a su regulación legal. Con fundamento en ello, sostuvo que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca observó los requisitos legales en cuanto a la competencia cuando expidió la Resolución núm. 1718 de 12 de septiembre de 1995.

27.9 Indicó que la parte demandante no ha cumplido el parágrafo primero del artículo 35 de la Resolución núm. 058 de 2002 respecto a las obligaciones de presentar el plan de cumplimiento y el primer informe semestral. A su juicio, la información que suministró la sociedad no es suficiente para realizar un adecuado seguimiento.

27.10 En el mismo sentido, destacó que “[...] *no tiene conocimiento de resultados de estudios de evaluación de emisiones atmosféricas, es decir, del cumplimiento de las normas ambientales vigentes (Resolución 391/01) [...]. Estas circunstancias resultan desconocidas por la Sentencia, las que junto al sistemático incumplimiento de las normas ambientales por parte de la actora, debieron ser acogidas por el a quo para negar las pretensiones de la demanda [...]*”<sup>33</sup>.

### **Recurso de apelación interpuesto por la parte demandante**

28. La parte demandante interpuso recurso de apelación<sup>34</sup> contra el ordinal quinto de la sentencia proferida, en primera instancia, porque, en su criterio, aunque probó los perjuicios por medio de un dictamen pericial, el Tribunal negó su reconocimiento.

---

<sup>33</sup> Folio 511 *Ibidem*

<sup>34</sup> Folios 512 a 530 *Ibidem*

29. Destacó que la parte demandante fue pionera en el Distrito Capital de Bogotá y en el Departamento de Cundinamarca respecto a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales toda vez que el desarrollo de su objeto social permitía la reducción de las prácticas inadecuadas de las industrias durante la disposición final de residuos. Además, indicó que la comunidad general aprovechó de forma directa los beneficios del desarrollo del objeto social y que cumplió con sus obligaciones fiscales.

30. Transcribió algunos apartes de la sentencia impugnada relacionados con el dictamen pericial y concluyó que existe una denegación de justicia en la medida en que la actuación ilegal de la administración le causó perjuicios, los cuales no fueron reconocidos por el Tribunal.

31. Aseguró que las conclusiones del dictamen pericial se fundamentaron en un método científico riguroso y en documentos contables, financieros y fiscales de la parte demandante que permiten determinar “[...] *la próspera actividad empresarial desde aquellos tiempos en que participó activamente la Corporación Autónoma Regional en el otorgamiento de la licencia y hasta que se produjo, primero, el cierre temporal en el año 2001 y luego, el cierre definitivo en el año 2003 por decisión expresa e ilegal de la administración ambiental distrital [...]*”<sup>35</sup>.

32. A su juicio, por una parte, el “*pasado histórico*” financiero de la sociedad es suficiente para probar el lucro cesante y, por la otra, el periodo que el Tribunal “*echa de menos*” para la determinación de los perjuicios se encuentra en el dictamen pericial. Asimismo, indicó que, si no es posible determinar el valor de los perjuicios, es necesario que se profiera una condena en abstracto, de conformidad con el artículo 172 del Decreto 01 de 1984.

33. Señaló que el Tribunal al negar el reconocimiento del daño emergente no tuvo en cuenta la realidad fáctica y procesal y que la sociedad dejó de ser una organización económica y productiva en el año 2003 cuando se ordenó el cierre empresarial como consecuencia de las decisiones de la autoridad ambiental.

---

<sup>35</sup> Folio 521 *Ibidem*

34. Sostuvo que en el evento en que la parte demandante decidiera “[...] retomar su actividad original como consecuencia del deficiente restablecimiento del derecho otorgado en el fallo de instancia, tendría la carga de ajustar no sólo su procedimiento, sino de atender los nuevos requerimientos para la puesta en marcha de la actividad que otrora no le era exigible legalmente [...]. Hemos de recordar que antes de la ocurrencia de los ilegales actos administrativos, la demandante tenía su sede administrativa y de operación en el sector de Puente Aranda en inmediaciones de un dos (sic) predios arrendados y con adecuación de requisitos técnicos para el control de la incineración y de emisión de gases. Hoy día tal realidad no le sería posible establecerla en el Distrito Capital aun cuando se adujera que el reinicio de su actividad se ejecuta en cumplimiento de la orden judicial contenida en el fallo judicial mediante el restablecimiento del derecho [...]”<sup>36</sup>.

35. En este orden de ideas, afirmó que el daño emergente es consecuencia de los actos administrativos ilegales que causaron la pérdida de la posibilidad de habilitar su funcionamiento.

36. Manifestó que las pruebas que requiere el Tribunal para acreditar los perjuicios no se pueden aportar comoquiera que no fueron solicitadas en el trámite administrativo.

37. Aseveró que el Tribunal no emitió pronunciamiento respecto de todas las pretensiones de las demandas, en especial, la relacionada con la condena en abstracto y que “[...] es bien sabido que las normas procesales que establecen esta forma de condena persiguen la efectiva realización del resarcimiento del daño de aquellas víctimas que no están obligadas a padecer. Es tal el alcance de las mismas que estas operan aun cuando dentro del mismo plenario se haya hecho omisión de la práctica de prueba (que no es nuestro caso) que prueben el daño, o cuando aun existiendo este se torne insuficiente para su determinación [...]”<sup>37</sup>.

38. Así las cosas, concluyó que las normas procesales no exigen demostrar el valor del daño sino el daño en sí mismo y atendiendo a que, en

---

<sup>36</sup> Folio 525 *Ibidem*

<sup>37</sup> Folio 529 *Ibidem*

el caso *sub examine*, éste fue acreditado mediante el dictamen pericial, el juez debe reconocerlo.

### **Alegatos de conclusión**

39. El Despacho sustanciador, mediante auto proferido el 11 de diciembre de 2014<sup>38</sup>, corrió traslado a las partes para que en el término de diez (10) días presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que en el mismo término rindiera su concepto, de la siguiente manera:

#### **Preservación Ambiental Ltda.**

40. La parte demandante<sup>39</sup> reiteró los argumentos de la demanda y del recurso de apelación porque las circunstancias de hecho y derecho, así como las pruebas no han variado.

#### **Distrito Capital de Bogotá - Secretaría Distrital de Ambiente**

41. El Distrito Capital de Bogotá - Secretaría Distrital de Ambiente<sup>40</sup> reiteró los argumentos de la contestación de la demanda y del recurso de apelación. Asimismo, destacó que la sentencia proferida, en primera instancia, le ordenó a la parte demandada que la licencia ambiental se otorgara hasta el 4 de noviembre de 2014, plazo que se encuentra vencido.

#### **Concepto del Ministerio Público**

42. El Ministerio Público guardó silencio en esta instancia procesal.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

43. La Sala abordará el estudio de las siguientes cuestiones: i) competencia de la Sala; ii) actos administrativos acusados; iii) problemas jurídicos; iv) la inepta demanda; v) marco normativo y desarrollo jurisprudencial del debido proceso administrativo; vi) solución del caso concreto; y vii) conclusiones de la Sala.

---

<sup>38</sup> Auto visible a folio 19 del cuaderno de segunda instancia

<sup>39</sup> Folios 27 a 40 *Ibidem*

<sup>40</sup> Folios 20 a 26 *Ibidem*

## Competencia de la Sala

44. Vistos el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo<sup>41</sup>, sobre la competencia del Consejo de Estado, en segunda instancia; y, el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto, en segunda instancia.

45. Agotados los trámites inherentes a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, la Sala procede a resolver los recursos de apelación.

## Actos administrativos acusados

46. Los actos administrativos acusados son los siguientes:

46.1 El artículo 2.º de la Resolución núm. 1718 de 1995 expedida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, que dispone:

*“[...] **ARTÍCULO SEGUNDO:** El término de duración de esta licencia será de un (1) año, contado a partir de la fecha de ejecutoria de la presente providencia [...].”*

46.2 El párrafo 1.º del artículo 1.º de la Resolución núm. 0054 de 2002 expedida por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, por la cual se resuelve un recurso de reposición, que establece:

*“[...] **ARTÍCULO SEGUNDO:** El término la licencia ambiental será de un (1) año contado a partir de la fecha de ejecutoria de la presente providencia [...].”*

46.3 El párrafo 2.º del artículo 1.º de la Resolución núm. 1157 de 2002, por la cual se resuelve un recurso de reposición, que prevé:

---

<sup>41</sup> “[...] Artículo 129. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión. [...]”

*“[...] **PARÁGRAFO SEGUNDO.** La ampliación del término de la Licencia Ambiental, está sujeta a cumplimiento por parte de la empresa de las obligaciones señaladas en la Resolución 054 de febrero de 2002 [...]”.*

46.4 La Resolución núm. 500 de 2003, expedida por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, por la cual se aclara la Resolución núm. 1157 de 2002, que señala:

*“[...] **ARTÍCULO PRIMERO.** Aclarar el alcance del artículo primero de la Resolución 1157 de 17 de septiembre de 2002, en el sentido de señalar que las actividades de incineración de: “todo tipo de desechos, residuos y basuras hospitalarias e industriales, productos oncológicos y del riesgo” sólo podrá llevarse a cabo cuando se cumpla con las condiciones señaladas en el artículo 3º de la Resolución 054 de 1º de febrero de 2002, previa viabilidad técnica.*

***PARÁGRAFO:** Las cenizas una vez producidas por la incineración, deben ser confinadas en recipientes sellados o tratadas de forma tal que no produzcan lixiviados, antes de ser dispuestas en el Relleno Sanitario Doña Juana.*

***ARTÍCULO SEGUNDO.** Señalar que la dirección correcta en donde se va a realizar el mantenimiento temporal de los productos a tratar es Carrera 42 N° 10 A – 26.*

***ARTÍCULO TERCERO.** Queda totalmente prohibida la incineración de residuos con contenidos de metales pesados como mercurio y plomo, o compuestos halogenados tales como bifenilos, policlorados, pentaclorofenol, cloroformo y plaguicidas como DDT. Los residuos hospitalarios que vayan a ser incinerados por la empresa, deben ser inactivados previamente con sustancias que no contengan cloro.*

***ARTÍCULO CUARTO:** En los demás aspectos continúan vigentes las obligaciones señaladas en las Resoluciones 054 de febrero y 157 de septiembre de 2002 [...]”.*

46.5 La Resolución núm. 1239 de 2003, por la cual se resuelve un recurso de reposición y se reconoce una personería jurídica, que establece:

*“[...] **ARTÍCULO PRIMERO.** Reconocer personería jurídica al doctor Mario A Medina López [...]”.*

***ARTÍCULO SEGUNDO.** Confirmar en todas sus partes la Resolución 500 de 25 de marzo de 2003, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.*

***ARTÍCULO TERCERO:** Conceder el recurso de apelación interpuesto y para el efecto remitir copia del expediente al Ministerio del Medio Ambiente [...]”.*

## **Problemas jurídicos**

47. De conformidad con los recursos de apelación interpuestos por las partes demandante y demandada, los problemas jurídicos que la Sala debe resolver, se contraen a determinar: i) si se configuró la excepción de inepta demanda porque la demandante omitió, por una parte, indicar en la demanda las causales de nulidad, así como exponer el concepto de violación y, por la otra, no agotó la vía gubernativa; ii) si cuando la administración expidió los actos administrativos acusados se encontraba vigente el artículo 6.º del Decreto 1728 de 2002 y, en consecuencia, la licencia ambiental debía otorgarse por la vida útil del proyecto, obra o actividad que para el efecto indicó la interesada; iii) si la administración adelantó el procedimiento de licenciamiento ambiental respetando el derecho al debido proceso de Preservación Ambiental Ltda.; y iv) si se configuraron los demás motivos de nulidad de los actos administrativos invocados en la demanda.

48. En caso de encontrar probado algún motivo de nulidad, la Sala estudiará si la parte demandante probó los perjuicios que sufrió como consecuencia de los actos administrativos acusados y si en este caso se cumplen los requisitos para condenar en abstracto.

### **La inepta demanda**

49. Para determinar si se configuró la excepción de inepta demanda porque la demandante omitió, por una parte, indicar en la demanda las causales de nulidad, así como exponer el concepto de violación y, por la otra, no agotó la vía gubernativa, la Sala analizará los siguientes aspectos: i) marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre los requisitos de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho respecto de las normas violadas y el concepto de violación; y ii) marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre el agotamiento de la vía gubernativa en vigencia del Decreto 01 de 1984.

### ***Marco normativo y desarrollos jurisprudenciales sobre los requisitos de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho respecto de las normas violadas y el concepto de violación***

50. Visto el numeral 4.º del artículo 137 del Decreto 01 de 1984, las demandas ante la jurisdicción contenciosa administrativa deben contener los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trata de la impugnación de un acto administrativo **deben indicarse las normas violadas y el concepto de violación.**

51. La Corte Constitucional, en la sentencia C – 197 de 7 de abril de 1999, consideró razonable que el legislador haya impuesto a la parte demandante la carga indicada *supra* teniendo en cuenta que, por una parte, los actos administrativos se presumen legales y, por la otra, la cantidad de normas que regulan la actividad de la administración obstaculiza la labor del juez de concretar de oficio el motivo de la acusación. En esta medida, la carga de exponer las normas violadas y el concepto de violación es una expresión del deber previsto en el numeral 7.º del artículo 95 de la Constitución Política, según el cual las personas deben colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia.

52. No obstante, esa Corporación precisó que “[...] *en virtud del principio de la prevalencia del derecho sustancial, no se debe extremar la aplicación de la norma acusada, al punto tal que se aplique un rigorismo procesal que atente contra dicho principio. En tal virtud, defectos tales como la cita errónea de una disposición legal que por su contenido es fácilmente identificable por el juez, o el concepto de la violación insuficiente pero comprensible, no pueden conducir a desestimar un cargo de nulidad [...]*”<sup>42</sup>. Con fundamento en lo anterior, declaró exequible el numeral 4.º del artículo 137 del Decreto 1 de 1984, bajo la condición de que cuando el juez administrativo advierta la violación de un derecho fundamental constitucional de aplicación inmediata, deberá proceder a su protección, aun cuando el actor en la demanda no hubiere cumplido con el requisito de señalar las normas violadas y el concepto de violación.

53. Como consecuencia, la Sección Primera del Consejo de Estado ha considerado que quien acude a la jurisdicción para solicitar la nulidad de un acto administrativo tiene la carga de exponer de manera clara, adecuada y suficiente las razones por las cuales estima que esa decisión debe ser

---

<sup>42</sup> Corte Constitucional, sentencia C – 197 de 7 de abril de 1999, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell

declarada nula. En este contexto, la decisión judicial está delimitada por las normas violadas y el concepto de violación expuesto en la demanda.

54. El cumplimiento de esta carga tiene una dimensión material puesto que le permite a la parte demandada tener certeza de los motivos por los cuales se le lleva a juicio y, en esa medida, ejercer su derecho de defensa, además de permitirle al juez adquirir una comprensión adecuada de la controversia.

55. Sobre las consecuencias del incumplimiento de la carga de exponer las normas violadas y el concepto de violación, la Sección Primera de esta Corporación, mediante sentencia proferida el 15 de agosto de 2019, expuso lo siguiente:

*“[...] En igual sentido, mediante sentencia<sup>43</sup> del 20 de febrero de 2014 esta Sección indicó:*

*“[...] Consecuente con el precedente jurisprudencial enunciado, considera la Sala que **el Juez Contencioso Administrativo no puede realizar el estudio de legalidad del acto administrativo acusado con normas no invocadas en la demanda, ni atender conceptos de violación no alegados**, sino que debe limitarse a estudiar las razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, expuestas en la demanda, que cumplan con ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, como carga mínima de argumentación.*

*Habida cuenta de que **el actor omitió explicar el concepto de violación de las disposiciones legales invocadas como infringidas, se incumplió con el mandato contenido en la disposición antes transcrita, que impone el deber de indicar las normas violadas y explicar el concepto de su violación, al impugnar un acto administrativo.***

*De acuerdo con lo anterior, **en el presente caso se configuró la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, que debe declararse probada de oficio, conforme al inciso 2º del artículo 164 del C.C.A., al no cumplir con el requisito previsto en el artículo 137, numeral 4, ibídem.***

*Dicha declaratoria conduce a la Sala a abstenerse de hacer un pronunciamiento de mérito, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta sentencia [...]”<sup>44</sup> (Resaltado del texto).*

---

<sup>43</sup> “[...] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 20 de febrero de 2014; C.P. María Elizabeth García González; número único de radicación 11001-03-24-000-2009-00158-00 [...]”

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 15 de agosto de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez, núm. único de radicación 250002324000200500461-01

56. En efecto, el incumplimiento de la carga procesal de indicar las normas violadas y el concepto de violación da lugar a la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda.

***Marco normativo y desarrollos jurisprudenciales sobre el agotamiento de la vía gubernativa en vigencia del Decreto 01 de 1984***

57. El Título II del Libro Primero del Decreto 01 de 1984 regula la vía gubernativa. El artículo 50 *eiusdem* prevé que, por regla general, contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas procederá: i) el recurso de reposición, ante el mismo funcionario que tomó la decisión, para que la aclare, modifique o revoque; ii) el recurso de apelación, ante el superior administrativo; y iii) el recurso de queja, cuando se rechace la apelación.

58. Sin embargo, los recursos de reposición y de queja no son obligatorios, según lo dispone el último inciso del artículo 51 *eiusdem*.

59. A su vez, el artículo 63 *eiusdem* prevé que el agotamiento de la vía gubernativa se configura cuando contra el acto administrativo no procede ningún recurso, los recursos interpuestos se decidieron o el acto administrativo quedó en firme porque la parte interesada no interpuso el recurso de reposición o queja.

60. Visto el artículo 135 *eiusdem*, para que se declare la nulidad de un acto particular que ponga término a un proceso administrativo y se restablezca el derecho del actor, **la parte interesada debe agotar previamente la vía gubernativa** mediante acto expreso o presunto por silencio negativo. El silencio negativo, en relación con la primera petición también agota la vía gubernativa.

61. No obstante, si las autoridades administrativas no otorgan la oportunidad de interponer los recursos procedentes, los interesados podrán demandar directamente los correspondientes actos.

62. Este requisito previo tiene como objeto otorgarle a la administración la posibilidad de emitir un pronunciamiento frente a la inconformidad de la parte interesada y corregir los errores en los que haya incurrido.

63. Ahora bien, la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado ha considerado que la parte demandante, en sede judicial, tiene la facultad de mejorar los argumentos que expuso en los recursos que interpuso en sede administrativa, sin que ello pueda ser considerado como un incumplimiento de la carga de agotar la vía gubernativa. En efecto, en providencia proferida el 5 de julio de 2019, esta Corporación consideró lo siguiente:

*“[...] Al respecto estima la Sala que le asiste razón al a quo, considerado que esta Corporación ha sostenido de manera reiterada que no es necesario que el demandante aduzca los mismos hechos o argumentos invocados en sede administrativa para acudir legítimamente ante la jurisdicción, pues ello equivaldría a un desconocimiento del derecho de acceso a la administración de justicia y al debido proceso<sup>45</sup>.*

*En esa línea, ha señalado esta Sección que la formulación en la demanda de acusaciones o censuras no planteadas en vía gubernativa contra el acto administrativo que ponga fin a una actuación no comporta per se falta de agotamiento de dicha vía, puesto que ese presupuesto no significa que el uso de la sede jurisdiccional se deba limitar a reproducir los motivos de inconformidad de los recursos que se hubieren impetrado dentro de aquélla, sino la circunstancia de que se configure alguna de las situaciones previstas en el artículo 63 del CCA., o la del inciso final del artículo 135 ibídem en relación con el acto demandado y que, siendo éste susceptible de recursos los mismos hubieren sido resueltos, debiéndose recordar que cuando procede el recurso de apelación es indispensable su adecuada interposición para agotar la vía gubernativa<sup>46</sup> [...]”<sup>47</sup>.*

## **Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del debido proceso administrativo**

---

<sup>45</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 11 de diciembre de 2006. Radicación: 25000-23-15-000-2001-00413-01. M. P.: Martha Sofía Sanz Tobón. Actor: Moon Sik Yoon.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 27 de noviembre de 2014. Radicación: 05001 2331 000 2008 00306 01. M. P.: Guillermo Vargas Ayala. Actor: Banco de Occidente S.A.

<sup>46</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 12 de noviembre de 2009. Radicación: 25000-23-24-000-2003-00883-01. M. P.: Rafael Ostau de Lafont Pianeta. Actor: Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P.

<sup>47</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 5 de julio de 2019, C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés, núm. único de radicación 080012331000200301881-01

64. Visto el artículo 29 de la Constitución Política, el debido proceso “[...] se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas [...]”. Asimismo, “[...] [n]adie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio [...]”.

65. El Código Contencioso Administrativo, en su parte primera, regula los procedimientos administrativos: entendidos como el conjunto de normas a los que la autoridad acude para surtir un trámite que sirve para formar la voluntad de la administración y que culmina con un acto administrativo o una decisión que tiene efectos respecto de una situación jurídica, general, impersonal o abstracta; o individualizada, según el destinatario de la manifestación de la voluntad.

66. Visto el artículo 1.º de la norma *ejusdem*, sobre el campo de aplicación, “[...] las normas de esta parte primera del [C]ódigo [Contencioso Administrativo] se aplicarán a los órganos, corporaciones y dependencias de las ramas del Poder Público en todos los órdenes, a las entidades descentralizadas, a la Procuraduría General de la Nación y Ministerio Público, a la Contraloría General de la República y contralorías regionales, a la Corte Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como a las entidades privadas, cuando unos y otras cumplan funciones administrativas. Para los efectos de este Código, a todos ellos se les dará el nombre genérico de “autoridades” [...]”. La norma establece, además, que los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por estas y que, en lo no previsto en ellas, se aplicarán las normas de la parte primera del Código *ibidem*.

67. En ese orden de ideas, el Código Contencioso Administrativo constituye el marco general para el trámite de los procedimientos administrativos a los que es aplicable esa normativa, salvo el evento en que el trámite se encuentre regido por una norma especial, caso en el cual la administración tiene la obligación de aplicar ese procedimiento, por disposición expresa del inciso 2 del artículo 1.º de la norma *ejusdem*.

68. En términos generales, el Consejo de Estado<sup>48</sup> ha considerado que “[...] el derecho al debido proceso se erige como una garantía a todas las personas según la cual su intervención en una actuación administrativa o judicial está regida por reglas previamente establecidas por el legislador, que a su vez le permiten defenderse y solicitar las pruebas tendientes a demostrar lo que afirma, sin que la voluntad del funcionario público pueda tener alguna injerencia [i.e] en las distintas etapas del proceso [...]”.

69. Asimismo, la Corte Constitucional ha considerado que el derecho del debido proceso es “[...] el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia [...]”<sup>49</sup>; se trata de un mecanismo orientado a: i) limitar el poder de las autoridades, “[...] forzando a que sus actuaciones se sometan siempre a las formas preestablecidas por la ley [...]”; ii) contribuir “[...] a la garantía y realización de los derechos de los particulares, que deben gozar de posibilidades adecuadas de participación en el proceso de formación de la voluntad de la Administración [...]”; y iii) a mejorar el ejercicio de las funciones públicas y a lograr un mayor estándar de imparcial en la aplicación del derecho, gracias al debate entidad-particular que propicia<sup>50</sup>.

70. La misma Corte, en relación con el debido proceso administrativo, consideró<sup>51</sup> que “[...] [u]na de las notas más destacadas de la Constitución Política de 1991 es la **extensión de las garantías propias del debido proceso a las actuaciones administrativas**. Ello demuestra la intención constituyente de establecer un orden normativo en el que **el ejercicio de las funciones públicas se encuentra sujeto a límites destinados a asegurar la eficacia y protección de la persona, mediante el respeto por sus derechos fundamentales**. El Estado Constitucional de Derecho es, desde esta perspectiva, un conjunto de garantías de esos derechos, al tiempo que

---

<sup>48</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 21 de Agosto de 2014. Proceso identificado con el número único de radicación 680012333000201400413-01. C.P. doctor Guillermo Vargas Ayala.

<sup>49</sup> Corte Constitucional, sentencia C-980 de 1 de diciembre de 2010. M.P. doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>50</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de 3 de julio de 2014; C.P. doctor Guillermo Vargas

<sup>51</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-034 de 29 de enero de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.

*las normas que determinan la estructura del Estado y sus instituciones deben interpretarse en función de esas garantías [...]” (Destacado fuera de texto).*

71. Por último, mediante sentencia C-980 de 2010, la Corte Constitucional señaló que “[...] en el ámbito de las actuaciones administrativas, el derecho al debido proceso hace referencia al comportamiento que deben observar las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, en cuanto éstas se encuentran obligadas a “actuar conforme a los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho o imponen una obligación o una sanción [...]” y que, en todo caso, se han identificado algunas garantías mínimas asociadas al concepto de debido proceso administrativo, entre ellas, el derecho a: i) que el trámite se adelante por la autoridad competente; ii) que durante el mismo y hasta su culminación se permita la participación de todos los interesados; iii) ser oído durante toda la actuación; iv) que la actuación se adelante sin dilaciones injustificadas; v) ser notificado de las decisiones que se adopten de manera oportuna y de conformidad con la ley; vi) solicitar, aportar y controvertir pruebas; vii) en general, ejercer el derecho de defensa y contradicción; y, por último, viii) impugnar las decisiones que puedan afectarle.

### **Solución del caso concreto**

72. Visto el marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala procede a realizar el análisis del acervo probatorio para, posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.

73. La Sala procederá a apreciar y valorar todas las pruebas solicitadas, decretadas y recaudadas, en primera instancia, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en los términos del artículo 176 de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012<sup>52</sup>, aplicando para ello las reglas de la lógica y la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que

---

<sup>52</sup> Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

en derecho corresponda, en relación con los problemas jurídicos planteados en el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante.

### **Acervo y análisis probatorio**

74. En el expediente obra como prueba, entre otras, el expediente administrativo de licenciamiento ambiental.

75. Teniendo en cuenta las pruebas que obran en el proceso y los problemas jurídicos, la Sala procederá de la siguiente manera: i) caso concreto respecto del cumplimiento de la carga de indicar en la demanda el concepto de violación; ii) caso concreto respecto al agotamiento de la vía gubernativa; iii) sobre la causal de nulidad relacionada con la vigencia del Decreto 1728 de 2002; iv) caso en concreto sobre la violación del derecho al debido proceso administrativo en el procedimiento de licenciamiento ambiental; y v) otros motivos de nulidad de los actos administrativos acusados.

### **Caso concreto respecto del cumplimiento de la carga de indicar en la demanda el concepto de violación**

76. La parte demandada manifestó en el recurso de apelación que el Tribunal no tuvo en cuenta que en la demanda se omitió hacer “[...] *un estudio detenido acerca de la presunta causal que vicia de nulidad los actos atacados [...]*”<sup>53</sup> y que “[...] *la sentencia declara la nulidad, sin que el demandante explique los motivos que generan la causal: Por lo tanto, ante la ausencia de tal requisito, no puede haber lugar a declaratoria alguna de nulidad sobre las referidas resoluciones [...]*”<sup>54</sup>.

77. La Sala considera que no le asiste razón al Distrito Capital de Bogotá - Secretaría de Medio Ambiente porque la parte demandante precisó las normas violadas y el concepto de violación en las demandas.

78. En efecto, Preservación Ambiental Ltda., en la demanda identificada con número único de radicación 25000232400020030072-01, precisó que la

---

<sup>53</sup> Folio 509 cuaderno de segunda instancia

<sup>54</sup> *Ibidem*

parte demandada incurrió en la causal de nulidad por el desconocimiento de los artículos 2.º, 13, 25, 84 y 85 de la Constitución Política; 2.º y 3.º de la Ley 153 de 15 de agosto de 1887; 63 de la Ley 99; y 3.º y 6.º del Decreto 1728 de 2002.

79. Lo anterior porque, por una parte, la demandada otorgó la licencia ambiental, mediante los actos administrativos acusados, por un término inferior a la vida útil del proyecto con fundamento en el párrafo 3.º del artículo 5.º del Decreto 1753 de 1994 que se encontraba derogado cuando se resolvieron los recursos contra la Resolución núm. 1718 de 1995. Y, por la otra, condicionó la ampliación del término de la licencia ambiental al cumplimiento de las obligaciones señaladas en la Resolución núm. 0054 de 2002, expedida por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente.

80. A su juicio, la autorización debe otorgarse para poder llevar a cabo las obras, el desarrollo, mantenimiento, montaje, operación o funcionamiento del proyecto o actividad y resulta irrazonable someter la licencia a la ejecución de actos previos que debe amparar.

81. Asimismo, afirmó que mientras “[...] a las demás empresas de la competencia se les ha concedido la licencia ambiental por el término de duración de sus proyectos o actividades, a Preservación Ambiental Ltda., se le limita al término de un año, negando solo a ella la aplicación del Decreto 1728/02 art. 6º, que a las demás sí se les concede [...]”<sup>55</sup>.

82. Además, destacó que la ilegalidad de los actos administrativos afectó los derechos de los trabajadores de la sociedad.

83. La parte demandante, en la demanda identificada con número único de radicación 250002324000200400238-01, invocó la violación de los artículos 23, 29 y 209 de la Constitución Política; 32, 34 y 74 del Decreto Ley 2811 de 1974; 3.º y 6.º del Decreto 01 de 1984; 66 de la Ley 99; y 8.º, 12 y 33 del Decreto 1753 de 1994.

---

<sup>55</sup> Folio 8 *Ibidem*

84. Alegó la falta de competencia de la entidad demandada para expedir los actos administrativos acusados, así como la violación de los derechos de petición y debido proceso porque el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente aplazó las decisiones sobre la licencia ambiental y desconoció los plazos establecidos en la ley para el efecto, y reabrió la vía gubernativa cuando la misma había culminado.

85. Señaló al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente por incumplir los principios de la función administrativa, en la medida en que ha realizado una “*cantidad insólita*” de visitas, ha expedido conceptos, así como ha exigido a la demandante comportamientos repetitivos con fundamento en nociones sobre el manejo ambiental innecesarias, exageradas, inútiles y extemporáneas.

86. En su criterio, la parte demandada no tuvo en cuenta que la demandante ha cumplido con sus funciones de forma adecuada, de conformidad con la ley y con el objeto de proteger el medio ambiente.

87. En estas condiciones, la Sala concluye que la parte demandante expuso los motivos por los cuales considera que los actos administrativos acusados deben ser declarados nulos y formuló los cargos de forma clara, específica, pertinente y suficiente. En consecuencia, no prosperan los argumentos del recurso de apelación relacionados con este asunto.

### **Caso concreto respecto al agotamiento de la vía gubernativa**

88. La parte demandada sostiene que la demandante omitió agotar la vía gubernativa comoquiera que en los recursos de reposición contra los actos administrativos acusados no solicitó, de forma oportuna, que se ampliara el plazo de vigencia de la licencia ambiental<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Sobre el particular, la parte demandada indicó en el recurso de apelación lo siguiente: “[...] La sentencia incurre en error, por No tener en cuenta que en la vía gubernativa no se invocaron correctamente los motivos de inconformidad como en el caso del recurso interpuesto contra Resolución N° 1157 de 1995, de la CAR, en donde NO LO HIZO, y solo a través de lo que denominaron “recurso de reposición”, únicamente solicitaron la ampliación de la cobertura de las actividades, según el objeto social hacia la incineración/destrucción de todo tipo de desechos, residuos y basuras hospitalarios, sean contaminantes o no, productos oncológicos y de alto riesgo, pero en ningún momento solicitaron que se ampliara el término otorgado inicialmente. Esta circunstancia fue desconocida por la Sentencia, pues de lo contrario su decisión sería negar las pretensiones de la demanda [...]” (fl. 502 del cuaderno de impugnación).

89. El Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, mediante la Resolución núm. 1718 de 1995<sup>57</sup>, resolvió: i) otorgar a Preservación Ambiental Ltda. una licencia ambiental ordinaria para las actividades de neutralización y destrucción de productos rechazados o vencidos provenientes de laboratorios farmacéuticos, la industria química y similares, para luego depositar los residuos (cenizas) en el Relleno Sanitario Doña Juana; y ii) fijar el término de duración de la licencia **en un año contado a partir de la ejecutoria de esa providencia.**

90. Además, el artículo duodécimo de la Resolución indicada *supra* señaló que “[...] *contra la presente providencia proceden el recurso de reposición, el que deberá presentarse personalmente y por escrito, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la diligencia de notificación personal o a la desfijación del edicto, si a ello hubiese lugar; y el de apelación ante el Ministerio del Medio Ambiente [...]*”.

91. La parte demandante, el 25 de septiembre de 1995, interpuso **recurso de reposición** contra la Resolución núm. 1718 de 1995, con fundamento en los siguientes argumentos:

*“[...] Dentro del plazo que nos asiste, comedidamente nos permitimos presentar a Usted el RECURSO DE REPOSICIÓN, correspondiente a la LICENCIA AMBIENTAL, según resolución N° 1718 de 12 de septiembre de 1995, en el sentido de ampliar la cobertura de nuestras actividades, según el objeto social, hacia la incineración/destrucción de todo tipo de desechos, residuos y basuras hospitalarias o industriales, sean contaminantes o no, productos oncológicos y de alto riesgo.*

*Tal como lo manifestamos en nuestra documentación y lo comprobaron los funcionarios de ese despacho que practicaron la visita a nuestras instalaciones, pudieron comprobar que las altas temperaturas del horno y el sistema de LAVADO DE GASES Y CENIZAS, evita la emisión al exterior de HUMOS, GASES TÓXICOS y PARTÍCULAS CONTAMINANTES.*

*Nuestra petición está basada en la solicitud que nos han hecho varias CLÍNICAS y HOSPITALES para que les prestemos el servicio, ya que hasta ahora las basuras y demás desechos los están llevando al*

---

<sup>57</sup> Folios 60 a 63 del proceso identificado con el núm. único de radicación 250002324000200300072-01.

*basurero DOÑA JUANA, sin ningún tratamiento previo, poniendo en grave riesgo la salud de las personas y el deterioro del subsuelo [...]”<sup>58</sup>.*

92. En efecto, la parte demandante no manifestó inicialmente ningún motivo de inconformidad respecto al término de duración de la licencia ambiental y omitió interponer el recurso de apelación.

93. Sin embargo, durante el trámite administrativo núm. 12295, sobre la licencia ambiental objeto del presente estudio, la parte demandante le solicitó, en varias oportunidades, al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente que ampliara el referido término, con ocasión de los recursos de reposición que interpuso contra los actos administrativos demandados, conforme se explica *infra*.

94. La Directora del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, mediante la **Resolución núm. 0054 de 2002**<sup>59</sup>, resolvió el **recurso de reposición** contra la Resolución núm. 1718 de 1995. En consecuencia: i) modificó el artículo primero de la Resolución 1718 de 1995 en el sentido de otorgar licencia ambiental a Preservación Ambiental Ltda. ubicada en la carrera 42 núm. 10 A – 35 para las actividades de transporte y almacenamiento de productos rechazados o vencidos provenientes de los laboratorios farmacéuticos, la industria química y similares, así como todo tipo de desechos, residuos y basuras hospitalarias o industriales, productos oncológicos y de alto riesgo, para luego depositar los residuos (cenizas) en el relleno sanitario Doña Juana; ii) fijó el término de la licencia ambiental en un año contado a partir de la ejecutoria de esa providencia; iii) otorgó permiso de emisiones atmosféricas por el mismo término de la licencia ambiental para dos hornos incineradores TFK y termodiseño; y iv) fijó unas condiciones para el desarrollo de las actividades no previstas en la Resolución núm. 1718 de 1995.

95. La entidad, en el artículo duodécimo de la Resolución indicada *supra*, precisó que “[...] *contra la presente resolución procede el recurso de reposición ante el Director del DAMA, y el de apelación ante el Ministerio del*

---

<sup>58</sup> Folio 67 del expediente administrativo núm. 12295

<sup>59</sup> Folios 26 a 33 del proceso identificado con el núm. único de radicación 250002324000200300072-01

*Medio Ambiente con el lleno de los requisitos establecidos en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo [...]”.*

96. La parte demandante presentó **recurso de reposición y, en subsidio, de apelación** contra la Resolución núm. 0054 de 2002 porque, a su juicio, contiene puntos nuevos y afecta los derechos de la empresa.

97. En esta oportunidad le solicitó a la entidad que ampliara el término de vigencia de la licencia ambiental, así:

*“[...] De igual manera en este mismo Artículo, en su Parágrafo primero que señala un plazo de un (1) año de vigencia de la Licencia Ambiental, solicito se modifique el término de duración de la misma, por el término de duración de la obra o proyecto, de acuerdo con el Decreto 1753 de 1994. En caso de **PRESERVACIÓN AMBIENTAL LTDA.**, como sociedad, tiene una vigencia hasta el 4 de Noviembre del año 2014, de acuerdo a sus Estatutos. Además debemos tener en cuenta la enorme cantidad de dinero que ha invertido en el proyecto, infraestructura, hornos, sistemas antipolución y depuradores de gases, equipos y accesorios y demás elementos inherentes; estudios, análisis, etc., sumas estas imposibles de arriesgar e invertir en un proyecto, únicamente para un (1) año. Como siempre hemos manifestado, la Empresa está dispuesta a cumplir con las Normas Ambientales que le permitan mantener vigente su Licencia.*

*Afirmamos esto último teniendo en cuenta que en el breve término año, ya la Empresa debe comenzar a tramitar la prórroga, lo que supone ingentes diligencias al interior de la entidad, amén de los costos implica su renovación. Lógicamente un plazo más razonable obtendría mejores resultados y normatividad del DAMA [...]”<sup>60</sup>.*

98. La Directora del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente resolvió el recurso de reposición, mediante la Resolución núm. 1157 de 2002. En relación con la ampliación del plazo de la licencia ambiental, consideró lo siguiente:

*“[...] Que la Subdirección Ambiental Sectorial de este Departamento, evaluó la parte técnica contenida en el recurso interpuesto, de la cual emitió el Concepto Técnico N° 2816 del 5 de abril de 2002, en el cual concluyó que:*

*1. Ampliar el término de la licencia ambiental y del permiso de emisiones atmosféricas*

---

<sup>60</sup> Folio 43 *Ibidem*

*Respecto a esta observación es importante resaltar que técnicamente se considera que esta empresa opere correctamente debe cumplir con lo exigido en el Concepto Técnico 791 de 30 de enero de 2002 y que según lo que se informa en el recurso de reposición, la empresa ya se encuentra operando sin haber instalado lo recomendado en el mismo, por consiguiente no es consistente pensar en una ampliación de la licencia si actualmente no se está cumpliendo con lo mínimo requerido desde el punto de vista técnico.*

*Es de aclarar que la Resolución DAMA 054 del 1 de febrero de 2002, en su artículo tercero, indica que para el desarrollo de aquellas actividades no previstas en la Resolución 1718/95, consistentes en el transporte y almacenamiento de los residuos, se debe cumplir previamente y de manera estricta con la puesta en marcha de obras y equipos de control de la actividad de incineración.*

*[...]*

*Según el C.T. 2816 de 2002, es importante señalar que para acceder a la petición referida a la ampliación del término de la Licencia Ambiental y el Permiso de Emisiones, contenida en el recurso, la empresa debe dar cumplimiento con todos (sic) las obligaciones señaladas en la Resolución 054 de 2002 [...]"<sup>61</sup>.*

99. La entidad demandada, con fundamento en las anteriores consideraciones, resolvió no reponer el acto administrativo impugnado y **condicionar** la ampliación del término de la licencia ambiental al cumplimiento de las obligaciones señaladas en la Resolución núm. 054 de 2002.

100. Así las cosas, a pesar de que la demandante manifestó el motivo de inconformidad respecto del término de vigencia de la licencia ambiental cuando interpuso el recurso de reposición contra la Resolución núm. 0054 de 2002 y guardó silencio en la impugnación contra la Resolución núm. 1718 de 1995, la administración reabrió el debate al otorgarle a la sociedad la posibilidad de interponer recursos y al decidir de fondo este motivo de inconformidad mediante la Resolución núm. 1157 de 2002.

101. El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente consideró que el plazo era un aspecto nuevo, susceptible de ser discutido por la vía gubernativa; sobre el particular, en la Resolución núm. 1157 de 2002, indicó lo siguiente:

---

<sup>61</sup> Folios 34 a 41 *Ibidem*

*[...] Mediante el escrito radicado en este departamento bajo el número 4652 del 8 de febrero de 2002, el beneficiario de la Licencia Ambiental, interpuso recurso de reposición en contra de la resolución 054 de 2002, en el entendido de que ese recurso es viable solamente en los aspectos adicionales al contenido de la Resolución 1718, tal como quedó consagrado en ella.*

**Los aspectos adicionales fueron materia de revisión técnica por parte**

*[de] los profesionales de la Subdirección Ambiental Sectorial, cuyos argumentos fueron señalados en la primera parte esta resolución, **estas son:***

*[...]*

*3. Según el C.T. 2816 DE 2002, es importante señalar que para acceder a la petición referida a la ampliación del término de la Licencia Ambiental y el Permiso de Emisiones, contenida en el recurso, la empresa debe dar cumplimiento con todos (sic) las obligaciones señaladas en la Resolución 054 de 2002 [...]"<sup>62</sup> (Resaltado fuera del texto).*

102. En este orden de ideas, la Sala considera que la parte demandada tuvo la oportunidad de conocer con suficiencia y claridad, en el proceso administrativo núm. 12295, el motivo de inconformidad que la parte demandante expuso en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, identificada con el núm. único de radicación 255500000232400020030007201.

103. Ahora bien, respecto a la omisión en la que incurrió la parte demandante al no interponer recurso de apelación contra la Resolución núm. 1718 de 1995, el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente le otorgó la posibilidad de superar este yerro en el trámite administrativo, comoquiera que en el artículo duodécimo de la Resolución núm. 052 de 2002, mediante la cual resolvió el recurso de reposición contra la Resolución núm. 1718 de 1995, indicó que contra esa decisión **procedía los recursos de reposición y apelación**

104. En consecuencia, la parte demandante interpuso el recurso de reposición y, en subsidio, de apelación contra la Resolución núm. 052 de 2002, para que, entre otros aspectos, se ampliara el término de la vigencia de la licencia ambiental.

---

<sup>62</sup> Folio 38 y 39 del proceso identificado con núm. único de radicación 250002324000200300072-01

105. No obstante, la entidad demandada, a través de la Resolución núm. 1157 de 2002, guardó silencio en relación con el recurso de apelación. En su lugar, indicó en el artículo séptimo que “[...] *contra esa providencia no procede recurso alguno y se declara en relación a la misma agotada la vía administrativa [...]*”<sup>63</sup> (Resaltado fuera de texto original).

106. La Sala considera que esta decisión de la administración impidió que la controversia fuera estudiada, en segunda instancia, por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

107. Por lo anterior, si se admitiera la tesis expuesta por la parte demandada, según la cual la demandante no agotó la vía gubernativa en relación con la vigencia de la licencia ambiental, se desconocería el principio de confianza legítima porque la administración, por medio de sus decisiones, de forma expresa, le indicó a la parte demandante que podía controvertir la decisión adoptada en la Resolución núm. 054 de 2002; en esta medida, el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente resolvió la impugnación respecto del plazo de la licencia ambiental y declaró agotada la vía gubernativa.

108. Por las razones expuestas, los argumentos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada no están destinados a prosperar.

### **Sobre la causal de nulidad relacionada con la vigencia del Decreto 1728 de 2002**

109. Por una parte, la demandante manifestó que el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente tenía la obligación de otorgar la licencia ambiental por la duración del proyecto, obra o actividad de acuerdo con el artículo 6.º del Decreto 1728 de 2002, y, por la otra, la demandada, en el recurso de apelación, indicó que el Decreto 1753 de 1994 debía ser el fundamento de los actos administrativos demandados.

110. El Decreto 1753 de 1994 reglamentó parcialmente los títulos VIII y XII de la Ley 99. El párrafo 3.º de su artículo 5.º previó que el término de la

---

<sup>63</sup> Folio 41 del proceso identificado con núm. único de radicación 25000232400020030007201

licencia ambiental será el mismo de la duración del proyecto, obra o actividad. “[...] Sin embargo, la autoridad ambiental, de oficio o a petición de parte, **podrá establecer un término diferente teniendo en cuenta el estudio de impacto ambiental o la naturaleza del proyecto, obra o actividad [...]**” (Resaltado fuera de texto).

111. El **6 de agosto de 2002** fue expedido el Decreto 1728<sup>64</sup> que **sustituyó** el Decreto 1753 de 1994. En su artículo 6.º, sobre el término de la licencia ambiental, previó que “[...] *la licencia ambiental se otorgará por la vida útil del proyecto, obra o actividad que para el efecto indique o señale el interesado y cobijará las fases de construcción, operación, mantenimiento, desmantelamiento, abandono y/o terminación pertinentes [...]*”.

112. El Decreto 1728 de 2002 entró en vigencia a partir de la fecha de su publicación, es decir, el **7 de agosto de 2002**<sup>65</sup>. En su artículo 34 se reguló el régimen de transición en los siguientes términos:

**“[...] ARTÍCULO 34. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN DE PROYECTOS, OBRAS O ACTIVIDADES DESARROLLADOS ANTES DEL 3 DE AGOSTO DE 1994. Los proyectos, obras o actividades que conforme a las normas vigentes antes del 3 de agosto de 1994 se encuentran en ejecución, podrán continuar su desarrollo y operación, pero la autoridad ambiental competente, podrá exigirles en función del seguimiento ambiental y mediante acto administrativo motivado, las medidas ambientales adicionales que se consideren necesarias o el ajuste de las que se estén implementando.**

**PARÁGRAFO.** No obstante lo anterior el proyecto deberá contar con todos los permisos, concesiones o autorizaciones de carácter ambiental requeridos para el aprovechamiento y afectación de los recursos naturales renovables por parte del proyecto, obra o actividad [...]

(Resaltado fuera de texto).

113. En efecto, el régimen de transición que reguló el Decreto 1728 de 2002 **se limitó** a los proyectos, obras o actividades que se encontraban **en ejecución** antes de que entrara a regir el Decreto 1753 de 1994, sustituido

---

<sup>64</sup> Su artículo 35 señala: “[...] El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y sustituye las siguientes disposiciones, los artículos 20 y 23 del Decreto 622 de 1977, el Decreto 1753 de 1994, el Decreto 2183 de 1996, artículo 8o. literal b) y artículo 9 del Decreto 2233 de 1996, Decreto 788 de 1999, el Decreto 1892 de 1999, el Decreto 2353 de 1999 y la Resolución 655 de 1996 expedida por el Ministerio del Medio Ambiente [...]

<sup>65</sup> El Decreto 1728 de 2002 fue publicado en el Diario Oficial núm. 44893 de 7 de agosto de 2002

por el Decreto 1728 de 2002, teniendo en cuenta los principios de irretroactividad de la ley y buena fe.

114. Las normas que regulan las licencias ambientales tienen por objeto evitar que un proyecto, obra o actividad produzca un deterioro grave de los recursos naturales renovables o del medio ambiente y que el derecho al desarrollo se ejerza en forma tal que responda equitativamente a las necesidades ambientales y de desarrollo de las generaciones presentes y futuras<sup>66</sup>, en el marco de las obligaciones del Estado y de las personas de cooperar con el desarrollo sostenible.

115. La Sala considera que los decretos que regulan la expedición y vigencia de las licencias ambientales son indivisibles e interdependientes; **en esta medida, el término de vigencia de estas depende del cumplimiento de los requisitos previstos en esa normativa**, es decir que no son susceptibles de una división en su contenido y vigencia.

116. En este orden de ideas, cuando una ley nueva regula la expedición de una licencia ambiental, la administración no puede desconocer los efectos de las actuaciones producidos bajo la ley anterior, respecto de las situaciones en curso.

117. En estos casos, además de la protección del medio ambiente, se busca garantizar el principio de confianza de las personas que actuaron conforme a la ley anterior. La Sección Primera del Consejo de Estado, al estudiar las reglas del régimen de transición previstas en el artículo 38 del Decreto 1753 de 1994, expuso:

*“[...] El Presidente de la República, en ejercicio de la potestad reglamentaria consagrada en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución, expidió el Decreto 1753 de fecha 3 de agosto de 1994 (hoy derogado), en virtud del cual se desarrolló lo dispuesto en los Títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993 en materia de licencias ambientales.*

*En sus normas y bajo la consideración de que las disposiciones de ese Decreto no pueden ser aplicadas de manera retroactiva frente a aquellas actuaciones administrativas iniciadas con anterioridad al 5 de*

---

<sup>66</sup> Principio 3 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

agosto de 1994, fecha en la cual se publicó el Decreto 1753 de 1993 en el Diario Oficial N° 41.427, el Gobierno Nacional consagró en el artículo 38 del Decreto en comento, un régimen de transición en virtud del cual se entienden exonerados de la obligación de contar con la aludida licencia aquellos proyectos, obras o actividades emprendidos bajo la vigencia de la normatividad anterior.

[...]

Como se puede observar, el artículo transcrito desarrolló los principios que regulan el tránsito legislativo y que se desprenden de la Constitución y de la ley, tomando en cuenta para ello los atinentes a la irretroactividad de la ley, el postulado de la buena fe y la observancia de las reglamentaciones expedidas cuando se inició la respectiva actuación.

De lo previsto en el artículo 38 se pueden identificar entonces tres situaciones bien diferenciadas, a saber: (1) la referente a los proyectos, obras o actividades que con anterioridad a la expedición del decreto obtuvieron permisos, concesiones, licencias o autorizaciones; (2) **la atinente a aquellos proyectos u obras que aún no han obtenido los permisos, concesiones, licencias o autorizaciones, esto es, que están en trámite;** y (3) la de los proyectos, obras o actividades que iniciaron actividades con anterioridad a la expedición de la Ley 99 de 1993.

Frente a la primera situación es lógico, como lo advierte el Reglamento en el inciso 1° del artículo 38, que si con anterioridad a la expedición del decreto ya se habían expedido permisos, concesiones, licencias o autorizaciones, éstos puedan continuar. Ello se adecua a las prescripciones del artículo 117 de la Ley 99 de 1993 que prevé que “los permisos y licencias concedidos continuarán vigentes por el tiempo de su expedición”. En el segundo de los eventos, si los trámites tendientes a la obtención de la licencia o permiso se encuentran en curso, **lo lógico es que se sigan rigiendo por las normas que se encontraban vigentes al momento de su iniciación.** Frente a la tercera situación, si se iniciaron los proyectos, obras o actividades con anterioridad a la vigencia de la Ley 99 de 1993, al amparo de un permiso, concesión, licencia o autorización que permitió su iniciación, es igualmente razonable que las normas a aplicar deben ser las preexistentes y no las normas nuevas [...]<sup>67</sup>.

118. En síntesis, cuando entra en vigencia una norma que regula la expedición de licencias ambientales, los procedimientos administrativos en curso deben culminar con la norma anterior, a menos que la ley establezca una regla de vigencia diferente. Esta interpretación no es contraria a las reglas previstas en la Ley 153 de 15 de agosto de 1887 y permite la

---

<sup>67</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; C.P. Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta; sentencia de 29 de noviembre de 2010; núm. único de radicación: 47001233100019960474601

aplicación armónica de la normativa que regula la expedición de licencias ambientales y la protección del medio ambiente.

119. En el caso *sub examine*, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, mediante la Resolución 1718 de **12 de septiembre de 1995**, le otorgó licencia ambiental a la parte demandante para la neutralización y destrucción de productos rechazados o vencidos provenientes de los laboratorios farmacéuticos, la industria química y similares y determinó que el término de duración de esa autorización sería **un año contado a partir de la fecha de ejecutoria de ese acto administrativo**. La parte demandante interpuso recurso de reposición contra esta decisión.

120. El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente resolvió el recurso de reposición, mediante la Resolución núm. 0054 de 1.º de febrero de 2002, antes de que entrara en vigencia el Decreto 1728 de 2002. Contra esta decisión la parte demandante interpuso recurso de reposición y, en subsidio de apelación, el cual fue resuelto el **17 de septiembre de 2002**, mediante la Resolución núm. 1157, cuando se encontraba vigente el Decreto 1728 de 2002. En este caso, la autoridad ambiental resolvió lo siguiente:

*“[...] **PARÁGRAFO SEGUNDO.** La ampliación del término de la Licencia Ambiental, está sujeta al cumplimiento por parte de la empresa de las obligaciones señaladas en la Resolución 054 de **febrero 2002** [...]”* (Resaltado fuera de texto).

121. En efecto, el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente sujetó la **ampliación del término** de la vigencia ambiental al cumplimiento de unas condiciones con fundamento en que, según el Concepto Técnico núm. 2816 de 2002, la parte demandante no cumplía *“[...] con lo mínimo requerido desde el punto de vista técnico [...]”*, teniendo en cuenta el Decreto 1753 de 1994.

122. Atendiendo a que el estudio de los requisitos, obligaciones y condiciones que la beneficiaria de la licencia ambiental debía cumplir para prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los efectos ambientales negativos del proyecto, obra o actividad se **rigieron por el Decreto 1753 de 1994, el término de vigencia de esa autorización debía atender esta normativa**, comoquiera que constituye un conjunto de reglas, requisitos y

principios **indivisibles e interdependientes** dirigidos a proteger el medio ambiente, en ese caso específico. **En este orden de ideas, no atiende la finalidad de las normas que regulan las licencias ambientales que la parte interesada no cumpla con el conjunto de requisitos y condiciones previstos en el Decreto 1728 de 2002 y exija la aplicación de esta norma respecto del término de vigencia de la licencia ambiental.**

123. Además, la Sala considera que la administración sujetó la ampliación del término de vigencia de la licencia ambiental al cumplimiento de ciertas obligaciones con el **objeto de prevenir** que el desarrollo del objeto social de Preservación Ambiental Ltda. generara un impacto ambiental negativo o daños ambientales.

124. Sobre el particular es necesario destacar que el Estado tiene la función constitucional y legal de **prevenir** y controlar aquellos factores que provoquen deterioro ambiental, para ello dispone de la facultad de exigir licencias ambientales frente a ciertas actividades que pueden producir deterioro grave de los recursos naturales renovables o del medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje y establecer requisitos, obligaciones y condiciones para prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar esos efectos o impactos.

125. El principio de prevención en materia ambiental tiene sustento en el Principio 17 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, según el cual “[...] *deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir impacto negativo considerable en el medio, y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente [...]*”.

126. **El principio de prevención** está señalado en la Ley 99, principalmente por la remisión que efectúa el numeral 1.º del artículo 1.º, norma según la cual “[...] *el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo [...]*”.

127. Por lo anterior, la Sala considera que, en el caso *sub examine*, no resulta contrario a derecho expedir la licencia ambiental por un término inferior a la obra, proyecto o actividad, en el marco del Decreto 1753 de 1994.

128. En consecuencia, prosperan los argumentos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, en relación con el asunto estudiado en este acápite.

### **Caso en concreto sobre la violación del derecho al debido proceso administrativo en el procedimiento de licenciamiento ambiental**

129. La Sala, al apreciar las pruebas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, concluye que las actuaciones y decisiones expedidas por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente no desconocieron el derecho al debido proceso de la demandante en el procedimiento de licenciamiento ambiental, por las razones que se explican *infra*.

130. Con el objeto de comprender los presupuestos fácticos en el caso *sub examine*, en relación con la expedición de los actos administrativos acusados, la Sala enumerará las actuaciones llevadas a cabo y las decisiones adoptadas en el procedimiento administrativo de licenciamiento ambiental, así:

130.1 La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, mediante la Resolución núm. 1718 de **12 de septiembre de 1995**, otorgó a la parte demandante una licencia ambiental ordinaria para las actividades de neutralización y destrucción de productos rechazados y vencidos provenientes de los laboratorios farmacéuticos, la industria química y similares, para luego depositar los residuos (cenizas) en el relleno sanitario Doña Juana, por el término de un año, contado a partir de la ejecutoria de ese acto administrativo.

130.2 La demandante interpuso recurso de reposición contra la Resolución núm. 1718 de 1995 el 22 de septiembre de 1995 para que se ampliara la cobertura de la licencia ambiental respecto de la incineración y destrucción de todo tipo de desechos, residuos y basuras hospitalarias o industriales, sean contaminantes o no, productos oncológicos y de alto riesgo.

130.3 La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca remitió, por competencia, al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente el recurso de reposición contra la licencia ambiental y el expediente administrativo núm. 12295, el 18 de enero de 1996.

130.4 La parte actora, mediante escrito presentado el 13 de junio de 1996, entregó al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente una evaluación isotécnica en chimenea, una caracterización de efluentes residuales industriales, un análisis de residuos y un certificado de aclaración expedido por Ambienziq Ltda., “[...] con el fin de completar la documentación correspondiente a la Licencia Ambiental, según resolución (sic) N° 1718 de septiembre 12 de 1995 y sea adjuntada al expediente 12295 [...]”.

130.5 El Subdirector de Calidad Ambiental del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, mediante memorando SCA-USM núm. 529 de 26 de septiembre de 1996, consideró que “[...] el horno evaluado está cumpliendo con la norma de emisiones y con la altura mínima de chimenea requerida. Además se revisó la información referente a la caracterización de efluentes residuales industriales de abril de 1996 [...] [y] se concluye que los rendimientos evaluados se encuentran dentro de la norma [...]”.

130.6 De acuerdo con el Informe Técnico núm. 974, el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente realizó el 5 de mayo de 1997 “[...] visita de seguimiento a la empresa “Preservación Ambiental Ltda.” de acuerdo a lo establecido en la Resolución N° 1718 del 12 de septiembre de 1996, por la cual se otorga una licencia ambiental [...]” (Resaltado fuera de texto). La autoridad ambiental, en ese Informe Técnico, indicó que en este caso se presentaba una causal para modificar la licencia ambiental porque la sociedad cambió su localización, los sistemas de tratamiento, así como su funcionamiento y se presentan algunas dificultades.

130.7 La parte actora, mediante escrito de 10 de julio de 1997, presentó ante el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente la respuesta a unas preguntas formuladas por la entidad sobre el desarrollo de su objeto social.

130.8 La Profesional Especializada del Departamento Técnico del Medio Ambiente, mediante Memorando Interno núm. 807 de 28 de octubre de 1997, indicó que la parte demandante debía realizar un estudio de impacto ambiental comoquiera que la licencia ambiental se otorgó “[...] *para una actividad específica en un lugar específico y esta industria ya no funciona en el sitio en el que se encontraba cuando la CAR le otorgó la respectiva licencia ambiental. Adicionalmente esta empresa tiene proyectada la compra e instalación de un tercer incinerador [...]*”.

130.9 El Subdirector Jurídico del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, mediante auto núm. 2595 de 25 de noviembre de 1997, resolvió dar traslado a la parte actora de los términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental.

130.10 La parte demandante, mediante escrito de 4 de agosto de 1998, presentó recurso de reposición contra el auto núm. 2595 de 1997.

130.11 La parte actora presentó una solicitud ante el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente el 17 de noviembre de 1998, para que se expidieran unos términos de referencia para elaborar el estudio de impacto ambiental de acuerdo con su objeto social.

130.12 La profesional Especializada SCA-UEE, mediante memorando SCA/UEE núm. 3886 de 24 de diciembre de 1998, indicó que “[...] *Una vez evaluado el recurso de reposición presentado por la firma Preservación Ambiental Ltda con respecto al auto N° 2595 del 25 de noviembre de 1997, se considera que desde el punto de vista técnico sigue estando vigente lo establecido en el concepto técnico N° 807 del 28 de octubre de 1997. Lo anterior, teniendo en cuenta que de acuerdo a las actividades desarrolladas por la empresa, requiere un estudio de impacto ambiental que se ajuste a los*

*términos emitidos por esta subdirección [...]. Es de anotar que no resulta válida la solicitud presentada por la industria en relación a que se emitan unos nuevos términos de referencia, dado que los mismos son de carácter genérico [...].”*

130.13 La parte demandante entregó el estudio de impacto ambiental el 15 de marzo de 1999.

130.14 La Profesional de la Unidad de Seguimiento y Monitoreo de la Subdirección de Calidad Ambiental del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, mediante Concepto Técnico núm. 3182 de 11 de junio de 1999, recomendó imponer una medida preventiva a la parte demandante porque no contaba con licencia ambiental para el desarrollo de su objeto social.

130.15 La Profesional de la Unidad de Evaluación y Estudios de la Subdirección de Calidad Ambiental del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, mediante Concepto Técnico núm. 3197 de 15 de junio de 1999, consideró que no es viable otorgar la licencia ambiental a la parte demandante para la incineración de residuos.

130.16 La parte demandante informó a la entidad demandada sobre las mejoras que ha implementado, mediante escrito presentado el 5 de agosto de 1999.

130.17 El Director del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, mediante la Resolución núm. 992 de 13 de septiembre de 1999, resolvió negar la licencia ambiental a la parte demandante para el desarrollo de actividades de manejo, incineración, neutralización y destrucción de residuos sólidos, líquidos y desechos químicos, transporte de estos materiales y disposición final en el relleno sanitario Doña Juana.

130.18 La parte demandante interpuso recurso de reposición y, en subsidio, de apelación contra el acto administrativo indicado *supra*.

130.19 La Unidad de Evaluación de Estudios de la Subdirección de Calidad Ambiental del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, mediante concepto técnico núm. 6789 de 17 de noviembre de 1999, indicó: “[...] desde el punto de vista técnico y ambiental se ratifica en todas sus partes lo establecido en el concepto técnico 3197 de junio 15 de 1999 y por ende la Resolución 992 de septiembre 13 de 1999 [...]”.

130.20 El Director del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, mediante la Resolución 0012 de 4 de enero de 2000, confirmó la Resolución núm. 992 de 1999 y concedió el recurso de apelación ante el Ministerio del Medio Ambiente<sup>68</sup>.

130.21 El Jefe de la Unidad Legal Ambiental del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, mediante oficio núm. SJ-ULA 01693 de 26 de enero de 2000, remitió al Ministerio del Medio Ambiente el expediente núm. 12295 “[...] con el fin de que se surta el recurso de apelación [...]”.

130.22 La parte demandante, mediante escrito radicado el 16 de febrero de 2000 en el Ministerio del Medio Ambiente, amplió los argumentos expuestos en el recurso de apelación que interpuso contra la Resolución núm. 992 de 1999.

130.23 El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente realizó una visita al domicilio de la parte demandante el 2 de marzo de 2000 y “[...] observó que estaban realizando actividades de incineración [...]”.

130.24 La Subdirección de Calidad Ambiental del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente expidió el Informe Técnico núm. 5032 de 14 de abril de 2000 en el que estableció que la parte demandante “[...] sigue desarrollando la actividad de incineración de alimentos y medicamentos vencidos, materia prima obsoleta y empaque a pesar que le fue negada la licencia ambiental mediante la resolución 992 del 13 de septiembre de 1999 [...]”.

---

<sup>68</sup> El artículo 12 de la Ley 1444 de 4 de mayo de 2011, “Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”, reorganizó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el cual se denominará Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados en las normas vigentes.

130.25 La Subdirección de Licencias Ambientales del Ministerio del Medio Ambiente, mediante auto de 12 de mayo de 2000, admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la Resolución núm. 992 de 1999.

130.26 La parte demandante presentó petición el 29 de junio de 2020 para que se informara si la Resolución núm. 1718 de 12 de septiembre de 1995 se encuentra ejecutoriada.

130.27 La Jefe de la Unidad Legal Ambiental del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, mediante oficio núm. 16095 de 7 de julio de 2000, le informó a la parte demandante que “[...] *la fecha de notificación de la Resolución N° 1718 de 1995 fue el 18 de septiembre de 1995, la cual se encuentra ejecutoriada y el término otorgado en el Artículo Segundo de la misma, por su puesto se encuentra vencido. [...] En consecuencia la Subdirección de Calidad Ambiental mediante visita de verificación emitió el Concepto Técnico N° 974 del 12 de junio de 1997, con el memorando SCA N° 807 del 28 de octubre de 1997 se anexan términos de referencia para estudio de impacto ambiental, mediante Auto 2595 del 25 de noviembre de 1997 se requiere a la empresa PRESERVACIÓN AMBIENTAL para que presente EIA, [...] con radicado DAMA 5900 del 158 de marzo de 1998 anexan Estudio de Impacto Ambiental para la obtención de Licencia Ambiental, con Concepto Técnico N° 3197 de 15 de junio de 1999, la Subdirección de Calidad Ambiental evalúa el estudio de impacto ambiental, conceptuando que desde el punto de vista técnico no es viable conceder la licencia ambiental [...]*”.

130.28 El Ministerio del Medio Ambiente le informó a la parte demandante que no ha agotado la vía gubernativa comoquiera que la entidad competente no ha resuelto el recurso de reposición contra la Resolución N° 1718 de 1995 y que, por lo tanto, no ha empezado a correr el término de vigencia de la licencia ambiental.

130.29 La Subdirección de Licencias Ambientales del Ministerio del Medio Ambiente, mediante Concepto Técnico núm. 408 de 29 de septiembre de

2000, recomendó como medida preventiva que se ordene al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente “[...] hacer efectiva la suspensión inmediata de actividades a la empresa Preservación Ambiental, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99/93. Artículo 83, numeral 2, literal c [...], teniendo en cuenta que: a) En las condiciones en que opera la empresa, está generando altos riesgos para la seguridad y la salud de las personas y para el medio ambiente b) Inició actividades y cambió de dirección sin las autorizaciones ambientales requeridas c) Funciona ilegalmente porque no ha obtenido los permisos ambientales previos, que la reglamentación vigente ordena para el: manejo de residuos especiales o peligrosos, emisión atmosférica y vertimientos [...]”.

130.30 La parte demandante, mediante escrito presentado ante el Ministerio del Medio Ambiente, realizó algunos comentarios respecto del Concepto Técnico núm. 408 de 2000.

130.31 El Jefe de la Unidad Legal Ambiental, mediante oficio núm. S JULA 24833 de 5 de octubre de 2000, le informó a la parte demandante que su objeto social requiere licencia ambiental y que “[...] no cuenta con la misma toda vez que: - la Resolución que en su momento expidió la CAR (1718 del 12 de septiembre de 1995) se encuentra vencida – Este Departamento mediante Resolución 992 del 13 de septiembre de 1999 negó la Licencia Ambiental a PRESERVACIÓN AMBIENTAL, la cual fue confirmada mediante Resolución 012 del 4 de enero de 2000, quedando en espera de que se resuelva el recurso de apelación ante el Ministerio del Medio Ambiente [...]” y, además, le recordó “[...] que mientras no cuenten con Licencia Ambiental no pueden realizar el manejo, incineración, neutralización y destrucción de residuos sólidos, líquidos y desechos químicos, transporte de los mismos materiales y disposición final para depositarlos en el relleno Doña Juana [...]”.

130.32 La Subdirección de Calidad Ambiental del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, expidió el Concepto Técnico SCA – UESM núm. 12321 de 21 de noviembre de 2000, “[...] con el fin de establecer si en el momento se encuentra funcionando [...]” la empresa.

130.33 El Director del Departamento Técnico del Medio Ambiente, mediante Resolución núm. 297 de 23 de febrero de 2001, impuso a la parte demandante la medida preventiva de suspensión de actividades de manejo, incineración, neutralización y destrucción de residuos sólidos, líquidos y desechos químicos, su transporte y disposición final porque la sociedad no contaba con licencia ambiental para el desarrollo de su objeto social.

130.34 La parte demandante, mediante escrito presentado el 11 de mayo de 2001, remitió esquemas de operación de los hornos con sistemas de control nuevos.

130.35 La parte actora, mediante escrito de 14 de mayo de 2001, le solicitó al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente que *“levantara”* los sellos *“[...] para poder desarrollar nuestras actividades, con permiso especial de funcionamiento mientras se entregan los estudios requeridos por esa entidad [...]”*.

130.36 La parte demandante le solicitó al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente una licencia ambiental para el desarrollo de su objeto social el 22 de mayo de 2001.

130.37 La parte actora, mediante memorial radicado el 24 de mayo de 2001 en el Ministerio del Medio Ambiente, desistió del recurso de apelación que interpuso contra la Resolución núm. 992 de 1999 y solicitó que se devolviera al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente *“[...] la integridad de las diligencias administrativas para que esa entidad produzca las constancias de ejecutoria y deje en firme la Resolución N° 992 del 13 de septiembre de 1999, providencia que aceptamos en todas sus partes [...]”*.

130.38 El Ministerio del Medio Ambiente, mediante Resolución núm. 659 de 2001, aceptó el desistimiento del recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la Resolución núm. 992 de 1999.

130.39 La Subdirección Ambiental Sectorial del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, mediante memorando interno núm. 2017

de 31 de mayo de 2001, indicó que: i) el numeral 16 del artículo 8.º del Decreto 1753 de 1994 establece que la construcción y operación de sistemas de manejo, tratamiento y disposición final de residuos sólidos y desechos industriales, domésticos y peligrosos requiere de licencia ambiental; ii) la ubicación del proyecto de *“Destrucción total de residuos industriales tanto sólidos como líquidos, por medio de incineración”* deberá tener en cuenta que el uso del suelo debe ser industrial, el predio debe ubicarse a las afueras de la ciudad o en su defecto en un radio de mil metros a la redonda y el predio debe contar con red de alcantarillado separada para aguas lluvias, industriales y domésticas; y iii) Preservación Ambiental Ltda. debe realizar un estudio de impacto ambiental.

130.40 La parte demandante entregó al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente el estudio de impacto ambiental para la operación de la planta el 10 de septiembre de 2001.

130.41 La Subdirección Ambiental Sectorial del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, mediante el Concepto Técnico núm. 14531 de 25 de octubre de 2001, evaluó el estudio de impacto ambiental para la operación de la planta de incineración de desechos y residuos.

130.42 La parte demandante, mediante escrito radicado el 13 de noviembre de 2001 en el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, solicitó que *“[...] se levante la medida de suspensión de actividades a PRESERVACIÓN AMBIENTAL LTDA, teniendo en cuenta que la empresa solicitó y obtuvo Licencia Ambiental por parte de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL “CAR” según Resolución 1718 de septiembre 123 de 1995, providencia que fue impugnada en tiempo oportuno y que hasta la fecha ni la CAR ni el DAMA, entidad esta competente en la actualidad, se han pronunciado sobre el mismo, lo que significa que, jurídicamente hablando, la Licencia se encuentra sin alteración alguna [...]”*.

130.43 La parte demandante, mediante escrito de 20 de noviembre de 2001, presentó ante el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, solicitud de: i) nulidad de la Resolución núm. 297 de 23 de febrero de 2001 *“[...] mediante la cual se impuso la medida preventiva de suspensión de*

*actividades a la sociedad que represento, en atención a las graves irregularidades e inconsistencias de orden legal que contiene dicha providencia y al perjuicio que esa decisión ha generado a la empresa “PRESERVACIÓN AMBIENTAL LTDA”, al punto que me encuentro ante la necesidad de despedir 32 trabajadores, quienes durante varios años vienen prestando sus servicios a esta empresa [...]”; y ii) autorización para continuar con las actividades de manejo, incineración y destrucción de residuos sólidos, líquidos y desechos químicos, transporte y disposición final de las cenizas al Relleno Sanitario Doña Juana, en los términos de la Resolución núm. 1718 de 1995.*

130.44 La Subdirección de Calidad Ambiental del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, mediante Informe Técnico núm. 18224 de 21 de diciembre de 2001, indicó que la parte demandante “[...] *ha efectuado incineración en fechas en las cuales se encuentra bajo medida de suspensión de actividades [...]*”.

130.45 La parte actora, mediante escrito presentado el 26 de diciembre de 2001 en el Departamento Técnico del Medio Ambiente, respondió el Concepto Técnico núm. 14531 de 25 de octubre de 2001.

130.46 La parte actora, mediante escrito presentado el 26 de diciembre de 2001, solicitó al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente “[...] *levantar en el menor tiempo posible la medida impuesta en la Resolución N° 297 del 23 de febrero de 2001 [...]*”.

130.47 La parte demandante presentó ante el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente el 14 de enero de 2001, el Concepto de Uso núm. 1005002 expedido por la Curaduría núm. 4.

130.48 Los profesionales de la Subdirección Ambiental Sectorial del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, mediante Concepto Técnico núm. 791 de 30 de enero de 2002, manifestaron que existe viabilidad técnica para la operación de la planta sujeta a algunos ajustes previos al inicio de la operación, los cuales son imprescindibles para garantizar un adecuado funcionamiento.

130.49 La Directora del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente expidió la Resolución núm. 0054 el 1.º de febrero de 2002, mediante la cual resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución núm. 1718 de 1995.

130.50 La parte demandante interpuso recurso de reposición y, en subsidio, de apelación en contra de la Resolución núm. 0054 de 2002.

130.51 La parte demandante presentó ante el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, el 3 de abril de 2002, un análisis de vertimiento, el acta de visita de inspección realizada por la Secretaría Distrital de Salud, el Concepto Sanitario núm. 006579 expedido por la Secretaría Distrital de Salud y un certificado del Cuerpo de Bomberos.

130.52 La parte actora, mediante documento de 6 de junio de 2002, entregó al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente “[...] *información complementaria para dar cumplimiento a los artículos contenidos en la Resolución N° 0054 de 01 de febrero de 2002 DAMA, esperando que de esta forma se de completa claridad y podamos así continuar con nuestras actividades enunciadas en dicha Resolución [...]*”.

130.53 La Directora del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente expidió la Resolución núm. 1157 de 17 de septiembre 2002, mediante la cual resolvió el recurso de reposición contra la Resolución núm. 054 de 2002 y declaró agotada la vía gubernativa.

130.54 La parte actora, el 30 de septiembre de 2002, le solicitó al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, entre otras cosas, que aplique el Decreto 1728 de 2002, en cuanto al término de la licencia ambiental y, en consecuencia, modifique la Resolución núm. 1157 de 2002.

130.55 La parte actora, el 29 de octubre de 2002, le solicitó al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, entre otras cosas, que aplique el Decreto 1728 de 2002, en cuanto al término de la licencia ambiental y, en consecuencia, modifique la Resolución núm. 1157 de 2002.

130.56 La parte demandante, mediante escrito presentado el 15 de noviembre de 2002, le solicitó al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente que prorrogara el término para la adquisición de algunos equipos y se modificara el término de duración de la licencia ambiental, de acuerdo con el Decreto 1728 de 2002.

130.57 La Subdirección Ambiental Sectorial del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, mediante concepto Técnico núm. 8550, evaluó “[...] *la información enviada como respuesta al requerimiento del DAMA, referente a la modificación de la resolución 0054 de febrero 1 de 2000 [...]*”.

130.58 La Subdirectora Jurídica y el Subdirector Ambiental Sectorial, mediante oficio de 13 de diciembre de 2002, contestaron las solicitudes con fecha 30 de septiembre, 29 de octubre y 15 de noviembre de 2002 y le informaron a la parte demandante que “[...] *es importante señalar que a la Empresa se le advirtió que de conformidad con el artículo 55 del Código Contencioso Administrativo: “Los recursos se conceden en efecto suspensivo”. Así las cosas, y como quiera que Preservación Ambiental interpuso recurso de reposición contra la Resolución DAMA 058 de 2002, los derechos y obligaciones derivados de la Licencia Ambiental no tenían vigencia hasta tanto se resolviera el recurso interpuesto, esto es hasta la expedición de la Resolución DAMA 1157 de 6 de septiembre de 2002 [...]*”.

130.59 La parte demandante solicitó el 18 de diciembre de 2002 información sobre la fecha de “*expiración*” de la licencia ambiental y otra información relacionada con el desarrollo de su objeto social.

130.60 La Subdirectora Jurídica y el Subdirector Ambiental Sectorial contestaron la petición el 21 de enero de 2003.

130.61 La parte demandante solicitó al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente que contestara todas las peticiones que ha presentado. Esa entidad respondió la petición el 26 de marzo de 2003.

130.62 La Directora del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, mediante la Resolución núm. 500 de 25 de marzo de 2003, aclaró “[...] el alcance del artículo primero de la Resolución 1157 de 17 de septiembre de 2002, en el sentido de señalar que las actividades de incineración de: “Todo tipo de desechos, residuos y basuras hospitalarias e industriales, productos oncológicos y del alto riesgo” sólo podrá llevarse a cabo cuando se cumpla con las condiciones señaladas en el artículo 3º de la Resolución 054 de 1º de febrero de 2002, previa viabilidad técnica [...]”.

130.63 La parte demandante interpuso recurso de reposición contra la Resolución núm. 500 de 2003.

130.64 La Subdirección Ambiental Sectorial del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, mediante Concepto Técnico núm. 3718 de 27 de mayo de 2003, manifestó que la parte demandante “[...] no ha dado cumplimiento al Parágrafo Primero, Artículo 3 de la Resolución 052/02, en los siguientes términos: (a) No presentó Plan de Cumplimiento acompañado de Cronograma de Actividades dentro del plazo establecido, y tampoco lo entrega dentro del plazo establecido por ley, es decir, un mes contado desde la fecha de vigencia de la resolución. (b) No presenta primer informe semestral. (c) Hasta ahora se desconoce el contenido del Plan de Cumplimiento [...]”.

130.65 La Subdirectora Jurídica del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente requirió a la parte demandante para que presentara el Plan de Cumplimiento acompañado del cronograma de actividades, en el término de treinta (30) días contados a partir del recibo de la comunicación.

130.66 La Resolución núm. 500 de 2003 fue confirmada mediante la Resolución núm. 1239 de 5 de septiembre de 2003, expedida por la Directora del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente.

130.67 La parte demandante, mediante escrito presentado el 16 de septiembre de 2003, le insistió al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente que “[...] entre a pronunciarse sobre el fondo del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 500/03 [...]”.

130.68 El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, mediante oficio de 17 de diciembre de 2013, se refirió a la solicitud indicada *supra*.

131. De acuerdo con lo expuesto, la Sala concluye que la parte demandada le garantizó a la parte demandante el derecho a controvertir las decisiones que profirió durante el procedimiento administrativo y a cuestionar su validez; a ser oída y a participar durante toda la actuación; a solicitar, aportar y controvertir pruebas; y, en general, a ejercer el derecho de defensa y contradicción. En efecto, las decisiones demandadas fueron expedidas atendiendo las garantías que forman parte del debido proceso administrativo.

132. La Corte Constitucional ha considerado, en relación con el debido proceso administrativo, que “[...] su función es la de permitir un desarrollo adecuado de la función pública, persiguiendo el interés general y sin desconocer los derechos fundamentales, bajo los principios orientadores del artículo 209 de la Carta Política. Ello explica, como lo ha señalado la Corte, que el debido proceso administrativo deba armonizar los mandatos del artículo 29 Superior con los principios del artículo 209, *ibídem*<sup>69</sup>. Y, en términos concretos, que las garantías deban aplicarse asegurando también la eficacia, celeridad, economía e imparcialidad en la función pública [...]”<sup>70</sup>. En el caso *sub examine*, el procedimiento administrativo estuvo dirigido al cumplimiento de la función pública a cargo del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente relacionada con la prevención, control y mitigación de los impactos ambientales de las actividades desarrolladas por la parte demandante, teniendo en cuenta que en los procesos de incineración se pueden liberar sustancias contaminantes que requieren de una intervención por parte de los órganos competentes.

133. Además, la entidad no actuó de forma arbitraria sino dentro de las reglas procedimentales, con el objeto de proteger el interés general y bajo el

---

<sup>69</sup> Constitución Política. Artículo 209. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. || Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”

<sup>70</sup> Corte Constitucional, sentencia C-034 de 29 de enero de 2014, M.P. Dra. María Victoria Calle Correa

entendido que la parte demandante estaba desarrollando su objeto social **sin licencia ambiental**, según se expone a continuación.

134. En primer orden, la parte demandante argumentó en el trámite administrativo que la Resolución núm. 1718 de 1995 se encontraba en firme respecto de los ordinales que no fueron objeto de impugnación y, en consecuencia, podía desarrollar las actividades de neutralización y destrucción de productos rechazados o vencidos provenientes de laboratorios farmacéuticos, la industria química y similares, para luego depositar los residuos (cenizas) en el Relleno Sanitario Doña Juana. Sin embargo, si se aceptara la tesis anterior, estas actividades podían desarrollarse únicamente por el término de la licencia ambiental, es decir, un año, el cual, se cumplía en 1996, en la medida en que el acto administrativo indicado *supra* no previó la prórroga de la autorización ambiental.

135. En segundo orden, si se acudiera a las normas sobre el silencio administrativo en la vía gubernativa, previstas en el artículo 60 del Decreto 01 de 1984, se concluye que, hasta que se profirió la Resolución núm. 0052 de 2002, la decisión era negativa respecto del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución núm. 1718 de 1995 comoquiera que transcurrieron más de dos (2) meses desde la impugnación sin que la entidad competente la resolviera.

136. En tercer orden, de acuerdo con la última tesis expuesta por la administración, según la cual la Resolución núm. 1718 de 1995 no se encontraba en firme porque el recurso de reposición interpuesto contra esa decisión no se había resuelto, la parte demandante no podía desarrollar su objeto social por falta de autorización.

137. En cuarto orden, la parte demandada, mediante la Resolución núm. 992 de 1999, resolvió negar la licencia ambiental a la demandante para el desarrollo de actividades de manejo, incineración, neutralización y destrucción de residuos sólidos, líquidos y desechos químicos, transporte de estos materiales y disposición final en el relleno sanitario Doña Juana.

138. La parte demandante, bajo cualquiera de las hipótesis expuestas y en el marco de las normas que regulan la materia, **no tenía autorización ambiental para desarrollar su objeto social**. Sin embargo, siguió prestando sus servicios, los cuales fueron suspendidos por un tiempo, en virtud de la Resolución núm. 297 de 2001, acto administrativo que no fue demandado en este proceso.

139. En efecto, aunque la administración, durante el procedimiento de licenciamiento ambiental, le informó a la parte actora que no cumplía con los requisitos para el desarrollo de su objeto social y le garantizó los derechos a presentar las pruebas necesarias y a impugnar las decisiones, Preservación Ambiental Ltda. no atendió las obligaciones impuestas por la administración. Los requisitos que exigió la parte demandada a la demandante estaban dirigidos a satisfacer el cumplimiento de la normativa para llevar a cabo las actividades de neutralización y destrucción de ciertos residuos sólidos sin afectar el medio ambiente y el interés general; por ello, no encuentran asidero los argumentos de la parte demandante, según los cuales la entidad demandada exigió documentación y pruebas durante el trámite de licenciamiento ambiental de forma desproporcionada y caprichosa.

140. Además de lo expuesto, la parte demandante sostiene que no se observaron las reglas sobre la competencia y, respecto a la Resolución núm. 500 de 2003, manifiesta que *“[...] el acto administrativo fue expedido cuando ya el H. Tribunal de Cundinamarca había admitido la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra las tres Resoluciones que hemos comentado, es decir, insistiendo en una competencia que también por la actuación judicial ya no tenía, según voces del artículo 71 del C.C.A. y conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado [...]”*<sup>71</sup> y que *“[...] como expresamente, ni la Ley 99/93 ni el Decreto 1753/94 designaron la entidad competente para otorgar o negar las licencias ambientales a que se refiere la norma que se considera transgredida, tiene aplicación el artículo 6º de la Ley 99, según el cual, “además de las otras funciones que le asignen la ley o los reglamentos, el Ministerio del Medio Ambiente ejercerá, en lo relacionado con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, las funciones que no*

---

<sup>71</sup> Folio 6 del proceso identificado con el núm. único de radicación 250002324000200400238-01

*hayan sido expresamente atribuidas por la ley a otra autoridad” (Cláusula general de competencia) [...]”<sup>72</sup>.*

141. La Sala destaca que el artículo 71 del Decreto 01 de 1984 se refiere a la oportunidad de “*la revocación directa de los actos administrativos*”; sin embargo, la Resolución núm. 500 de 2003 no revocó ninguna decisión de la administración, por el contrario modificó la Resolución núm. 1157 de 2002 en el sentido de señalar que las actividades de incineración de todo tipo de desechos, residuos y basuras hospitalarias e industriales, productos oncológicos y de alto riesgo se podrán llevar a cabo cuando se cumplan las condiciones señaladas en el artículo 3.º de la Resolución núm. 054 de 2002. Por lo tanto, el artículo 71 no resulta aplicable en el caso *sub examine*.

142. Además, la Resolución núm. 500 de 2003 es anterior a la admisión de la demanda y a su notificación en el proceso identificado con el núm. único de radicación 25000232400020030007201; en efecto, ese acto administrativo fue expedido el 25 de marzo de 2003, según obra a folio 30 del expediente identificado con el número único de radicación 25000232400020040023801, mientras que el Tribunal admitió la demanda el 3 de abril de 2003<sup>73</sup> y notificó personalmente esa decisión al Director del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente el 2 de mayo de 2003<sup>74</sup>.

143. Ahora, visto el artículo 55 de la Ley 99, los distritos cuya población urbana sea superior a un millón (1.000.000) de habitantes son competentes, dentro del perímetro urbano, para el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones.

144. El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente era la autoridad ambiental dentro del perímetro urbano del Distrito Capital, de acuerdo con el Decreto 673 de 8 de noviembre de 1995.

145. Atendiendo a que en el presente caso la autorización ambiental estaba relacionada con una actividad que se desarrollaría en el perímetro

---

<sup>72</sup> Folios 7 y 8 *Ibidem*

<sup>73</sup> Folios 65 a 70 proceso identificado con el núm. único de radicación 25000232400020030007201

<sup>74</sup> Folio 72 *Ibidem*

urbano de Bogotá Distrito Capital, el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente era competente para expedir los actos administrativos demandados.

146. Por las razones expuestas no prospera el cargo de violación al debido proceso por falta de competencia.

147. Además, la parte demandante afirmó que la administración desconoció su derecho al debido proceso porque “reabrió” la vía gubernativa al expedir la Resolución núm. 500 de 2003. La Corte Constitucional<sup>75</sup> ha considerado que el debido proceso está conformado por unas garantías mínimas posteriores que se concretan en el agotamiento de la vía gubernativa y la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa.

148. En el caso *sub examine*, de acuerdo con el artículo 63 del Decreto 01 de 1984, la vía gubernativa quedó agotada cuando la entidad demandada resolvió los recursos que se interpusieron contra las resoluciones núms. 1718 de 1995 y 0052 de 2002; **por ello, Preservación Ambiental Ltda. tuvo la oportunidad de controvertir la legalidad de estos actos administrativos por la vía judicial.**

149. Ahora bien, la administración, mediante la Resolución núm. 500 de 2003, aclaró el alcance del artículo primero de la Resolución núm. 1157 de 2002, en el sentido de señalar que las actividades de incineración de todo tipo de desechos, residuos y basuras hospitalarias e industriales, productos oncológicos y de alto riesgo, solo podrían llevarse a cabo cuando la demandante cumpliera con las condiciones señaladas en el artículo 3.º de la Resolución 054 de 2002. La parte demandada no “reabrió el debate”, sino que creó una nueva situación jurídica susceptible de ser controvertida a través de recursos ante la administración y de una demanda judicial, como ocurrió. En estas condiciones, ese acto administrativo no violó el derecho al debido proceso de la parte demandante.

---

<sup>75</sup> Ver entre otras: i) Corte Constitucional, sentencia C-034 de 29 de enero de 2014, M.P. Dra. María Victoria Calle Correa; y ii) Corte Constitucional, sentencia C-1189 de 22 de noviembre de 2005, M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto

150. En cuanto al plazo de duración del procedimiento administrativo, la Sala destaca que el recurso de reposición que interpuso la parte demandante contra la Resolución núm. 1718 de 1995 fue resuelto por la administración el 1.º de febrero de 2002. La entidad, entre 1995 y 2002, adelantó varias actuaciones de seguimiento de las actividades desarrolladas por la parte demandante: solicitó pruebas para determinar sus características; practicó visitas técnicas; expidió conceptos técnicos; requirió estudios de impactos ambientales; le informó a Preservación Ambiental Ltda. que no cumplía con los requisitos para prestar servicios; suspendió el desarrollo de su objeto social por falta de cumplimiento de los requisitos legales –licencia ambiental-; negó la licencia ambiental para el desarrollo de las actividades de manejo, incineración, neutralización y destrucción de residuos sólidos, líquidos y desechos químicos, transporte de estos materiales y disposición final – Resolución núm. 992 de 13 de septiembre de 1999-; resolvió el recurso de reposición contra esa decisión –Resolución núm. 0012 de 4 de enero de 2000- y envió el expediente al superior para que resolviera el recurso de apelación hasta que fue devuelto porque la parte demandante desistió del mismo.

151. Estas actuaciones y decisiones de la administración estaban dirigidas al cumplimiento de las funciones públicas relacionadas con la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, teniendo en cuenta que la incineración de residuos sólidos puede generar una contaminación grave del medio ambiente, lo cual exige una intervención rigurosa por parte de las autoridades competentes.

152. La falta de decisión del recurso de reposición contra la Resolución núm. 1718 de 1995 no constituía un obstáculo para que la parte demandante acudiera a la jurisdicción contencioso administrativo comoquiera que, de conformidad con el artículo 60 del Decreto 01 de 1994, transcurridos dos (2) meses desde su interposición -25 de septiembre de 1995-, sin que se notificara la decisión expresa, se entendía que la decisión era negativa, la cual podía demandarse por vía de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. No obstante, en atención a que Preservación Ambiental Ltda. decidió no presentar demanda, la administración conservó competencia para decidir la impugnación.

153. Con fundamento en lo expuesto, la Sala considera que la duración del trámite de licenciamiento ambiental, en el caso sub examine, no afectó el derecho al debido proceso de la parte demandante.

154. Continuando con el estudio de los cargos relacionados con la violación del derecho al debido proceso, la Sala considera que la parte demandante no probó que la entidad desconoció el derecho de igualdad durante el procedimiento administrativo y con la expedición de los actos administrativos demandados. En la demanda afirmó que “[...] a las demás empresas de la competencia se les ha concedido licencia ambiental por el término de duración de sus proyectos o actividades, a Preservación Ambiental Ltda., se le limita al término de un año negando solo a ella la aplicación del Decreto 1728/20 art. 6º, que a las demás sí se les concede [...]” y que la entidad “[...] no pidió la cantidad de requisitos que a [Preservación Ambiental Ltda.] y les autorizó el funcionamiento en condiciones más benignas [...]”.

155. La Sala encuentra que el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, mediante las resoluciones núms. 1492 de 14 de junio de 2000, 316 de 28 de febrero de 2001 y 1125 de 6 de septiembre de 2002, otorgó licencia ambiental, **por el término de duración del proyecto, obra o actividad**, a: i) Elinte S.A. E.S.P. para el desarrollo del proyecto de recolección, transporte y tratamiento, mediante incineración de algunos residuos sólidos; ii) unas personas naturales para la operación de un incinerador, el tratamiento, manejo de residuos sólidos, recolección y transporte de algunos residuos industriales; y iii) Ecología y Pirólisis Ltda. para el tratamiento y transporte de algunos residuos hospitalarios.

156. Sin embargo, el otorgamiento de licencias ambientales por el término del proyecto, obra o actividad a otras personas naturales o jurídicas no vulnera o amenaza el derecho a la igualdad de la parte demandante, en la medida en que el procedimiento para su expedición se fundamenta en las **características especiales** de estos proyectos, obras o actividades. En efecto, el desarrollo de objetos sociales similares no implica que el alcance de la licencia ambiental sea idéntico, en la medida que la autorización

ambiental exige que la autoridad competente realice un análisis **concreto en cada escenario, de acuerdo con las circunstancias especiales que se presentan.**

157. La Sala no cuenta con los antecedentes administrativos completos de las resoluciones núms. 1492 de 14 de junio de 2000, 316 de 28 de febrero de 2001 y 1125 de 6 de septiembre de 2002 para determinar si, en efecto, la entidad otorgó la licencia ambiental a otras personas naturales o jurídicas por el término de la obra, proyecto o actividad y se vulneró el derecho a la igualdad, como lo afirmó la parte demandante.

158. Además, las pruebas, analizadas en conjunto y bajo las reglas de la sana crítica, no permiten concluir que la entidad demandada exigió, sin una justificación razonable, menos requisitos a otras personas naturales o jurídicas que se encontraban en las mismas condiciones que Preservación Ambiental Ltda. Por el contrario, es posible concluir que el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente le solicitó a la parte demandante la presentación de varios documentos y pruebas a fin de determinar los requisitos, obligaciones y condiciones necesarias para que pudiera desarrollar su objeto social sin causar un impacto ambiental negativo, lo cual se encuentra dentro de la finalidad legal de las licencias ambientales.

159. Por las razones expuestas, la Sala considera que los actos administrativos demandados no fueron expedidos con violación al derecho al debido proceso.

#### **Otros motivos de nulidad de los actos administrativos**

160. Teniendo en cuenta los cargos expuestos en las demandas, la Sala procederá a estudiar los siguientes motivos de nulidad de los actos administrativos acusados: i) desconocimiento del Decreto 1728 de 2002; ii) plazo para la presentación de los resultados de monitoreo; iii) condiciones para la ejecución de la licencia ambiental; iv) cumplimiento de los requisitos legales; v) cumplimiento del artículo 34 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente; vi) prevención y

mitigación de la contaminación atmosférica; vii) desconocimiento del derecho de petición; y viii) desconocimiento del artículo 25 de la Constitución Política.

### **Desconocimiento del Decreto 1728 de 2002**

161. La parte demandante, al referirse al párrafo 2.º del artículo primero de la Resolución núm. 1157 de 2002, afirmó que la administración “[...] *doble y abiertamente contrarió lo dispuesto en el Decreto 1728 de agosto 6/02: [...] 1.2. En cuanto a que las obras, el desarrollo, mantenimiento, montaje, operación o funcionamiento del proyecto o actividad, no condicionan ni podrían condicionar el término de vigencia de la licencia. Por el contrario, esta debe otorgarse para poder llevar a efecto esas actividades, la licencia las comprende precisamente, las autoriza y si ella, la licencia “debe obtenerse previamente a la iniciación del proyecto, obra o actividad” art 3º Dc. 1728, nada tan ilógico y violatorio del texto y del espíritu del Decreto que someter la licencia a la ejecución previa de los actos que debe amparar [...]”*.

161.1 En primer orden, la Sala precisa que el Decreto 1728 de 2002 no es aplicable en el caso *sub examine*, de acuerdo con lo expuesto en el acápite *supra* de esta providencia, denominado “*Sobre la causal de nulidad relacionada con la vigencia del Decreto 1728 de 2002*”.

161.2 En segundo orden, el párrafo segundo del artículo primero de la Resolución núm. 1157 de 2002 establece:

*“[...] **PARÁGRAFO SEGUNDO.-** La ampliación del término de la Licencia Ambiental, está sujeta al cumplimiento por parte de la empresa de las obligaciones señaladas en la Resolución 054 de febrero de 2002 [...]”*

161.3 De acuerdo con el párrafo citado *supra*, la ejecución de las obligaciones previstas en la Resolución núm. 0054 de 2002 es una condición para ampliar el término de vigencia de la licencia ambiental y para su renovación, lo cual atiende la normativa que regula la materia, por cuanto el titular de la licencia ambiental tiene la obligación de garantizar que cumplirá las condiciones, términos y exigencias necesarias para evitar impactos ambientales negativos y daños al medio ambiente; por ello, el artículo 36 del

Decreto 1753 de 1994 preveía que la autoridad ambiental competente determinaría los requisitos y condiciones que debía cumplir el beneficiario de la licencia ambiental para que esta autorización fuera renovada y, una vez allegada la información y cumplidos los requisitos, así como las condiciones, aquella tenía un plazo máximo de sesenta (60) días para decidir sobre la renovación correspondiente.

161.4 En efecto, la autoridad ambiental tiene la facultad de establecer el marco obligacional a cargo del interesado para la ampliación del término de vigencia de la licencia ambiental o renovar la autorización, con el objeto de proteger el medio ambiente. Por las razones expuestas, no prospera el cargo estudiado.

### ***Plazo para la presentación de los resultados de monitoreo***

162. La parte demandante afirmó que la Resolución núm. 1157 de 2002 “[...] resolvió modificar el literal “a” para fijar el término de la presentación de los primeros resultados de monitoreo en dos meses “contados a partir de la ejecutoria” de dicha resolución, cuando el término de 15 días modificado lo era a partir del cumplimiento de una condición para la cual no se había señalado término [...]”.

162.1 La Sala encuentra que el literal a) del artículo cuarto de la Resolución núm. 0054 de 2002 le impuso a la demandante la obligación de remitir los resultados de monitoreo de dioxinas y furanos, dentro de los primeros quince (15) días hábiles de operación. Sin embargo, la parte demandante interpuso recurso de reposición y, en subsidio, de apelación contra esta decisión para que se revocara o modificara “[...] el Literal a) del Artículo Cuarto de la Resolución, toda vez que es de pleno conocimiento de esa Autoridad Ambiental, que los análisis de Dioxinas y Furanos en la actualidad no los están realizando ningún Laboratorio o Empresa a nivel Nacional, lo cual trae como consecuencia la imposibilidad material de cumplir con este requisito para los fines pertinentes. Con el fin de proporcionar mejores elementos de juicio al momento de evaluar mi petición, anexo las Certificaciones de Inamco Ltda. e Instituto de Higiene, Ambiente y Salud Ltda. Reitero que **PRESERVACIÓN AMBIENTAL LTDA.** desea cumplir hasta con el más

mínimo detalle las exigencias del **DAMA**; por tal razón solicito comedidamente a la Entidad, nos informen en su momento el Laboratorio o Empresa acreditada para este tipo de análisis y se señale, como se ha pedido un tiempo prudencial, ojalá concertado, para atender el requerimiento anotado [...].”

162.2 La entidad demandada, respecto al recurso de reposición, en la Resolución núm. 1157 de 2002, consideró lo siguiente:

*“[...] En cuanto a la ampliación del término para dioxinas y furanos a la luz del Decreto (sic) 052 de 2002, se tiene lo siguiente. (Sic)*

*a. La Resolución 391 de 2001 expedida por el DAMA, si bien señala los parámetros mínimos de dioxinas y furanos, no señala un término en el cual se deba presentar el análisis de tales compuestos.*

*b. De otro lado el Ministerio del Medio Ambiente mediante la Resolución 058 de 2002, reglamentó todo lo referente a límites máximos permisibles de emisión para incineradores y hornos crematorios de residuos sólidos y líquidos, señalando unos plazos y unos términos para la toma de muestras de dioxinas y furanos así:*

AÑOS DE FUNCIONAMIENTO	MUESTREOS
Primer año de funcionamiento	3 muestreos durante el año cada 4 meses
Segundo año a tercer año de funcionamiento	1 muestreo cada año
Cuarto a quinto año de funcionamiento	1 muestreo cada ocho meses
Sexto a décimo año de funcionamiento	1 muestreo cada seis meses
Décimo año de funcionamiento	1 muestreo cada cuatro meses

*Los términos allí señalados comenzarán a contarse una vez entre en vigencia la norma, es decir seis meses después de la fecha de su publicación (29 de enero de 2002), lo que para el caso de la empresa **Preservación Ambiental** vendría a ser en enero de 2003 (sexto a décimo año de funcionamiento), fecha en la cual sería obligatoria la medida.*

*Por lo que desde el punto de vista jurídico, es viable otorgar una prórroga de dos meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia para remitir a este Departamento, el primer muestreo de dioxinas y furanos **contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia para remitir a este Departamento, el primer muestreo de dioxinas y furanos [...]** (Resaltado fuera de texto).*

162.3 En efecto, la administración adoptó la decisión de prórroga del término para remitir el muestreo de dioxinas y furanos teniendo en cuenta que la empresa estaba funcionando desde el año 1995; en este sentido, no fue condicionada el inicio del proyecto, obra o actividad a la entrega de este requisito. Por lo tanto, no prospera el cargo estudiado.

### ***Condiciones para la ejecución de la licencia ambiental***

163. De acuerdo con el artículo tercero de la Resolución núm. 0054 de 2002, previo al desarrollo de las actividades no previstas en la Resolución núm. 1718 de 1995 –transporte y almacenamiento de todo tipo de desechos, residuos y basuras hospitalarias o industriales, productos oncológicos y de alto riesgo, para luego depositar los residuos (cenizas) en el relleno Doña Juana- la parte demandante debe cumplir con las siguientes condiciones: i) implementar el sistema de monitoreo continuo de contaminantes; ii) ejecutar la separación de redes de aguas lluvias, industriales y domésticas, incluyendo el punto de descarga de tal manera que le permita a las autoridades tomar la muestra de vertimientos industriales para su caracterización; iii) presentar un listado único de residuos a incinerar con sus respectivas fichas de seguridad; iv) soportar el plan de contingencia presentando el respectivo análisis de riesgo; v) implementar un sistema de identificación de residuos a incinerar que considere como mínimo hojas de seguridad para todos y cada uno, ensayos de laboratorio previstos para la confirmación de las características de los residuos recibidos que garanticen que los mismos se encuentran incluidos dentro del listado mencionado; y vi) concepto favorable de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos del Distrito Capital sobre la viabilidad para disponer de los residuos resultantes del proceso de incineración en el Relleno Sanitario Doña Juana.

163.1 La Sala considera que estas condiciones para la ejecución de las actividades previstas en la licencia ambiental no vician el acto administrativo con ninguna causal de nulidad porque el artículo 3.º del Decreto 1753 de 1994 prevé que la licencia ambiental debe contener el “[...] **Señalamiento de todos y cada uno de los requisitos, condiciones y obligaciones que debe satisfacer y cumplir el beneficiario de la Licencia Ambiental [...]**” (Resaltado

*fuera de texto*). En efecto, la autoridad ambiental tiene la facultad de indicar en la autorización las obligaciones a cargo del interesado para el desarrollo del proyecto, obra o actividad, con el objeto de proteger el medio ambiente. En esta medida, la licencia ambiental puede ser suspendida o revocada cuando su beneficiario incumpla los términos, condiciones, obligaciones o exigencias inherentes a esta<sup>76</sup>.

### **Cumplimiento de los requisitos legales**

164. La parte demandante afirmó que el Departamento Técnico Administrativo desconoció que “[...] *la actividad industrial que desarrolló, siempre fue cumplida con observancia plena de los requisitos y condiciones establecidos por las normas legales para garantizar, como en efecto garantizó, la adecuada protección del ambiente, la salud del hombre y de los demás seres vivos [...]*”.

164.1 De acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, la parte demandada no cumplió con las normas que regulan el ejercicio de su actividad y generó riesgos para la seguridad y salud de las personas, así como para el medio ambiente. La Subdirección de Licencias Ambientales del entonces Ministerio del Medio Ambiente, mediante Concepto Técnico núm. 408 de 29 de septiembre de 2000, recomendó lo siguiente:

*“[...] Como medida preventiva, que se ordene al DAMA hacer efectiva la suspensión inmediata de actividades a la empresa Preservación Ambiental, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99/93. Artículo 83, numeral 2, literal c: “suspensión de obra o actividad cuando de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para los recursos naturales renovables o la salud humana o cuando la obra o actividad se haya iniciado sin el respectivo permiso, concesión, licencia o autorización, teniendo en cuenta que:*

**a) En las condiciones en que opera la empresa, está generando altos riesgos para la seguridad y la salud de las personas y para el medio ambiente.**

*b) Inició actividades y cambió de dirección sin las autorizaciones ambientales requeridas.*

**c) Funciona ilegalmente porque no ha obtenido los permisos ambientales previos, que la reglamentación vigente ordena para el:**

---

<sup>76</sup> Artículo 33 del Decreto 1753 de 1994

*manejo de residuos especiales o peligrosos, emisión atmosférica y vertimientos [...]” (Resaltado fuera de texto).*

164.2 Además, a pesar de que la entidad demandada en varias ocasiones le informó a la parte demandante que no podía desarrollar su objeto social en la medida en que no contaba con licencia ambiental, esta seguía prestando sus servicios. En efecto, el Director del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, mediante Resolución núm. 297 de 23 de febrero de 2001, impuso a la parte demandante la medida preventiva de suspensión de actividades de manejo, incineración, neutralización y destrucción de residuos sólidos, líquidos y desechos químicos, transporte de los mismos y disposición final, por no contar con la licencia ambiental.

164.3 De acuerdo con lo expuesto en el acápite denominado “*Caso en concreto sobre la violación del derecho al debido proceso administrativo de licenciamiento ambiental*”, la parte demandante **no tenía autorización ambiental para desarrollar su objeto social**; sin embargo, siguió prestando sus servicios, a pesar que la destrucción de productos rechazados o vencidos provenientes de laboratorios farmacéuticos, la industria química y similares, mediante la incineración, es un proceso que puede producir contaminación y gases de emisión con impactos negativos altos que exigen condiciones estrictas de manejo y seguimiento<sup>77</sup>, las cuales se garantizan con la licencia ambiental.

164.4 En conclusión, no prosperan los argumentos estudiados anteriormente.

### ***Cumplimiento del artículo 34 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente***

165. La parte demandante afirmó que el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente no tuvo en cuenta que cumplió el artículo 34 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, sobre el manejo de residuos y basuras y métodos innovadores.

---

<sup>77</sup> Concepto Técnico núm. 408 de 29 de septiembre de 2000 de la Subdirección de Licencias Ambientales del Ministerio del Medio Ambiente.

165.1 La utilización de mejores métodos, de acuerdo con los avances de la ciencia y tecnología, para la recolección, tratamiento, procesamiento o disposición final de residuos, constituye un requisito para el desarrollo del objeto social de la demandante, pero no el único; la utilización de nuevas tecnologías no exonera al prestador del servicio del cumplimiento de los demás requisitos previstos en la legislación para el desarrollo de sus actividades. Por ello, la entidad competente tiene la obligación de exigirle el cumplimiento de todas las condiciones necesarias para garantizar la protección del medio ambiente.

### ***Prevención y mitigación de la contaminación atmosférica***

166. La parte demandante aseveró que “[...] *el DAMA desconoció la observancia que la empresa demandante ha hecho de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relacionadas con la necesidad de prevenir y mitigar la contaminación atmosférica [...]*”.

166.1 La Sala considera que este argumento no está llamado a prosperar porque la entidad demandada, en el artículo segundo de la Resolución núm. 0054 de 2002, otorgó “[...] *permiso de emisiones atmosféricas a la empresa Preservación Ambiental Ltda., por el mismo término de la licencia ambiental, para los dos (2) hornos incineradores TFK y termodiseño, en las condiciones y características descritas en el Estudio de Impacto Ambiental presentado a este Departamento, mediante radicado N° 28538 de 10 de septiembre de 2001 [...]*”.

166.2 Asimismo, la parte demandada, mediante la Resolución núm. 1157 de 2002, aclaró “[...] *el artículo segundo de la resolución 054 de 2002, en el sentido de otorgar permiso de emisiones atmosféricas a la empresa Preservación Ambiental por el mismo término de la Licencia Ambiental (1 año) para los dos (2) hornos incineradores de fabricación y propiedad de la misma empresa, en las condiciones y características en el Estudio de Impacto Ambiental presentado a este Departamento, mediante radicado 28538 de 10 de septiembre de 2001 [...]*”.

166.3 Además, las resoluciones núms. 500 y 1239 de 2003 no modificaron las condiciones del permiso de emisiones atmosféricas.

### ***Desconocimiento del derecho de petición***

167. La parte demandante también sostiene que los actos administrativos demandados están viciados porque la administración desconoció el derecho de petición. La Sala reitera que la administración le garantizó a Preservación Ambiental Ltda., durante el procedimiento de licenciamiento ambiental, su derecho a ser oído y, en consecuencia, sus peticiones fueron resueltas, en especial, los motivos de inconformidad que expuso en los recursos de reposición y apelación que interpuso contra los actos administrativos demandados, que constituyen el centro del debate de este proceso. Ahora bien, la falta de respuesta de una petición que no está relacionada directamente con los actos administrativos demandados no vician la legalidad de estos últimos.

### ***Desconocimiento del artículo 25 de la Constitución Política***

168. Por último, la demandante sostuvo que la expedición de los actos administrativos demandados desconoció el artículo 25 de la Constitución Política porque Preservación Ambiental Ltda. tiene vinculado a varios trabajadores permanentes, ocasionales y supernumerarios. Sobre el particular, la Sala precisa que la persona natural o jurídica interesada tiene la carga de cumplir con los requisitos previstos para la expedición de la licencia ambiental, por lo tanto, las consecuencias de su omisión deben ser asumidas por estas.

169. En atención a que no prosperan los cargos de nulidad expuestos en las demandas y a que se revocará la sentencia proferida, en primera instancia, no es necesario estudiar si la parte demandante probó los perjuicios que sufrió como consecuencia de los actos administrativos acusados y si en este caso se cumplen los requisitos para condenar en abstracto.

### **Conclusiones de la Sala**

170. En suma, la Sala concluye que la sentencia proferida, en primera instancia, debe revocarse y, en su lugar, se negarán las pretensiones de la demanda porque no fue probada ninguna de las causales de nulidad de los actos administrativos acusados.

### **Solicitud de reconocimiento de honorarios**

171. Visto el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, el marco de competencia del juez de segunda instancia está limitado por los puntos o cuestiones a los cuales se contraen los recursos.

172. Atendiendo a que: i) el señor Jaime Ramírez Murcia, en su calidad de perito, mediante escrito radicado en la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación solicitó el pago de los honorarios por concepto del dictamen pericial que rindió en este proceso; y ii) los recursos de apelación interpuestos por las partes contra la sentencia proferida, en primera instancia, no están relacionados con los honorarios de los auxiliares de la justicia.

173. Considerando que esta Corporación tiene competencia para decidir únicamente los asuntos sobre los cuales versen los recursos de apelación, la solicitud de pago de honorarios debe ser resuelto por el Tribunal.

### **Reconocimiento de Personería**

174. Vistos los artículos 74<sup>78</sup>, 75<sup>79</sup> y 76<sup>80</sup> de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012<sup>81</sup>, sobre los poderes, la designación y sustitución de apoderados<sup>82</sup> y la terminación del poder.

---

<sup>78</sup> “[...] **Artículo 74. Poderes.** Los poderes generales para toda clase de procesos solo podrán conferirse por escritura pública. El poder especial para uno o varios procesos podrá conferirse por documento privado. En los poderes especiales los asuntos deberán estar determinados y claramente identificados.

175. Atendiendo a que el abogado Andrés Velásquez Vargas, identificado con la cédula de ciudadanía núm. 79.781.725 y con la tarjeta profesional de abogado núm. 110.994, expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, allegó poder para actuar en calidad de apoderado de la Secretaría Distrital de Ambiente.

176. Considerando que el poder cumple con los requisitos de ley, este Despacho le reconocerá personería, en los términos y para los efectos del poder visible a folio 57.

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

### III. RESUELVE:

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia de 19 de diciembre de 2011 proferida por la Subsección “C” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

---

*El poder especial puede conferirse verbalmente en audiencia o diligencia o por memorial dirigido al juez del conocimiento.*

*El poder especial para efectos judiciales deberá ser presentado personalmente por el poderdante ante juez, oficina judicial de apoyo o notario. Las sustituciones de poder se presumen auténticas. Los poderes podrán extenderse en el exterior, ante cónsul colombiano o el funcionario que la ley local autorice para ello; en ese último caso, su autenticación se hará en la forma establecida en el artículo 251.*

*Cuando quien otorga el poder fuere una sociedad, si el cónsul que lo autentica o ante quien se otorga hace constar que tuvo a la vista las pruebas de la existencia de aquella y que quien lo confiere es su representante, se tendrán por establecidas estas circunstancias. De la misma manera se procederá cuando quien confiera el poder sea apoderado de una persona.*

*Se podrá conferir poder especial por mensaje de datos con firma digital.*

*Los poderes podrán ser aceptados expresamente o por su ejercicio. [...]”*

79 “[...] **Artículo 75. Designación y sustitución de apoderados.** Podrá conferirse poder a uno o varios abogados. [...] Podrá sustituirse el poder siempre que no esté prohibido expresamente. [...] En ningún caso podrá actuar simultáneamente más de un apoderado judicial de una misma persona [...]”

80 “[...] **Artículo 76. Terminación del poder.** [...] La renuncia no pone término al poder sino cinco (5) días después de presentado el memorial de renuncia en el juzgado, acompañado de la comunicación enviada al poderdante en tal sentido [...]”

81 “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.

82 Aplicable al presente asunto en los términos del artículo 267 del Decreto 01 de 2 de enero de 1984, “Por medio de la cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, **NEGAR** las pretensiones de la demanda presentada por Preservación Ambiental Ltda., por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: RECONOCER** personería al abogado Andrés Velásquez Vargas, identificado con la cédula de ciudadanía núm. 79.781.725 y con la tarjeta profesional de abogado núm. 110.994, expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado de la Secretaría Distrital de Medio Ambiente de Bogotá D.C., en los términos y para los efectos del poder visible a folio 57, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO:** En firme esta providencia, devolver el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

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

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Presidenta  
Consejera de Estado

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado

**OBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado