

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., veintidos (22) de enero de dos mil quince (2015)

Radicación número: 25000232400020030068701

AUTORIDADES NACIONALES

Actor: ASOCIACION DE USUARIOS PRESTADORA DE
SERVICIOS PÚBLICOS DEL TEUSACÁ - PROGRESAR

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia de 20 de enero de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

1.1. Pretensiones

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del C.C.A., solicitó la actora la nulidad de las

Resoluciones 015 del 17 de enero de 2003 y 098 del 4 de febrero de 2003, expedidas por la Corporación Autónoma Regional del Guavio – Corpoguavio -, por las cuales se impuso a la actora una multa.

Como consecuencia de la anterior declaración, solicita que se ordene a título de restablecimiento del derecho, que la demandada reconozca y pague a la actora la suma correspondiente a la elaboración de planos, diseños, memorias y obras ejecutadas en cumplimiento de la concesión de aguas, otorgada para un caudal de 17.36 litros por segundo, para ser derivada de la fuente hídrica conocida como río Teusacá en cuantía de novecientos millones de pesos (\$900.000.000).

Igualmente solicita “se ordene a Corpoguavio, respetar las decisiones emitidas por la CAR y como entidad competente territorial, de conformidad con el concepto emitido por la CAR al Medio Ambiente, dar apertura e inicio al proceso administrativo de concesión de aguas para los predios del Municipio de Guasca, solicitado por la Empresa Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.-.”

1.2. Hechos

El 19 de septiembre de 1995, el Municipio de Sopó solicitó ante la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca la concesión de aguas para los predios del sector occidental del río Teusacá, cumpliendo para ello con el respaldo técnico de estudios consistentes en identificar los predios, su extensión y el número de viviendas construidas, para establecer las necesidades de agua potable del sector occidental del río Teusacá.

El 17 de enero de 1996, se expide la Resolución 049, mediante la cual se otorga al Municipio de Sopó un caudal de 17.36 litros por segundo para ser derivada de la fuente conocida como río Teusacá. En el mismo acto

administrativo la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca solicita que se anexen los diseños, planos y memorias técnicas de las obras de captación para el líquido, los cuales deberían ser realizados por profesionales de la ingeniería, inscritos ante la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, concediendo para los mismos un término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de la Resolución 049 del 17 de enero de 1996 y dos (2) meses más para la ejecución de las obras que se indicaron como resultado del dictamen de los profesionales de la ingeniería; concluidas las obras se daría inicio a la concesión otorgada.

Mediante auto de fecha 13 de noviembre de 1997, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca ordena no aprobar los diseños, planos y memorias técnicas aportados por el Municipio de Sopó, dentro del término ordenado en la misma Resolución 049 del 17 de enero de 1996, es decir después de haber transcurrido más de veinte (20) meses, desde que se ordenó por actuación administrativa de la Corporación y dentro del cual se ejecutaron las obras requeridas por parte de Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar E.S.P.-.

Por la época de los hechos, los propietarios de los predios de la margen occidental del río Teusacá, se conformaron como usuarios del proyecto y se denominaron Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.-, y comunicaron a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, el 8 de abril de 1998, que las obras en ejecución se encontraban a punto de ser terminadas, razón por la que reiteran la necesidad de agilizar el trámite ordenado por la Resolución 049 de 1996.

El Municipio de Sopó, ante la mora de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca en la toma de decisiones, incumple el convenio de apoyo

celebrado con la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.-, toda vez que las obras se encuentran ejecutadas en un 98%; por tales razones se solicita dar inicio a la concesión de aguas derivada de la ejecución de las obras ordenadas por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca mediante la Resolución N° 049 del 17 de enero de 1996, obras de captación de aguas totalmente pagadas por la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.-.

El 6 de mayo de 1998 la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.-, aporta ante la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, los planos, diseños y memorias de la totalidad de las obras ejecutadas, mediante inversión a través de aportes de los propietarios, obras que en su totalidad ascienden a la suma de \$1.300.000.000.

El Municipio de Sopó, en vista del cumplimiento del convenio por parte de la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- al ejecutar la totalidad de las obras y ampliar su objeto social para operar el acueducto y convertirse en una Empresa de Servicios Públicos, el 9 de junio de 1998, radica ante la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca los planos y diseños de las obras construidas.

El 3 de junio de 1998, la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- presenta ante la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca una solicitud para la ampliación de la concesión de aguas para los usuarios de los Municipios de Chía y La Calera, presentando para ello el NUIR expedido por la Superintendencia de Servicios

Públicos Domiciliarios y adjuntando el censo de usuarios del Municipio de Chía.

El 9 de junio del mismo año, la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- presenta ante la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca el convenio suscrito con el Municipio de Sopó el cual la acredita como la competente para la ejecución de las obras requeridas para operar la concesión de aguas otorgada mediante la Resolución 049 de 1996.

El 14 de agosto de 1998 la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca notifica a la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- de la expedición de la Resolución 223 del 12 de agosto de 1998, por medio de la cual la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca reconoce y acepta a la Asociación en el proceso de concesión de aguas de la margen occidental del río Teusacá e igualmente a través de la misma providencia modifica el caudal a 5.62 litros por segundo, frente al otorgado en la Resolución 049 de 1996, que era de 17.36 litros por segundo. Igualmente imparte aprobación a los diseños, planos y memorias presentados por la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- al Municipio de Sopó, para ejecutar las obras de captación del caudal de la margen occidental del río Teusacá. Dicha aprobación se adelantó de conformidad con la supervisión efectuada por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca a la ejecución de las obras ordenadas en Resolución 049 de 1996.

La Resolución 223 del 12 de agosto de 1998, exigió implementar, en la obra, una estructura de control al acueducto a ser instalado en la tubería de

descarga del equipo de bombeo, para determinar los volúmenes de agua extraídos del cauce del río Teusacá.

La Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar E.S.P.- instaló de forma inmediata los medidores ubicados en las tuberías de descarga de los equipos de bombeo permitiendo así establecer en su totalidad la cantidad de metros cúbicos extraídos de la fuente hídrica denominada río Teusacá, obras que fueron ejecutadas el 6 de mayo de 1998.

Para el 13 de agosto de 1998, se da inicio a la concesión de aguas otorgada a la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar E.S.P.- por el Municipio de Sopó, por el término de diez (10) años.

La Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar E.S.P.-, el 21 de agosto de 1998, mediante la interposición del recurso de reposición presentado ante la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca solicita se amplíe la concesión de aguas para los Municipios de Chía y La Calera, toda vez que los referidos habitantes de tales poblaciones, se encuentran dentro de su jurisdicción.

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca el 6 de noviembre de 1998, ordena dar trámite al recurso elevado por la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- ordenando la práctica de una visita a las obras del acueducto el día 14 de diciembre de 1998, a fin de obtener servidumbre, ya que las obras ejecutadas eran de propiedad del Municipio de Sopó.

El 2 de diciembre de 1998, se informó a Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio-, que la Oficina de Planeación Municipal de Sopó daba viabilidad a la construcción del acueducto sujeto a la concesión de aguas.

La Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- interpone recurso de reposición contra la decisión 223 de 1998, proferida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, argumentando que las obras son de propiedad de Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá -Progresar E.S.P.-.

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca toma la decisión de enviar la documentación contenida de la concesión de aguas a la administración central de la CAR, oficina ubicada en Bogotá.

El 19 de febrero de 1999, Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio- expide la Resolución N° 120 por medio de la cual se dispone otorgar concesión de aguas al Municipio de Guasca, pero con anterioridad, el 29 de diciembre de 1998, la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.-, había suscrito convenio sobre la concesión de aguas con el Municipio de Guasca, fecha desde la cual dio inicio a la ejecución de las obras requeridas para llevar el líquido a los usuarios.

El 2 de febrero de 1999, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, mediante la Resolución 047, concede a la Junta de Defensa Civil de Teusacá, licencia para construir un acueducto para satisfacer la necesidad de los habitantes de las veredas San Cayetano, Márquez, San José del Triunfo y la Aurora del Municipio de La Calera, otorgando un caudal de 13.6 litros por segundo del río Teusacá desconociendo las obras ejecutadas por Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- en cumplimiento del convenio suscrito con el Municipio de Guasca.

El 12 de marzo de 1999, ante las constantes negativas de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca a responder comunicaciones y recursos interpuestos por la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.-, se busca una reunión para obtener respuestas concretas sobre la solicitud de ampliación de la concesión de agua para los usuarios de Chía y La Calera.

El 10 de abril de 2000, la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.-, a través de la comunicación N° 1184, recuerda a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca su solicitud para la ampliación de la concesión de los usuarios de Chía y La Calera.

El 25 de agosto de 2000, la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- reitera la solicitud a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca por cuanto su morosidad le genera a ésta perjuicios económicos.

El 25 de enero de 2001, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca notifica la Resolución 053 del 24 de enero de 2001 a la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.-, mediante la cual se traspasa a la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- la concesión de aguas efectuada a la Junta de Defensa Civil de Teusacá, otorgada mediante la Resolución 047 del 2 de febrero de 1999, concluyendo así el trámite de la concesión de aguas solicitada para el Municipio de La Calera.

El 16 de mayo de 2001, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca mediante Acto Administrativo 396, dispone rechazar el

recurso de reposición interpuesto contra la providencia del 6 de noviembre de 1998, el cual fue radicado dentro del término legal, es decir, treinta meses después de radicado el referido recurso

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca el 14 de junio de 2001, dispone mediante el acto administrativo 056, la apertura del trámite de concesión de aguas para el Municipio de Chía.

El 17 de octubre de 2001, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca mediante Auto 057, dispone no recibir las obras de captación de agua construidas sobre la margen derecha del río Teusacá, por no corresponder a las ordenadas en Resolución 233 del 12 de agosto de 1998.

Sin embargo, la Resolución 233 del 12 de agosto de 1998 proferida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, mediante el artículo segundo aprueba los diseños, planos y memorias para las obras de captación del caudal otorgado, presentados por Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- y la Alcaldía de Sopó. El sistema de captación se aprueba fijando un horario de 3.4 horas por día, lo que significa que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca conocía las obras técnicas ejecutadas para ajustar el caudal a la capacidad de tratamiento de la planta, por lo tanto así se obtiene el horario de captación, que se entrega a los usuarios dentro de las veinticuatro (24) horas del día.

El 26 de noviembre de 2001, la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.-, a través de comunicación dirigida a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, aclara y expone su inconformidad al Auto 057 del 2001, anexando documentación referida a los caudales de tratamiento y transmisión de líquido a los usuarios,

donde se advierte claramente el cumplimiento a lo ordenado en la Resolución 233 de 1998.

El 8 de mayo de 2002, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, comunica a la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.-, que requiere, para aprobar el recibo de las obras, documentos tales como un plan de manejo ambiental y concepto expedido por la Secretaría de Salud, sobre la calidad del agua del río Teusacá, requisito este que se encuentra arrimado desde 1996, fecha de iniciación de los trámites administrativos y de la ejecución de las obras.

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, a través de consulta elevada al Ministerio de Medio Ambiente, solicita se aclare cuál es la Corporación Autónoma Regional competente para conocer de trámites sobre concesión de aguas de la margen occidental del río Teusacá, esta entidad conceptúa que Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio- tiene competencia para conocer de trámites de concesión de aguas que abastece a los Municipios de Sopó, La Calera y Chía, teniendo en cuenta que estas se captan en jurisdicción del Municipio de Guasca.

Respecto de la imposición de sanciones sobre redes de conducción de agua del área referida afirma que la competencia es de la Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio-. Ante tal afirmación la situación de Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.-, estará a cargo de la Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio-, pero sobre lo tramitado ante la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y aprobado por la misma no se puede sufrir variación alguna y deberá ser reconocido por la segunda de ellas o la

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca habría mantenido en error a la demandante, lo que atenta contra la buena fe.

El 13 de marzo de 2003, por medio de la interposición de un derecho de petición, la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- solicita a Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio-, se tramite la aprobación de obras ejecutadas en cumplimiento de la concesión de aguas para Municipio de Guasca.

El 17 de enero de 2003, Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio- expide la Resolución N° 015, por medio de la cual se sanciona e impone una multa a la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- al haber hecho uso ilegal del recurso híbrido, no contar con los debidos permisos por parte de la entidad correspondiente, por ser un proyecto sobredimensionado y por la inadecuada captación. Se impone una multa de \$81.730.500, equivalente a 264.4 s.m.l.m.v.

Con la expedición de este acto administrativo se desconocen no solo las obras ejecutadas con el seguimiento y aprobación de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, eventos conocidos por la Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio- desde 1997 sino las mismas determinaciones de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca a través de los actos administrativos mencionados.

Mediante comunicación del 3 de abril de 2003, Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio- notifica a la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- que realizará visita a las obras y de lo observado, procederá a evaluar

técnicamente el otorgamiento del caudal solicitado, toda vez que ya el Municipio de Guasca posee concesión de aguas, desconociendo el convenio suscrito entre el Municipio de Guasca y la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- del 29 de diciembre de 1998, contrato que dio origen a la ejecución de las obras de redes para llevar el líquido a los usuarios de la región.

Dentro del término legal para ello la demandante interpuso contra este acto administrativo, recurso de reposición, el cual fue resuelto el 4 de febrero de 2003, mediante la Resolución 098, modificando el monto de la multa y la fijándola en la suma de sesenta millones de pesos (\$60.000.000), equivalente a 194.18 s.m.l.m.v., en razón a no existir sanción anteriormente aplicable a la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.-, confirmando las demás consideraciones.

1.3. Normas Violadas y Concepto de la Violación

La actora estima violadas por parte de la demandada los artículos 2, 23, 29, 58 y 83 de la Constitución Política, en resumen por lo siguiente:

Los actos administrativos atacados violan el derecho fundamental que tienen los gobernados a que las autoridades de la República y sus entes administrativos les respeten sus derechos adquiridos en cuanto al seguimiento de los procedimientos establecidos por los entes estatales facultados para ello por imperio de la ley, asegurando así la convivencia y el cumplimiento de sus deberes sociales.

El artículo 23 de la Constitución ordena a las autoridades recepcionar y dar pronta respuesta a las peticiones presentadas por los ciudadanos, y en el caso sub-examine, la entidad administrativa sancionadora, desconociendo

las actuaciones y reconocimientos efectuados a la actora, por quien tenía, en su momento detentada la competencia para hacerlo, expide los actos atacados en contradicción de las peticiones que fueron reconocidas por un órgano de idénticas características y haciendo caso omiso de tales reconocimientos, somete de forma injusta a la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- a sufrir un agravio que no está en condiciones legales ni procedimentales de soportar.

El artículo 29 constitucional garantiza el derecho al debido proceso, el cual fue desconocido, borrando la memoria de las actuaciones en el tiempo, ejecutadas por una comunidad en cumplimiento de un proceso administrativo, al que no solo se aunaron esfuerzos de trabajo, sino que se hizo un gran aporte de capital tendiente a ejecutar obras de concesión para beneficio de la misma comunidad asociada sin ánimo de lucro para distribuir el servicio de agua, hechos que son conocidos por el sancionador y de forma premeditada olvidados al momento de expedir la resolución sancionatoria y luego confirmarla.

La entidad sancionadora ha usado el poder de direccionamiento y regulador de actividades de la administración con desviación de poder, ya que siendo conocedora del devenir de los hechos desde 1997 somete en forma soterrada, junto con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, a la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- en el tiempo a un estado de error, del cual pretende beneficiarse al imponer una sanción, por violación de una conducta tachada de ilegal, cuando es de su conocimiento que las actuaciones realizadas por la demandante están amparadas en el principio de legalidad.

Respecto de la violación del artículo 58 constitucional, señala que éste garantiza los derechos adquiridos con arreglo a las leyes, los cuales no serán vulnerados por leyes posteriores, por tanto, los actos administrativos demandados son violatorios de este mandato como quiera que fueron expedidos sin el respeto a los derechos obtenidos frente al ente rector de la actividad de los recursos naturales, como es la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y porque realmente el fundamento legal esgrimido dentro de las actuaciones es la competencia territorial que le confirió el concepto emitido para el Ministerio de Medio Ambiente en el año 2002, cuando las actuaciones de la demandante iniciaron en el año de 1997, desconociendo, igualmente, los acuerdos de voluntades contenidos en los convenios efectuados con los municipios, los cuales están revestidos de legalidad y de obligatoriedad para las partes.

Frente al artículo 83 de la Constitución que consagra el principio de buena fe que debe regir en todas las actuaciones de los entes administrativos y los particulares, se viola por la parte demandada ya que la buena fe de la comunidad asociada en la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P., fue desestimada y desatendida por el sancionador, las entidades comprometidas obraron en forma contraria a derecho, desconociendo las actuaciones ejercidas por los particulares en procura de obtener para sí un mayor bienestar con el oportuno y suficiente riego de agua para el consumo de la comunidad y sin obtener utilidades o provecho distinto al interés social.

La entidad demandada conoció desde el principio tanto los planos como las obras en su ejecución a través de la supervisión constante de sus funcionarios quienes no manifestaron inconformidad alguna que indicara a la

demandante que las mismas se desarrollaban sin el lleno de los requisitos legales.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La demandada solicitó en su escrito de contestación que se denieguen las pretensiones de la demanda argumentando en resumen:

De acuerdo con lo expuesto en los actos administrativos demandados, mediante memorial del 15 de septiembre de 1997, la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- solicitó a Corpoguavio la concesión de aguas correspondiente a siete (7) litros por segundo captados en el río Teusacá para proveer el servicio en el Municipio de Guasca, solicitud con base en la cual se declaró formalmente abierto el expediente N° 559 de 1998 de la Concesión de Aguas solicitada por la firma Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.-, mediante Auto 964 del 19 de agosto de 1998.

Corpoguavio mediante la Resolución 301 del 26 de mayo de 1999, confirmada por la 610 del 14 de septiembre del mismo año, negó la concesión de aguas a la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- por no cumplir con los requisitos legales.

En el trámite de verificación, la cual se llevó a cabo en virtud de una petición de la comunidad, funcionarios de Corpoguavio practicaron varias visitas técnicas, a través de las cuales se evidenció que la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá- Progresar E.S.P.- venía haciendo uso ilegal del recurso hídrico al no contar con los debidos permisos ambientales de la autoridad competente para la construcción de las obras y

se trataba de un proyecto sobredimensionado que efectúa captaciones de manera inadecuada, con una afectación grave a la fuente hídrica.

Como consecuencia de lo anterior, se inició el proceso administrativo sancionatorio, mediante la Resolución 019 de enero 10 de 2002 y se formularon los cargos en contra de la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- por la violación de lo preceptuados en los artículos 88, 163, 339 y 305 del Decreto 2811 de 1974, artículos 30, 36, 51 y 97 del Decreto 1594 de 1998, artículos 3, 25, 28, 39 numeral 1º, 41, 59, 104, 125 a 130, 188, 206, 232, 236, 239 numeral 8º, 253 y 277 del Decreto 1541 de 1978, en concordancia con los artículos 31 numeral 17, 83, 84 y 85 parágrafo 3º de la Ley 99 de 1993 y con los artículos 2 y 8 numerales 14 y 15 del Decreto 1753 de 1994.

De lo anterior, concluye la demandada, que en el caso en estudio se está frente a dos procedimientos administrativos independientes: el primero la solicitud de una concesión de aguas y construcción de obras de captación que fue negada por la Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio-, mediante las Resoluciones 301 y 610 de 1999) y otro muy distinto, el procedimiento que se inició el 10 de enero de 2002 con la formulación de cargos a la Empresa Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.-, es decir, no se puede mezclar o fusionar los dos procedimientos administrativos que tienen trámites y procedimientos diferentes.

El hecho de que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca en 1998 haya conferido una concesión de aguas a favor del Municipio de Sopó por un determinado caudal y no a la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- y que se hayan aprobado

unos diseños y unos planos no significa que le haya otorgado licencia ambiental ni las autorizaciones para construir el acueducto y menos que se le haya facultado para captar aguas por encima del caudal asignado.

No se puede entender que la simple radicación de la solicitud de concesión de aguas ante la autoridad ambiental o la aprobación parcial de la información técnica constituya un derecho adquirido o que se entienda o se infiera automáticamente concedido el permiso o la licencia ambiental y se comience a captar agua o adelantar la construcción de obras como si se hubieran otorgado los permisos.

Si bien, mediante la Resolución 301 del 26 de mayo de 1999, la Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio- negó a la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.-la concesión de aguas para ser derivada de la fuente de uso público denominada río Teusacá en el Municipio de Guasca, para la demandada es claro que la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.-, a través de convenios interadministrativos con los Municipios pretende que las concesiones y permisos ambientales otorgados a los Municipios para la captación de aguas se le hagan extensivos y se le transfieran para legitimar las obras que no fueron autorizadas por la autoridad ambiental.

Aclara que tanto las Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca como Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio- son corporaciones autónomas regionales con autonomía técnica y administrativa y que el concepto para resolver el conflicto de competencia emitido por el Ministerio de Medio Ambiente sólo se limitó a confirmar la competencia de Corporación Autónoma Regional del Guavio -Corpoguavio- para conocer de

los trámites de concesión de aguas que abastece a los Municipios de Sopó, La Calera y Chía, teniendo en cuenta que éstas se captan en el Municipio de Guasca. Igualmente ratificó y reiteró la competencia y facultad sancionatoria de Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio- en los casos de captaciones ilegales.

Así, por tanto, en ejercicio de la facultad sancionatoria, Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio-, luego de practicar la visita técnica el 7 de diciembre de 2001, Informe Técnico N° 100, concluyó que la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- venía haciendo uso del recurso hídrico en forma ilegal y sin contar con los respectivos permisos ambientales para la construcción de las obras de captación, por tanto, mediante la Resolución 19 de 2002, inició trámite administrativo sancionatorio y formuló pliego de cargos a la parte demandante.

Por tanto, el concepto del Ministerio de Medio Ambiente se limitó a reconocer la competencia legal y funcional de Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio- para conocer de la concesión de aguas y para sancionar su captación ilegal, más no lo obligaba a conocer de la solicitud de licencia ambiental o la concesión de aguas.

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca en ningún momento mantuvo en error a la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.-, simplemente cumplió con sus funciones y solicitó la información técnica y los estudios necesarios para evaluar el proyecto, estudios que fueron aprobados parcialmente pero ésta no supone una aprobación definitiva o asimilarla a una concesión o licencia ambiental expedida, para estar debidamente habilitado para iniciar la

construcción de las obras de manera anticipada y sin contar con los respectivos permisos ambientales y menos aún la captación ilegal de agua sin contar con la concesión.

La Corporación Autónoma Regional del Guavio -Corpoguavio- nunca consolidó ninguna situación jurídica de carácter particular y concreto a favor de la parte demandante frente a la concesión de aguas que fue negada mediante las Resoluciones 301 y 610 de 1999, por cuanto la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- nunca obtuvo licencia expedida directamente a su favor por parte de la demandada o de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y, por el contrario, le fueron negadas en varias oportunidades las solicitudes presentadas por ésta. Con la radicación de la solicitud de concesión se configura una mera expectativa.

Aunque la parte motiva de los actos acusados no tuvo en cuenta los descargos presentados por el apoderado de la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.-, es necesario analizar lo consagrado en la Resolución 223 del 12 de agosto de 1998, en la cual se aprueban los planos localizados en el sector occidental por los funcionarios adscritos a la subdirección de Gestión Ambiental de Corpoguavio y la visita practicada el 4 de septiembre de 1998, donde se comprobó que se venían adelantando trabajos en el margen derecha del río Teusacá, costado oriental, que para ese momento no contaban con los permisos y autorizaciones expedidas por la entidad.

En dichos actos administrativos se enfatizó que la aprobación de los diseños de los planos y memorias de las obras de captación serán localizadas en el sector occidental de la fuente las cuales hacen parte de la comprensión del

Municipio de Sopó, por lo que en este evento sería competencia de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, pero como la construcción se hizo desconociendo esta providencia se construyeron las obras en el costado oriental en jurisdicción del Municipio de Guasca, tal como está probado con el Informe Técnico N° 40.

La Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- infringió la normatividad ambiental al hacer uso ilegal del agua y al construir un sistema de captación de aguas sin contar previamente con la concesión de aguas y la respectiva autorización de construcción o licencia ambiental.

Lo anterior está debidamente probado toda vez que para la fecha en que fueron expedidas las Resoluciones 015 y 098 de 2003, la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- no contaba con ninguna concesión de aguas a su favor ni tampoco había obtenido las autorizaciones ambientales o licencias ambientales que le permitieran adelantar obras o al menos legalizar las ya construidas, es decir que la demandante no cuenta ni contaba con ninguna situación consolidada a su favor.

Para el momento en que fueron expedidos los actos administrativos acusados la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- no contaba con licencia o permiso que permitiera que ésta captara agua o adelantara obras de captación y aún en el evento de aceptar que el contrato de concesión entre el Municipio de Sopó y la demandante generaba algún derecho para captar aguas, nunca se podría aceptar que la autorizaba a captar un mayor caudal al autorizado, so pretexto

del convenio con el municipio de Guasca, conducta violatoria de la normatividad ambiental.

Así las cosas, al momento de la expedición de los actos administrativo acusados, la Corporación Autónoma Regional del Guavio – Corpoguavio era la entidad competente para sancionar a quien violara las normas ambientales sobre captación del recurso hídrico de fuentes de uso público y la construcción de obras sin licencia ambiental.

II. SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia de 20 de enero de 2011 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, se declaró no probada la excepción de caducidad de la acción propuesta por la demandada y se denegaron las pretensiones de la demanda considerando en resumen lo siguiente:

Pretende la demandante la nulidad de las Resoluciones 015 del 17 de enero de 2003 y 098 del 4 de febrero del mismo año, proferidas por la Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio-, por medio de las cuales se impone a la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- multa por la presunta construcción de obras y captación de agua de un recurso hídrico de fuentes de uso público, sin las respectivas licencias ambientales y autorizaciones de la entidad competente.

En primer lugar el a quo estudia la excepción de caducidad de la acción propuesta por la demandada, y determina que el acto administrativo con el cual se entiende agotada la vía gubernativa es la Resolución 098 del 4 de febrero de 2003, la cual modificó el monto de la sanción impuesta a la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá —

Progresar E.S.P.- de 264.5 s.m.l.m.v. a 194.18 s.m.l.m.v., notificada al apoderado de la empresa sancionada, el día 3 de abril de 2003 y la demanda fue presentada por la apoderada de la parte demandante, en la Secretaría de la Sección Primera el día 1º de agosto de 2003.

De acuerdo con lo anterior, el Tribunal consideró que la acción de nulidad y restablecimiento interpuesta contra las Resoluciones 015 y 098 de 2003 caduca 4 meses después del día siguiente a la notificación de la última de éstas, esto es 4 meses después del 4 de abril de 2003, es decir, el 4 de agosto de 2003 por lo que no se configura la caducidad de la acción.

A continuación estudia el fondo del asunto considerando:

Mediante la Resolución 015 del 17 de enero de 2003, proferida por la Corporación Autónoma Regional del Guavio -Corpoguavio-, sanciona a la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P- por cuanto existe una violación a la normatividad del Decreto 1541 de 1978 que exige la legalización del uso de aguas mediante el contrato de concesión que prohíbe la utilización de mayor cantidad de la asignada en la concesión de aguas para ser, derivada de la fuente de uso público denominada río Teusacá, con destino a satisfacer las necesidades hídricas de consumo doméstico de los habitantes de las Veredas de Santa Isabel de Potosí y Salitre Bajo, en jurisdicción del Municipio de Guasca.

Teniendo en cuenta la exigencia de licencia ambiental contenida en la Ley 99 de 1993 para la construcción de acueductos, de acuerdo con lo encontrado en el Expediente Administrativo Número 559/98, se pudo establecer que la Corporación Autónoma Regional del Guavio -Corpoguavio- no aprobó las obras y menos las ampliaciones realizadas por la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá -Progresar E.S.P- y las mismas

no cuentan con los permisos necesarios para que fuesen adelantadas.

En la Resolución 223 del 12 de agosto de 1998 proferida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca se aprueban los planos localizados en el sector occidental, por lo que los funcionarios de la Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio- realizaron una visita el 4 de septiembre de 1998, donde se comprobó que se venían adelantando trabajos en el margen derecho del río Teusacá costado oriental y que para ese momento no contaban con los respectivos permisos y autorizaciones expedidas por esta Entidad.

Además que tal acto administrativo enfatizó que la aprobación de los diseños planos y memorias de las obras de captación debían ser localizadas en el sector occidental de la fuente, las cuales hacen parte de la jurisdicción territorial del Municipio de Sopó, por lo que en ese evento la competente sería la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, pero la construcción se hizo desconociendo tal acto y las obras fueron construidas en el costado oriental, jurisdicción del Municipio de Guasca, siendo entonces jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio-.

Existe un convenio suscrito entre la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P- y el Municipio de Sopó donde la empresa se compromete voluntaria y gratuitamente, en cuanto al límite estatutario lo contempla como su objeto social, a construir infraestructura del acueducto veredal de San Gabriel, Mercenario y Violeta de Sopó, conforme a estudios, diseños, planos, interventoría, vigilancia y aprobación, por parte del Municipio para que éste lo ponga en marcha y lo entregue, posteriormente, para su operación y mantenimiento a la empresa Esersopo.

La concesión de aguas mencionada fue otorgada a favor del Municipio de Sopó en un caudal de 5.62 l.p.s., el cual, al ser verificado por los funcionarios de control y vigilancia de Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio-, se comprobó que la Empresa Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.-capta ilegalmente caudales aproximados a 33 l.p.s. y que de acuerdo con el administrador de la planta son 25 l.p.s.

Así las cosas, una vez la sociedad Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- presentó solicitud de concesión de aguas ante Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio-, esta entidad realizó una visita técnica, la cual recomendó la suspensión de toda actividad, negando la concesión por esta razón y porque la misma había sido concedida al Municipio de Guasca.

Por todo lo anterior, la Corporación Autónoma Regional del Guavio — Corpoguavio- establece que Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- infringió la normatividad ambiental al hacer uso ilegal de aguas y construir un sistema de tratamiento de aguas sin la debida autorización, estableciéndose la violación de lo preceptuado en el artículo 88 del Decreto 2811 de 1974.

La Resolución acusada 015 del 17 de enero de 2003, fue recurrida por la parte demandante, recurso que fue resuelto mediante la Resolución 098 del 4 de febrero de 2003, por la cual la Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio- manifiesta que las Resoluciones 120, 301 y 610 de 1999, negaron la concesión de aguas a la sociedad Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.- para las veredas de Santa Isabel de Potosí y Salitre Bajo del Municipio de Guasca, ya que la misma había sido concedida a favor de éste Municipio.

La Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio- manifiesta que nunca aprobó el convenio celebrado entre Progresar E.S.P- y el Municipio de Guasca y que la autorización otorgada por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca era a favor del Municipio de Sopó y no en cabeza de la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P-.

Además afirma que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca aprobó las obras para el acueducto en el margen occidental, jurisdicción de Sopó y no para la margen oriental, jurisdicción de Guasca.

Manifestó que los requisitos para la concesión de aguas son de estricto cumplimiento y otorgan el beneficio de acuerdo con unos parámetros técnicos y fijando el caudal posible a captar, luego las obras deben ser construidas bajo esos parámetros.

El artículo 188 del Decreto 1541 de 1978, sobre el caudal establece que las obras, trabajos o instalaciones a que se refiere el presente título requieren dos aprobaciones, a saber, la de los planos, incluidos los diseños finales de ingeniería, memorias técnicas y descriptivas, específicas técnicas y plan de operación, aprobación que debe solicitarse y obtenerse antes de empezar la construcción de las obras, trabajos o instalaciones y la de las obras, trabajos una vez terminada su construcción y antes de comenzar su uso, y sin cuya aprobación éste no podrá ser iniciado.

A pesar de lo anterior, la Corporación Autónoma Regional del Guavio — Corpoguavio- modificó la sanción impuesta a la Empresa Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P- teniendo en cuenta que no existe prueba que indique que ésta ha sido

sancionada por esta conducta anteriormente, circunstancia que se tomó como factor de atenuación de la sanción

El Tribunal, del análisis de las normas presuntamente violadas, aplicables a la concesión de aguas y de las pruebas aportadas al proceso consideró que de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, y en el Decreto 1541 de 1978, por el cual se reglamenta el tema de las aguas no marítimas, se establece que el derecho al uso de las aguas y de los cauces se adquiere, entre otras formas, mediante concesión, la cual debe estar sujeta a las condiciones especiales determinadas para defender las aguas, lograr su conveniente utilización y el cumplimiento de los fines de utilidad pública e interés social. Las condiciones de cada concesión se fijan en la resolución que la autoriza y éstas son inalterables. Las obras de captación deberán estar provistas de elementos de control para conocer, en cualquier momento, la cantidad de agua derivada de la bocatoma.

Específicamente el artículo 64 del Decreto 1541 de 1978, establece que para poder hacer uso de una concesión de aguas se requiere que las obras hidráulicas ordenadas en la resolución respectiva hayan sido construidas por el titular de la concesión y aprobadas.

Además de la concesión, la Ley 99 de 1993, en su artículo 49, establece que cualquier obra o el desarrollo de cualquier actividad que pueda generar un deterioro grave a los recursos renovables o al medio ambiente, requiere licencia ambiental.

La licencia ambiental es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad y éstas serán otorgadas por las Corporaciones Autónomas Regionales.

De acuerdo con la Resolución 120 de 1999, proferida por la Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio-, la concesión de aguas para derivarlas de la fuente denominada río Teusacá, con destino a satisfacer las necesidades de consumo doméstico de la comunidad residente en las Veredas de Santa Isabel de Potosí y Salitre Bajo, Municipio de Guasca, fue otorgada a favor del Municipio mencionado, la cual se encontraba condicionada a la presentación de los análisis físico-químicos y bacteriológicos de las aguas y que las obras ejecutadas para la misma deben contar con aprobación de la entidad. De las actuaciones administrativas que llevaron a cabo la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio-, el Tribunal consideró que, aunque se refieren a la misma fuente de agua, es decir, el río Teusacá, cada una es independiente, porque éstas tienen un ámbito de competencia determinada por el ámbito territorial, siendo competencia de la Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio- el margen oriental del río Teusacá (jurisdicción del Municipio de Guasca) y el margen occidental de la misma fuente hídrica (jurisdicción del Municipio de Sopó) es competencia de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

Dentro del expediente administrativo allegado al proceso se observa que respecto de la sanción impuesta por la Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio- mediante los actos demandados, aunque la Empresa Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P- había suscrito un convenio para la puesta en marcha del acueducto en las veredas de Santa Isabel de Potosí y Salitre Bajo, del Municipio de Guasca, la demandante no contaba con la concesión de aguas para la captación de aguas del margen oriental del río Teusacá, las cuales estaban en cabeza del respectivo Municipio, el cual no fue modificado, y que tal convenio no había sido aprobado por la entidad competente, esto es,

Corpoguavio.

Por lo anterior, el Tribunal consideró que al no contar con la concesión para la captación de aguas en el margen oriental del río Teusacá, jurisdicción de Guasca, y al no haber sido aprobado el convenio suscrito entre éste y la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P-, por parte de la Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio-, la parte demandante violó la normatividad ambiental, al realizar captación del recurso hídrico mencionado.

Además de no contar con la respectiva concesión de aguas para captar recursos hídricos del río Teusacá, margen oriental, jurisdicción del Municipio de Guasca, la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P- no había sido beneficiaria de una licencia ambiental, ni tampoco tenía las debidas autorizaciones de las entidades ambientales para la construcción del acueducto.

Por todo lo anterior, el a quo consideró que la actuación realizada por la Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio- está ajustada a derecho, toda vez que:

-La Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P- no estaba autorizada para captar agua del margen oriental del río Teusacá, captación que se estaba realizando y por tanto es ilegal.

-Las obras ubicadas al margen oriental del río Teusacá, mediante las cuales se realizaba la captación ilegal, no fueron autorizadas ni contaban con la respectiva licencia ambiental, autorizaciones que debían ser otorgadas por la Corporación Autónoma Regional del Guavio -Corpoguavio-, lo que lleva consigo la violación a las normas del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables, sus decretos reglamentarios y la Ley 99 de 1993.

-Además está debidamente probado en el expediente administrativo que la concesión de aguas otorgada a favor del Municipio de Guasca fue en caudal de cuatro punto cinco litros por segundo (4.5 l.p.s) para derivarla del margen oriental del río Teusacá y que al realizar la visita de inspección y vigilancia se encontró que el caudal era de treinta y tres litros por segundo (33 l.p.s), lo que implica una violación a las normas de concesión establecidas en los Decretos 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables, y 2541 de 1978, por medio del cual se reglamenta el uso de aguas no marítimas.

Por lo anterior, el Tribunal concluye que en el proceso administrativo adelantado por la Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio- contra la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P- no existe una violación de los derechos al debido proceso, buena fe o el desconocimiento de derechos adquiridos ya que aunque existiera la debida autorización por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca ésta no cubre el ámbito territorial de la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Guavio - Corpoguavio-, entidad competente respecto del margen oriental del río Teusacá territorio del Municipio de Guasca.

III. APELACIÓN

La parte actora solicita que se revoque la sentencia de 20 de enero de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, y para ello expone en resumen los siguientes argumentos:

Desconoce el fallo atacado que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca reconoció la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar como parte en el proceso de concesión de aguas al Municipio otorgada al Municipio de Sopó, a través de Resolución 223 de 12 de agosto de 1998. El proceso de concesión de aguas se inició a través de la Resolución 049 de 17 de febrero de 1996, expedida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, donde se fijó el plazo de 2 meses para la ejecución de las obras; a partir de la expedición del acto administrativo; es decir las obras debían estar terminadas para el 17 de abril de 1996 y el caudal concedido fue de 17.36 litros por segundo.

Igualmente la providencia desecha el acaecimiento fehaciente de que las obras ejecutadas de conformidad con lo ordenado por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca para 17.36 litros por segundo, dentro del tiempo ordenado por la misma Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, de 2 meses, la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar, *hecho bien conocido por la autoridad ambiental Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, como quiera que existía un convenio suscrito entre el municipio de sopó y la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar*, convenio que no requiere de aprobación alguna por parte de la autoridad ambiental, ya que es un acuerdo entre partes legítimamente constituidas; una por imperio de la ley territorial; el municipio de Sopó y otra como asociación de copropietarios de terrenos a ser servidos con el líquido vital; Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar. La misma Ley 99 de 1993, citada por el fallador, en ninguna parte de su articulado ordena a la autoridad ambiental reconocer o aprobar convenios, recuérdese que tanto los convenios como las obras se iniciaron y culminaron antes del año 2002, época para la cual se expidió el Decreto

Reglamentario 1713, en tanto que el artículo 4º de la Ley Marco 99 de 1993, en su ordinal 4º taxativamente señalo como un componente ambiental a las comunidades organizadas.

El fallo atacado, pretermitió recalcar que las obras del acueducto se ejecutaron en la margen occidental del Rio Teusacá desde el 17 de abril de 1996, hecho este de conocimiento de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, en la supervisión que de las obras que realizara la entidad, razón por la cual expide el reconocimiento a la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar E.S.P. como parte en el proceso de concesión de aguas al municipio de Sopó, para satisfacer las necesidades de las veredas de Santa Isabel de Potosí, Salitre Bajo, San Cayetano Márquez de San Jorge, San José del Triunfo y la Aurora, a través de Resolución 223 de 12 de agosto de 1998 y es a través de este mismo acto que modifica el caudal a 5.62 litros por segundo; es decir 16 meses después de ejecutadas las obras.

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca primero ordena la realización de las obras dentro de los dos (2) meses siguientes a la expedición de su acto administrativo de fecha 17 de enero de 1996 y posteriormente es decir 16 meses después, en fecha 12 de agosto de 1998, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca modifica su acto administrativo; acto administrativo que ya no era susceptible de modificación en lo referente a planos, memorias y obras ya ejecutadas como quiera que la comunidad; la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar, ya se había allanado a cumplir en la forma y términos del acto administrativo ejecutoriado.

La providencia de fallo, olvidó que los actos administrativos enunciados

expedidos por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca son la prueba irrefutable de que los actos demandados despachados por Corpoguavio, fueron expedidos de forma irregular y apoyados en una falsa motivación, por una parte la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, otorga una concesión de aguas, reconoce a la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar EPS, en el trámite y supervisa las obras ejecutadas en la margen occidental del río Teusacá, proceso iniciado desde el año 1996 y por otra Corpoguavio expide los actos sancionadores en el año 2003, bajo el supuesto de su competencia territorial.

Olvida el despacho fallador que para el año 2003, la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar EPS, es sujeto de derechos adquiridos otorgados por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, derecho adquirido que crea una situación de exclusividad a su favor, que genere un interés propio a sus afiliados y un amparo a sus actuaciones conforme a las reglas que le han sido señaladas. Corpoguavio desconoce tales derechos adquiridos, derechos legítimos, por no ser contrarios a la constitución ni a la ley, derecho que no es contrario al interés social y derecho que no causa agravio injustificado.

En el mismo sentido deja de lado el fallo acusado que la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar EPS por tener a favor los derechos adquiridos en la concesión de aguas, para satisfacer las necesidades de las veredas de Santa Isabel de Potosí, Salitre Bajo, San Cayetano Márquez de san Jorge, San José del Triunfo y La Aurora, la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar EPS, una vez surtido el trámite de consulta sobre competencia territorial de la margen occidental del río Teusacá, que promovió

la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, resultado de la consulta que fijo en cabeza de Corpoguavio la competencia, solicita en el año 1998, a Corpoguavio ratifique las actuaciones aprobadas por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca desde el año 1996.

Igualmente por tener a favor los derechos adquiridos en la concesión de aguas otorgadas al municipio de Sopó, la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar EPS, solicita en el año 1999 a Corpoguavio imparta su aprobación a las obras de la concesión de aguas otorgada al municipio de Guasca en un caudal de 13.6 litros por segundo, con quien también suscribió convenio, para servir las veredas de San Cayetano, Márquez de la Calera San José del Triunfo y La Aurora, veredas que ya habían sido Concesionadas por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca al municipio de Sopó y que dichas obras ya se encontraban ejecutadas por la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar EPS, desde el año 1996 y que derivan el acueducto necesario para servir las veredas en cita al haber sido ejecutadas en la margen occidental del río Teusacá.

El fallador de primera instancia equivoca el análisis y enfatiza que las obras del acueducto de la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar EPS, se ejecutaron en el margen oriental de la fuente hídrica cuando las pruebas recabadas en el proveído tales como documentos, inspección ocular y testimonios se demuestra a todas luces que las obras se efectuaron en el margen occidental del río Teusacá.

El fallo recurrido, desconoce que Corpoguavio, ante la solicitud de la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar EPS, inmediatamente da inicio a visita técnica y con informe de 17 de septiembre de 1999, da apertura al proceso sancionatorio que conllevó a

la expedición de los actos demandados de nulidad, mediante los cuales desconoció las actuaciones y aprobaciones impartidas por su similar la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca en el año 1996, además de las obras ejecutadas por Corpoguavio, mediante una inversión superior \$900,000.000,00.

El fallo recurrido, desconoce igualmente que para ejecutar las obras del acueducto, la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar EPS, no requería de una licencia ambiental, como quiera que tal requisito solo fue fijado para aquellas obras que puedan causar deterioro grave a los recursos naturales renovables o notorias al paisaje de conformidad con la Ley 99 de 1993, artículo 49,- y el acueducto construido por la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar EPS, con base en los convenios suscritos con los municipios de Sopó y Guasca, no se ubicó dentro de los dos citados eventos; tal y como lo demostró la inspección ocular que obra dentro del expediente.

La providencia recurrida, desconoce que las entidades se sujetan al cumplimiento de ordenamientos legales para su desarrollo y cumplimiento del objeto para el cual fueron creadas y por tanto Corpoguavio, para el año de 1999, actuó con desviación de poder al supeditar la concesión de aguas otorgada al municipio de guasca, al cumplimiento de requisitos que no fueron fijados por la ley, tan solo a partir del año 2002 con la promulgación del Decreto Reglamentario 1713, se le dio facultad para crear procedimientos mediante los cuales se expedirían las concesiones. Así que la Resolución 120 de 1999, proferida por Corpoguavio, carece de legitimidad, legitimidad que no le puede conferir el despacho judicial.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Mediante auto de 21 de noviembre de 2013 se corrió traslado a las partes y al señor Procurador Delegado ante esta Corporación por 10 días para alegar de conclusión. Dentro del término del traslado la Corporación Autónoma Regional del Guavio – Corpoguavio presentó escrito de alegatos de conclusión, señalando lo siguiente:

Los argumentos expuestos por la apelante no pueden tener vocación de prosperidad, como quiera que no responden a la realidad administrativa y procesal, de acuerdo a lo comprobado en el proceso, a través de las pruebas allegadas.

La actora pretende crear confusión al cuestionar los fundamentos esbozados por la autoridad ambiental frente a la negativa dada a sus peticiones, con los inherentes al trámite ambiental sancionatorio ya que, a pesar de que no cuestionó en su momento las decisiones administrativas adoptadas a través de las Resoluciones 301 y 610 de 1999, pretende a través de esta acción revivir términos para obtener un supuesto restablecimiento del derecho, derivados supuestamente de los actos administrativos expedidos por otra autoridad ambiental. La actora incurre en un yerro al pretender derivar un restablecimiento del derecho de la multa impuesta.

El restablecimiento, como bien se observa, pretende obtenerlo de la realización de unas obras que no fueron autorizadas por la Corporación; lo anterior, aunado a que frente a esos supuestos perjuicios le caducaron las acciones pertinentes a la parte demandante que, eventualmente surgirían, de las decisiones negativas a obtener concesión.

Uno de los argumentos de la apelación consiste en que el fallo desconoció que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, reconoció a la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá –

Progresar EPS, frente a lo cual se puede afirmar que la Resolución 223 de 1998 proferida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, aprueba los planos localizados en la margen occidental del río Teusacá, pero las pruebas practicadas por los funcionarios de Corpoguavio arrojaron que las obras se estaban ejecutando en el margen derecho del río, costado oriental, lo cual no contaba con permiso, ni autorización alguna.

Igualmente se pudo establecer que la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar EPS, afectó gravemente la fuente hídrica, como quiera que en la visita técnica que a pesar de que la concesión de aguas otorgada al municipio de Sopó se estableció un causal de 5.62 l.p.s, se comprobó que la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar EPS captaba ilegalmente caudales aproximados a 33 l.p.s

La apelante confunde el hecho de que existía un Convenio entre el municipio de Sopó y la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar EPS, y que el Convenio "No requiere aprobación alguna por parte de la autoridad ambiental". Corpoguavio le aclara que no es el Convenio, sino las obras las que requerían autorización.

No es acertado pretender derivar irregularidad por las decisiones adoptadas por otra autoridad ambiental, como la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, pues la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y CORPOGUAVIO son autoridades ambientales autónomas e independientes y sus decisiones no obligan a una frente a la otra, como para ratificar las decisiones de la otra.

No es posible asegurar la existencia de unos pretendidos derechos adquiridos porque la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

aprobó obras de acueducto en la margen occidental, jurisdicción de Sopó y no en la margen oriental, jurisdicción de Guasca.

Los supuestos derechos adquiridos son inexistentes, como quiera que no existe en el plenario ninguna situación concreta e irrevocable a favor de Progresar; sus intereses apenas se constituyeron en meras expectativas que no se concretaron bajo ninguna ley en derechos adquiridos.

En el evento que nos ocupa, no existe violación a los derechos de la actora, ya que aunque existiera la supuesta autorización de una autoridad ambiental, como la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, ésta no podía hacerse extensiva al ámbito territorial de Corpoguavio que como ha quedado debidamente demostrado es la autoridad competente en el municipio de Guasca.

Es claro que la empresa la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar EPS, infringió la normatividad ambiental al hacer uso ilegal del recurso hídrico y construir un sistema de captación de aguas sin contar previamente con la concesión y autorización de construcción expedidas por la respectiva autoridad ambiental, como quiera que el hecho de haber obtenido el municipio de Sopó una concesión por determinado caudal, se haya obtenido la aprobación parcial de unos planos, no le da ningún derecho a la empresa la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar EPS, a captar agua sin permisos y a construir un acueducto sin autorización.

No se puede entender que la radicación de una solicitud de concesión de aguas, ante la autoridad ambiental le confiera automáticamente la posibilidad de captar aguas y construir obras, sin obtener previamente los permisos para ello, pues la ley establece el procedimiento idóneo que culmina con el acto

administrativo que deniega o autoriza la respectiva concesión o la licencia ambiental.

Prueba de la ilegalidad de las actividades de la empresa demandante es que para la fecha en que se expidieron los actos administrativos a través de los cuales se impusieron las sanciones, la empresa la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar EPS, no contaba con ninguna concesión de aguas a su favor y tampoco había obtenido los permisos ambientales para adelantar las obras, ni menos legalizar las ya construidas; por lo tanto, se puede concluir que la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar EPS, no contaba, ni cuenta con una situación consolidada a su favor.

Finalmente se puede reiterar que los permisos otorgados a un municipio no pueden hacerse extensivos a la empresa, por simple deducción, ya que era necesario que aquélla hubiese obtenido licencia o autorización a su favor.

V.CONSIDERACIONES DE LA SALA

Procede la Sala a examinar las argumentaciones expuestas por la parte actora en el recurso de apelación, ya que de conformidad con el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, ésta Sala se limitará a pronunciarse solamente respecto los puntos o cuestiones a los cuales se contrae dicho recurso, pues los mismos, en el caso de apelante único, definen el marco de la decisión que ha de adoptarse en esta instancia.

El recurso de apelación

-En primer lugar la apelante manifiesta que la sentencia del Tribunal

desconoce que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca reconoció a través de Resolución 223 de 12 de agosto de 1998 a la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar- como parte del proceso de concesión de aguas otorgada al Municipio de Sopó, de acuerdo con el convenio suscrito entre el municipio de Sopó y la Asociación Progresar.

Indica que el proceso de concesión de aguas se inició a través de la Resolución 049 de 17 de febrero de 1996, expedida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, donde se fijó el plazo de 2 meses para la ejecución de las obras a partir de la expedición del acto administrativo; es decir las obras debían estar terminadas para el 17 de abril de 1996 y el caudal concedido fue de 17.36 litros por segundo.

Igualmente señala que a través de la misma Resolución 223, anteriormente mencionada, se modifica el caudal a 5.62 litros por segundo, es decir 16 meses después de ejecutadas las obras.

-La apelante señala que la providencia recurrida olvidó que los actos administrativos enunciados anteriormente, y expedidos por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca son la prueba irrefutable de que los actos demandados emitidos por Corpoguavio, fueron expedidos de forma irregular y apoyados en una falsa motivación, ya que por una parte la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, otorga una concesión de aguas, reconoce a la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar EPS, en el trámite y supervisa las obras ejecutadas en la margen occidental del río Teusacá, proceso iniciado desde el año 1996; y por otra Corpoguavio expide los actos sancionadores en el año 2003, bajo el supuesto de su competencia territorial, olvidando que de conformidad con lo anteriormente reseñado, Progresar es sujeto de derechos

adquiridos otorgados por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y por lo tanto Corpoguavio debió ratificar las actuaciones aprobadas por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca desde el año 1996.

-Manifiesta la recurrente que por tener a favor los derechos adquiridos en la concesión de aguas otorgadas al municipio de Sopó, la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar EPS, solicita en el año 1999 a Corpoguavio imparta su aprobación a las obras de la concesión de aguas otorgada para el Municipio de Guasca en un caudal de 13.6 litros por segundo, Municipio con quien también suscribió convenio para servir las veredas de San Cayetano, Márquez de la Calera, San José del Triunfo y La Aurora, y que dichas obras ya se encontraban ejecutadas por la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar EPS, desde el año 1996 y que derivan el acueducto necesario para servir las veredas en cita al haber sido ejecutadas en la margen occidental del río Teusacá.

-La apelante manifiesta que la sentencia recurrida, no tiene en cuenta que Corpoguavio, ante la solicitud referida en el párrafo anterior, inmediatamente da inicio a la visita técnica de la que resulta el informe de 17 de septiembre de 1999, dando apertura al proceso sancionatorio que conllevó a la expedición de los actos demandados de nulidad, desconociendo las actuaciones y aprobaciones impartidas por su similar la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca en el año 1996.

-Argumenta igualmente que el fallo recurrido, desconoce igualmente que para ejecutar las obras no requería de una licencia ambiental, como quiera que tal requisito solo fue fijado para aquellas obras que puedan causar deterioro grave a los recursos naturales renovables o notorias al paisaje de

conformidad con la Ley 99 de 1993, artículo 49, y el acueducto construido por la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá – Progresar EPS, con base en los convenios suscritos con los municipios de Sopó y Guasca, no se ubica dentro de los dos citados eventos.

-Finalmente concluye manifestando que la providencia recurrida, desconoce que las entidades se sujetan al cumplimiento de ordenamientos legales para su desarrollo y cumplimiento del objeto para el cual fueron creadas y por tanto Corpoguavio, para el año de 1999, actuó con desviación de poder al supeditar la concesión de aguas otorgada al municipio de guasca, al cumplimiento de requisitos que no fueron fijados por la ley, tan solo a partir del año 2002 con la promulgación del Decreto Reglamentario 1713, se le dio facultad para crear procedimientos mediante los cuales se expedirían las concesiones. Así que la Resolución 120 de 1999, proferida por Corpoguavio, carece de legitimidad, legitimidad que no le puede conferir el despacho judicial.

El caso concreto

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca por Resolución 049 de 17 de enero de 1996, otorgó a favor de la Alcaldía de Sopó, concesión de aguas en caudal de 17.36 litros por segundo, para derivarla de la fuente conocida como río Teusacá, con destino a satisfacer las necesidades de consumo doméstico de la comunidad residente en las veredas de San Gabriel, Mercenario y Violeta, localizadas en el sector occidental de la fuente y las cuales hacen parte de la compresión territorial del Municipio de Sopó. (folio 51 del Cu P).

Los artículos 3º y 4º de dicha resolución ordenaban lo siguiente:

“ARTÍCULO 3º. Para captar el caudal otorgado, la beneficiaria debe presentar

*previamente a la Corporación con destino al Expediente **12535** los diseños, planos y memorias técnicas de las obras de captación, los caudales deben ser elaborados por un Ingeniero o firma de ingenieros debidamente inscritos en la Corporación.*

PARAGRAFO. Para la presentación de los planos y memorias técnicas, se concede un plazo de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

A partir de la ejecutoria de la providencia que los apruebe, la concesionaria gozará de otro plazo de dos (2) meses para que construya las respectivas obras e informe de ello por escrito a la CAR, a fin de recibirlas.

ARTÍCULO 4º Ejecutadas la obras conforme a los planos previamente aprobados por la Corporación, ésta impartirá su aceptación y sólo hasta entonces podrá usarse la concesión aquí otorgada.” (Resaltado fuera de texto)

Por convenio suscrito el 20 de diciembre de 1996 entre el Municipio de Sopó y PROGRESAR, “*esta última se compromete voluntaria y gratuitamente a construir la infraestructura del acueducto veredal de San Gabriel, Mercenario y la Violeta del municipio de Sopó conforme estudios, diseños planos, interventoría, vigilancia y finalmente en cada etapa de aprobación para su puesta en marca por el Municipio que lo entregará a su vez para su operación y mantenimiento a la empresa de servicios públicos EMSERSOPO. ...*” (Folio 62 del CuP)

Por Resolución 223 de 12 de agosto de 1998, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, modificó el artículo primero de la Resolución 49 de enero 17 de 1996, en el sentido de que la concesión será en caudal solamente de 5.62 litros por segundo y aprobó los diseños, planos y memorias para las obras de captación presentados por PROGRESAR E.S.P. y el alcalde Municipal de Sopó. (Folio 60 del CuP.)

El 27 de mayo de 2002 la Corporación Autónoma Regional de

Cundinamarca, le informa al Gerente General de Progresar, entre otras cosas, que *“relacionado con las obras construidas por la empresa que usted gerencia, la captación de aguas del Río Teusacá y los expedientes que reposan en esta Corporación, **se ha elevado consulta al Ministerio del Medio Ambiente, con el fin de establecer la competencia que tiene esta Dirección Regional o por el contrario la Corporación Autónoma Regional de Guasca, para conocer de todas las decisiones que se deben adoptar dentro de los trámites existentes y los demás que surjan de la actividad que se desarrolla, relacionada con la captación de aguas del río Teusacá las concesiones de aguas para los diferentes municipios**”*. (folio 65 del Cu.P) (Resaltado fuera de texto)

El Ministerio de Medio Ambiente contestó la consulta de la Corporación Regional de Cundinamarca con oficio suscrito por la Jefe de la Oficina Jurídica, Rosangela Calle Velásquez, en dicho oficio el Ministerio señaló (folio 74 del Cu. P):

“Doctor

SAMUEL ARANGO MANTILLA

Director Regional

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

*Referencia: Consulta relacionada expedientes **12535**, 773 y 2828 de esa Corporación.*

Apreciado Doctor Arango:

En atención a la consulta por usted formulada en relación con el asunto de la referencia, una vez analizados los antecedentes por usted relacionados, no permitimos conceptuar de la siguiente manera:

1. Respecto de la cual es la Corporación Autónoma Regional que

tiene competencia para conocer de los trámites de concesión de aguas que abastecerán o abastecen los municipios de Sopó, La Calera y Chía teniendo en cuenta que estas se captan en jurisdicción del Municipio de Guasca, es sin lugar a dudas CORPOGUAVIO que este municipio pertenece al área de su jurisdicción.

2. En cuanto a si es procedente el trámite sancionatorio iniciado por CORPOGUAVIO, en relación con las obras construidas y las captaciones realizadas sin que mediara para ello una concesión legalmente otorgada por CORPOGUAVIO, es necesario considerar que siempre que exista aprovechamiento ilegal de recursos naturales renovables, hay violación de la normatividad ambiental y si bien es cierto que existen solicitudes de agua de la misma fuente ante la CAR, también es cierto se ejecutaron obras en una jurisdicción diferente e iniciaron el aprovechamiento de las mismas sin que mediara permiso para ello por parte de la autoridad competente.

La irregularidad fue generada por los interesados en la medida en que al momento de construir las obras debieron cerciorarse de que estas se realizarán dentro del área de jurisdicción de la CAR y conforme a las especificaciones dadas por esta Corporación en el caso del municipio de SOPÓ y el aprovechamiento de las aguas no debería haberse iniciado sino hasta cuando la CAR recibiera las obras a satisfacción; en los demás casos la situación es mucho más grave porque en relación con Chía es claro que aún no se ha hecho asignación de caudal y en el caso de la Calera se pretende que la CAR acepte una obra de captación que está captando aguas en jurisdicción de otra Autoridad Ambiental.

3. En relación con si es procedente adelantar sancionatorio por parte de la CAR respecto de las redes de conducción que atraviesan áreas de jurisdicción de esta Corporación, consideramos que este aspecto no constituye violación de la legislación ambiental; la violación a la legislación está dada por el uso y aprovechamiento ilegal del recurso hídrico, la cual se configura en estos casos por la captación sin concesión, hecho este que se da materialmente en jurisdicción de CORPOGUAVIO
4. Respecto de los actos administrativos expedidos por la CAR en todos y cada uno de los casos referenciados, se recomienda:
 - En lo que corresponde al caudal concesionado al municipio de SOPÓ, que tramitó concesión de aguas de la CAR, lo procedente es que la CAR efectivamente adelante y culmine el trámite de caducidad que informa haber iniciado, en razón a que efectivamente la concesión otorgada a este municipio no está siendo aprovechada en las

condiciones que administrativamente se determinaron para ello en las Resoluciones Nos. 049 de 1996 y 223 de 1998.”.

- *Igualmente deberá procederse en relación con la concesión de aguas otorgada para el municipio de La Calera en virtud de la Resolución No. 0047 de 1999 modificada por la Resolución No.0053 de 2001.*
- *Respecto de los trámites actualmente adelantados en relación con la concesión de aguas solicitada por el Municipio de Chía, se deberá expedir auto interlocutorio en el sentido de suspender dicho trámite con fundamento en los antecedentes según los cuales el caudal solicitado en concesión se captará en el área de jurisdicción de CORPOGUAVIO.”*
(Resaltado y subraya fuera de texto)

En efecto, asumiendo sus competencias y a raíz de una solicitud de concesión de aguas para dos veredas del municipio de Guasca, hecha por PROGRESAR EPS, CORPOGUAVIO realiza visitas técnicas a las obras realizadas por PROGRESAR E.P.S (obras realizadas con ocasión de la concesión de aguas otorgada por la CAR por Resolución 049 de enero 17 de 1996 al municipio de Sopó y el convenio realizado entre el Municipio de Sopó y PROGRESAR). Los informes técnicos de las visitas Nos. 40 de 4 de septiembre de 1998 (folio 90, cuaderno de antecedentes) y 100 de diciembre 7 de 2001 (folio 131 del cuaderno de antecedentes), revelaron el uso ilegal de las aguas por parte de la empresa PROGRESAR E.P.S., por lo que específicamente el acto sancionatorio acusado, Resolución 015 de 17 de enero de 2003, señala en la parte pertinente:

“CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL GUAVIO
CORPOGUAVIO

Resolución no. 000015 de 17 ENE 2003

“Por la cual se resuelve de fondo un trámite administrativo sancionatorio, se impone una multa y se toman otras Determinaciones”

El Director General de la Corporación Autónoma Regional del Guavio “CORPOGUAVIO”, en ejercicio de sus facultades legales, estatutarias y en especial las otorgadas en la ley 99 de 1993 y,

ANTECEDENTES

“ ...

Que finalmente se practicó visita por parte de los funcionarios adscritos a la Subdirección de Gestión Ambiental; de Corpoguavio los cuales mediante el informe técnico No 100 de fecha 7 de diciembre de 2001, donde concluye: que se viene haciendo uso del recurso hídrico de manera ilegal por parte de la Empresa Progresar, asimismo no cuenta con los debidos permisos por parte de la entidad correspondientes a la construcción de las obras y por último el proyecto es supremamente sobredimensionado, la forma como se realiza la captación es inadecuada, como quiera que no garantiza el caudal definido.

Que mediante la resolución No. 019 de enero 10 de 2002, se inició trámite administrativo sancionatorio y se formularon cargos en contra de la Empresa Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos del Teusacá Progresar ESP, representada legalmente por el señor CAMILO QUINTANA MALLARINO por la presunta violación de lo preceptuado en los artículos 88, 163, 339 y 305 del Decreto 2811/74; artículos 30, 36, 51, 54, 97, 55 del Decreto 1594/84; artículos 3º, 25, 28, 39 Numeral 1º, 8, 41, 59, 104, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 188, 199, 206, 232, 236, 239 numeral 8, 253, 277 del Decreto 1541/78 en concordancia con el artículo 31 Numeral 17, 83, 84 y el artículo 85 con el párrafo 3º de la Ley 99 de 1993 y con los artículos 2 y 8 Numeral 14 y 15 del Decreto 1753/94, relacionadas principalmente con la captación de aguas sin el cumplimiento de requisitos legales, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. Providencia notificada el 14 de marzo de 2002.

“ ...

“CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

“ ...

*“Que con referencia al cargo de tener obras de captación ilegales por haber sido construidas sin previa autorización, **revisados nuestros archivos no reposa la aprobación de las obras y menos las de sus ampliaciones, siendo necesario aclarar al señor Quintana Mallarino que Corpoguavio entró a funcionar en marzo de 1995, por creación de la Ley 99/93 y que para la fecha de construcción de las obras de Progresar ESP., ya se había dado la entrega formal de expedientes de la CAR Cundinamarca a Corpoguavio,***

“Que no obstante, de no tenerse en cuenta los descargos presentados por el doctor Luis Alejandro Tovar Arias, es necesario hacer referencia al argumento sustentado en el principio de la Buena Fe; como quiera que obra en el expediente la resolución No 000223 del 12 de agosto de 1998, visto a folio

*(79) que aprueba unos planos, (fase 1)) localizados en el sector occidental, **por lo que los funcionarios adscritos a la Subdirección de Gestión Ambiental de Corpoguavio practicaron visita el día 4 de septiembre de 1998, donde se comprobó que se venían adelantando trabajos en la margen derecha del río Teusacá costado oriental y que para ese momento no contaban con los respectivos permisos y autorizaciones expedidas por esta Entidad.***

“ ...

“Que asimismo esta providencia que otorgó concesión de aguas a favor de LA ALCALDÍA POPULAR DE SOPÓ, en un caudal de 5.62, que al ser verificado por los funcionarios de control y vigilancia de Corpoguavio, se comprobó (informe técnico No 100) que la Empresa Progresar capta ilegalmente agua en unos caudales aproximados a 33 LPS y que de acuerdo al administrador de la planta son 25. LPS.

“Que de lo anterior es evidente, la flagrante violación al artículo 239 del decreto 1541/78 que prohíbe “la utilización de mayor cantidad de la asignada en la concesión o permiso”. En el evento de contarse con esta providencia y de partir del supuesto que se tuviere concesión de aguas otorgada a favor de Progresar ESP., y no como lo que ocurre en el caso en comento que el concesionario por CAR Cundinamarca es el municipio, asociado esto a que revisado el expediente no se encontró acto administrativo que compruebe que la CAR, aprobó las obras de captación.

“Que así las cosas, la Empresa Progresar presentó ante Corpoguavio solicitud de concesión de aguas mediante memorial de fecha 15 de septiembre de 1997, por lo que, ésta Entidad dio inicio al trámite administrativo mediante auto No 964 del 19 de agosto de 1998, y en desarrollo del trámite procesal, los funcionarios adscritos practicaron visita el día 4 de septiembre de 1998, para verificar la existencia de la construcción de las obras de captación, en esta misma diligencia se dio trámite a la oposición de concesión que hizo el señor Manuel Merizalde, asimismo se hizo presente la administración Municipal de Guasca representada por el Doctor Dumar Pinzón Secretario de Gobierno y Secretario de la oficina de planeación quien informó que las obras no contaban con ningún permiso de construcción,

“Que en este orden de ideas y después de haber analizado uno a uno los cargos, descargos, las piezas procesales que obraban en el expediente y las que fueron anexas al escrito de descargos, se procede a evaluarlos y a establecer que la empresa Progresar S.A., ESP, infringió la normatividad ambiental al hacer uso ilegal de aguas y al construir un

sistema de tratamientos de aguas sin la debida autorización, estableciéndose la violación entre otras normas de lo preceptuado en los artículos 88, que dice: Salvo disposiciones especiales, sólo puede hacerse uso de las aguas en virtud de concesión. So pena de ser sancionado conforme lo establecen los artículo 163, 339 y 305 del Decreto 2811/74;

“Que según lo normado en los artículos 30, 36, 51, 54, 55, 97, del Decreto 1594/84; dispone: todo usuario del agua que no haya legalizado su uso de conformidad con el decreto 1541/78 deberá solicitar la correspondiente concesión de aguas, para cuya expedición se tendrán en cuenta las disposiciones del presente decreto; que también es aplicable a los responsables de la administración de los acueductos urbanos o rurales, los artículos 3º, 25, 28, 39, enuncia el derecho al uso de las aguas de conformidad con la normatividad ambiental vigente, asimismo los artículos 8, 41, 59, este último dice: En las solicitudes para usar aguas para prestar servicios públicos deberán indicarse todos los detalles de las obras, la extensión y el número de predios o de habitantes que se proyectan beneficiar, el plazo del cual se dará al servicio y la reglamentación del mismo 104, 125,126, 127, 128, 129, 130, 188, 199, 206,232, 236, numeral 8, Utilizar las obras de captación, control y conducción, almacenamiento o distribución sin haber presentado previamente la documentación técnica. Artículo 239, 253, 277.

“Que en cuanto a la violación a las normas descritas sobre protección ambiental o sobre el manejo de los recursos naturales se dará aplicación a lo dispuesto en el artículo 85, parágrafo 3º de la ley 99/93 y los artículos 2 y 8 numerales 14 y 15 del decreto 1753/94, establece la necesidad de la Licencia Ambiental en lo atinente a acueductos, bajo el entendido que poseen registros de inscripción de las comunidades como: San Gabriel, Mercenario, la violeta de sopó, Márquez de la Calera, Yerbabuena de Chía y Santa Isabel de Potosí.

“Que de lo anterior es claro que las acciones de Progresar S.A. - ESP, como Empresa prestadora de un servicio público domiciliario se deben imputar como muy graves toda vez que el agua, es considerada como el recurso vital para el desarrollo humano, lo que genera especial cuidado y protección por parte de las autoridades debidamente constituidas y establecidas para tal fin.” (...)(Resaltado y subrayas fuera de texto)

El principal argumento de la apelante consiste en que al tener un derecho adquirido derivado de la concesión de aguas otorgado al Municipio de Sopó por Resolución 49 de 17 de febrero de 1996 y el convenio suscrito con el

Municipio de Sopó, para la construcción de las obras referentes a dicha concesión; y al haberse aprobado por Resolución de la CAR 223 de 12 de agosto de 1998 los diseños, planos y memoras para las obras de captación del caudal, presentados por la actora, CORPOGUAVIO debe respetar las actuaciones de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca que generaron dichos derechos adquiridos.

Al respecto la Sala señala lo siguiente:

La Resolución 049 de 17 de febrero de 1996, transcrita anteriormente, otorgó la concesión de aguas al municipio de Sopó, y ordenó la presentación de los planos y memorias dentro un plazo de dos meses contados a partir de la ejecutoria de la mencionada resolución; también ordenó ***que a partir de la ejecutoria de la providencia que apruebe los planos y memorias*** la concesionaria gozaría de otro plazo de 2 meses para que construir las respectivas obras e informar de ello a la CAR a fin de recibirlas. Igualmente advierte que ***ejecutadas la obras conforme a los planos previamente aprobados por la Corporación, ésta impartirá su aceptación y sólo hasta entonces podrá usarse la concesión otorgada.***

(Resaltado y subrayado fuera de texto)

Pero el apelante afirma que la Resolución 49 de 17 de febrero de 1996 fijó el plazo de 2 meses para ejecución de las obras, a partir de la expedición del acto administrativo, es decir que las obras debían estar terminadas para 17 de abril de 1996

Contrario a ello, PROGRESAR realmente debía presentar los planos y memorias hasta el día 17 de abril de 1996, y a partir de la ejecutoria de la providencia que aprobara los diseños, planos y memorias, es decir, la Resolución 233 de 12 de agosto de 1998, podía comenzar las obras y

tendría 2 meses para realizarlas, no antes. Luego de ello, PROGRESAR estaba en la obligación de informar a la CAR la ejecución de las obras, para que ésta impartiera su aceptación o aprobación y solamente hasta la conclusión de esta etapa podría usarse la concesión.

Ahora bien, PROGRESAR, comienza la ejecución de las obras aún antes de presentar los planos, así se evidencia de lo dicho por PROGRESAR en la demanda:

“5.- El municipio de Sopó, ante la mora de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca en la toma de decisiones, incumple el convenio de apoyo celebrado con la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.-, situación que se dio a conocer a la CAR en comunicación de **fecha 14 de abril de 1998**, amén de insistir en la responsabilidad que le cabe a la CAR frente a la Asociación toda vez que las obras se encuentran ejecutadas en un 98% por tales razones PROGRESAR ESP solicita se dé inicio a la concesión de aguas de aguas derivada de la ejecución de las obras ordenadas por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca mediante la Resolución N° 049 del 17 de enero de 1996, obras de captación de aguas totalmente pagadas por la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.-.

El **6 de mayo de 1998** la Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos de Teusacá - Progresar E.S.P.-, aporta ante la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, los planos, diseños y memorias de la totalidad de las obras ejecutadas, mediante inversión a través de aportes de los propietarios, obras que en su totalidad ascienden a la suma de \$1.300.000.000.

Es así como las obras se realizaron sin estar aprobados los planos y memorias los cuales fueron aceptados, como ya se estableció mediante Resolución 223 de 12 de agosto de 1998.

Además, no existe prueba de que la CAR, hubiera aprobado las obras realizadas por PROGRESAR, ya que pesar de que la actora en su escrito de

demanda manifiesta que las obras se aprobaron por medio de la Resolución 233 de 12 de agosto de 1998 (folio 5 del cuaderno principal), misma fecha en que se aprobaron los diseños, planos y memorias, no obra dicha prueba dentro del plenario.

Y por lo tanto de conformidad con lo ordenado en la Resolución 049 de 1996, solo hasta la aprobación de las obras podría usarse la concesión otorgada.

Dadas todas las irregularidades cometidas por PROGRESAR especialmente el hecho de no encontrarse aprobadas las obras, para poder usar la concesión, la Sala encuentra que no existe un derecho adquirido que pueda ser exigido por PROGRESAR y justifica la decisión sancionatoria de CORPOGUAVIO ya que se encuentra haciendo uso ilegal de las aguas.

Además la Asociación apelante, no refutó el hallazgo hecho por los funcionarios de CORPOGUAVIO en la visita realizada a las obras el 7 de diciembre de 2001, y contenido en el informe técnico No. 100, en el sentido de que la Resolución 049 de 17 de enero de 1996, modificada por la Resolución 223 de 12 de agosto de 1998 otorgó concesión de aguas a favor de LA ALCALDÍA POPULAR DE SOPÓ en un caudal de 5.62, y los funcionarios comprobaron en la fecha de la visita que la Empresa Progresar capta ilegalmente agua en un caudal aproximado a 33 LPS, lo que también evidencia el uso ilegal de aguas.

Por otro lado, la apelante argumenta que para ejecutar las obras no requería de una licencia ambiental, como quiera que tal requisito solo fue fijado para aquellas obras que puedan causar deterioro grave a los recursos naturales renovables o notorias al paisaje de conformidad con la Ley 99 de 1993, artículo 49.

La Ley 99 de 1993 establece en su artículo 49:

“Artículo 49°.- De la Obligatoriedad de la Licencia Ambiental. La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una Licencia Ambiental.”

El artículo 49 de la Ley 99 de 1993, fue reglamentado por el Decreto 1753 de 1994 que respecto al tema en estudio prevé:

Artículo 2°.- Concepto. La licencia ambiental es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo, a una persona, para la ejecución de un proyecto, obra o actividad que conforme a la ley y a los reglamentos, puede producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, y en la que se establecen los requisitos, obligaciones y condiciones que el beneficiario de la Licencia Ambiental debe cumplir para prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada.

Artículo 8°.- Competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales. Las Corporaciones Autónomas Regionales, son competentes en su respectiva jurisdicción para otorgar Licencia Ambiental en los siguientes casos:

“...

14. Construcción de sistemas de acueducto en áreas urbanas para el abastecimiento de agua potable a más de 5000 usuarios.

15. Construcción y operación de sistemas de alcantarillado, interceptores marginales, sistemas y estaciones de bombeo y plantas de tratamiento y disposición final de aguas residuales de entidades territoriales bajo jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional respectiva.

“....

No puede pretender el apelante argumentar que no es necesaria la licencia ambiental para la construcción del acueducto, ya que en las obras o la ACTIVIDAD de PROGRESAR no puede llegar a producir deterioro grave.

Es evidente que la licencia ambiental pretende comprometer a su beneficiario en el cumplimiento de obligaciones y condiciones para prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada, precisamente para evitar lo que se ha evidenciado en la captación que estaba haciendo PROGRESAR la cual era considerablemente mayor a la asignada, atentando contra el abastecimiento del recurso hídrico de la región y poniendo en peligro este vital recurso.

Finalmente, respecto del señalamiento de la apelante, endilgando el vicio de desviación de poder por parte de CORPOGUAVIO al supeditar la concesión de aguas otorgada al municipio de guasca, al cumplimiento de requisitos que no fueron fijados por la ley, debe aclararse que este cargo no tiene relación con los actos sancionatorios acusados ya que este argumento debió corresponder a la inconformidad de PROGRESAR a la negativa dada en Resoluciones 301 y 610 de 1999 proferidas por CORPOGUAVIO a la concesión de aguas solicitada por la actora, asunto distinto al tratado en esta providencia.

Así las cosas la demandante no logró desvirtuar la legalidad de los actos acusados y por lo tanto se impone confirmar la sentencia recurrida.

Por 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.

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia de 20 de enero de 2011 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

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

GUILLERMO VARGAS AYALA
Presidente

MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO