

AMBIENTAL – Licencias / DELEGACIÓN DE FUNCIONES – Para adoptar decisiones relacionadas con el otorgamiento o negación de licencias ambientales / COMPETENCIA DE LA JEFE DE LA OFICINA BOGOTÁ D.C. LA CALERA DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA CAR – Para declarar la pérdida de fuerza ejecutoria del acto que otorgó una licencia ambiental

[L]a Sala estima que la Jefe de la Oficina Bogotá D.C. - La Calera de la CAR estaba habilitada por ese acto de delegación [Resolución 0846 de 2008] para expedir, no sólo las específicas decisiones enumeradas y relacionadas con la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental en relación con asuntos ambientales en dicha zona, sino también aquellas, denominadas definitivas, en las actuaciones ambientales concernientes con ese sector y la materia a su cargo. De modo que, el carácter que tiene la declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria de una resolución que confirió una licencia ambiental sí es un asunto que está circunscrito a esas funciones delegadas, en la medida en que pone fin a una actuación administrativa (la que concedió la licencia). Aceptar la posición de la parte actora de que cada trámite administrativo se debe identificar con la certeza de que la decisión adoptada esté enumerada en el acto de delegación, para darle el alcance de que la función ha sido conferida mediante el acto de delegación, implica solicitar un elemento que no exige el legislador. Para la Sala, la habilitación que se proclama en la Resolución 0846 de 2008, es suficiente. Allí se consideró cuál era esa actividad administrativa y de gestión sobre los asuntos ambientales reconducidos a la Jefe de la Oficina de Bogotá D.C. – La Calera de la CAR por parte del Director. De manera que a dicha funcionaria se le habilitó para adelantar la actuación que culminó con la expedición de los actos cuestionados, a pesar de que el sentido de la decisión adoptada no estuviera expresamente enumerado en tales resoluciones de delegación como lo reclama la parte actora.

COMPETENCIA – Concepto / DELEGACIÓN - Concepto / DELEGACIÓN - Requisitos

[L]a competencia es la aptitud del funcionario público para el desempeño de una función que es debidamente asignada, bien por la constitución, la ley o los actos administrativos, en cuanto a través de esta normativa se fijan las funciones que debe cumplir quien desempeñe un cargo público. Además, de este ejercicio de funciones por un empleado público, se encuentra aquel que se cumple a partir de un acto de delegación, como instrumento de gestión para la ejecución de la función pública, cuyo concepto se encuentra previsto en los artículos 209 y 211 Superiores y 9° de la Ley 489. Es precisamente esta Ley la que fija las condiciones para que las autoridades administrativas realicen la delegación de funciones. Con fundamento en estas normas, se han fijado los elementos que permiten determinar que esta transferencia de funciones es ajustada a los requisitos que se exigen.

PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO - Por pérdida de vigencia / DECLARATORIA DE PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO – No conlleva un procedimiento previo / LICENCIA AMBIENTAL – Pérdida de vigencia / LICENCIA AMBIENTAL – Temporalidad / DERECHO AL DEBIDO PROCESO – No se vulnera por declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de una licencia ambiental cuyo plazo finalizó

[E]s necesario establecer que el planteamiento de la parte actora no conlleva la violación que predica por cuanto la decisión adoptada no tiene delimitado un

proceso reglado y en esa medida, no es posible alegar que la ausencia de éste represente una vulneración por el desconocimiento del debido proceso administrativo. Tal como están previstas las causales de pérdida de fuerza ejecutoria, la decisión adoptada no conllevaba un procedimiento previo, en tanto el mismo se adelantó cuando se concedió la licencia ambiental a la titular de tal solicitud. En este caso, el procedimiento que adelantó la CAR a través de la oficina competente tuvo fundamento efectivamente en una visita técnica que se realizó el 31 de enero de 2007, en la cual se observó que el proyecto urbanístico Cerro Verde no se desarrolló en su totalidad; además, se advirtieron otras situaciones en torno a la imposibilidad de que en esa zona se permitiera la ejecución de actividades de minería y de construcción. La autoridad ambiental encontró que la operación de urbanismo estaba inactiva y al mismo tiempo que no se habían realizado ninguna obra para la restauración y recuperación morfológica y ambiental de esa área. En ese sentido, destacó que era prioritario “contener” el uso y aprovechamiento de los recursos naturales sin los permisos, autorizaciones y concesiones otorgados por la autoridad ambiental, para lo cual debía acoger los correctivos necesarios. De esta manera, para la autoridad administrativa y con fundamento en los términos del artículo 66 numeral 5 del CCA, concluyó que respecto de la licencia ambiental concedida a la Fiduciaria Tequendama, se había producido la pérdida de fuerza ejecutoria por pérdida vigencia. Si era competente la Jefe de la Oficina Bogotá D.C. - La Calera de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR para declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución 1791 de 1995, por la cual se había otorgado a la Fiduciaria Tequendama una licencia ambiental. Esta demanda se dirigió contra las resoluciones núm. 0043 de 14 de mayo de 2008 y la 096 de 2009, dictadas por la Jefe de la Oficina Bogotá D.C. - La Calera de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, en cuanto declaró la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución 1791 de 1995 y, además, resolvió el recurso de reposición respecto de esa decisión. [...] Bajo esta identificación de la situación de la licencia ambiental y demás autorizaciones conferidas a la Fiduciaria Tequendama, se advirtió que de conformidad con la normativa en que se fundó dicha habilitación y el actual panorama jurídico de la zona de reserva forestal, la CAR podía declarar la pérdida de la fuerza ejecutoria de la Resolución 1791 de 1995, por la cual le había concedido la Licencia Ambiental Ordinaria a la Fiduciaria Tequendama para el proyecto de construcción habitacional denominado Santo Domingo Alto. Estos razonamientos, como se advirtió, tuvieron un único fin, considerar si la licencia ambiental ordinaria se había ejecutado dentro del período de su vigencia, en razón a la situación encontrada en la visita técnica realizada al predio en cuestión.

LICENCIA AMBIENTAL – Temporalidad / DECLARATORIA DE PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DE LICENCIA AMBIENTAL – Por no ejecución del proyecto urbanístico dentro del plazo autorizado

En el caso que es objeto de examen, lo que verificó la autoridad administrativa, entre otras circunstancias, fue la no ejecución del proyecto urbanístico dentro del plazo autorizado, garantizado por el permiso de la autoridad ambiental para su desarrollo (licencia ambiental), que, al no llevarse a cabo en el tiempo fijado para tal fin, posibilitaba a la CAR para declarar la pérdida de fuerza ejecutoria. El análisis que plantea la parte actora para hacer equivaler la decisión que cuestiona, con la de revocatoria o suspensión de una licencia ambiental, no tiene en cuenta que estas decisiones parten de la existencia de uno de los atributos del acto para que produzca efectos, su vigencia. Por ende, las medidas que en desarrollo de las funciones de policía administrativa ambiental puede adelantar la CAR con el fin de superar las condiciones de incumplimiento de las obligaciones que adquirió al obtener la licencia, si tienen ese requerimiento, en tanto presuponen que la

habilitación no se ha extinguido. Contrario ocurre cuando la autorización fenece porque el plazo se cumplió sin que se desarrollara la actividad permitida. En este caso, la decisión se nutre del procedimiento administrativo que se adelantó para la concesión de la licencia, pues es de éste que se observa o se predica la pérdida de fuerza ejecutoria.

LICENCIA AMBIENTAL – Su revocatoria o suspensión difiere de su pérdida de vigencia / DECLARATORIA DE PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DE LICENCIA AMBIENTAL – Es diferente a su revocatoria o suspensión

[L]a Sala comienza por expresar que no le asiste razón a la parte actora en cuanto equipara la declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria con la suspensión o revocatoria de la licencia ambiental. Del texto del artículo 31 del Decreto 1220 de 2005, se colige que una licencia ambiental puede suspenderse o revocarse, cuando el beneficiario incumpla cualquiera de los términos, condiciones, obligaciones o exigencias que le son fijadas en virtud de la ley, el reglamento o el acto de otorgamiento. En el presente caso, no existe ni fue identificada la razón de la cual se derive que la CAR actuó con el propósito de revocar o suspender la licencia ambiental conferida a la Fiduciaria Tequendama. Nótese que ninguna cuestión se adujo por la parte demandante, quien se limitó a cuestionar la indeterminación del plazo, sin controvertir el motivo que invocó la CAR, respecto a que el “proyecto licenciado terminaría de ejecutarse en el año 2001”. De esta manera, está claro que el acto cuestionado verificó la vigencia de la licencia ambiental soportado en que, llegado el plazo para la ejecución del proyecto de urbanización, no se construyó. Esta conclusión no representa una causal de revocatoria o suspensión de la licencia. En este sentido, se concluye que no se configuraron los supuestos ni los elementos para que la CAR estudiara y se pronunciara sobre una suspensión o revocatoria de licencia ambiental, y ante tal situación no era obligatorio adelantar el trámite administrativo que se exige ante tales eventualidades.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 209 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 211 / LEY 489 DE 1998 – ARTÍCULO 9 / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 66 / DECRETO 1220 DE 2005 – ARTÍCULO 31 / DECRETO 1753 DE 1994 – ARTÍCULO 5

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Bogotá, D.C., once (11) de abril de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-24-000-2009-00608-00

Actor: ALIANZA FIDUCIARIA S.A. Y OTROS

Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR

Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho

Referencia: EL ACTO DE DELEGACIÓN CONFERIDO POR EL DIRECTOR DE LA CAR A LA JEFE DE LA OFICINA DE BOGOTÁ D.C. – LA CALERA AMPARA LAS DECISIONES CUESTIONADAS POR CIRCUNSCRIBIRSE A UN ACTO QUE FINALIZA UNA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA. NO ERA NECESARIO QUE SE IDENTIFICARA DE MANERA EXPRESA LA ACTUACIÓN CUMPLIDA POR LA AUTORIDAD DELEGADA. LA LICENCIA AMBIENTAL ES DE CARÁCTER TEMPORAL Y POR ESTE MOTIVO, CUMPLIDO EL PLAZO POR EL CUAL SE CONFIRIÓ, SIN HABERSE DESARROLLADO LA CONSTRUCCIÓN HABILITADA AMBIENTALMENTE, PIERDE SU VIGENCIA. NO EXISTIÓ VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO POR CUANTO LA DECISIÓN ADOPTADA ES RESULTADO DE UNA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA QUE YA SE HABÍA SURTIDO Y EN LA QUE SE FUNDA. NO EXISTIÓ FALSA MOTIVACIÓN.

Referencia: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala decide la demanda interpuesta por las sociedades ALIANZA FIDUCIARIA S.A. y MEGATERRA GRUPO DE INVERSIÓN Y CONSTRUCCIÓN S.A. y, el señor HELMUT MILDENBERG MARTIN contra la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, a través de la cual solicitaron que se declare la nulidad de las Resoluciones 043 de 2008 y 096 de 2009, que declararon la pérdida de fuerza ejecutoria de unos actos administrativos y resolvieron un recurso de reposición, respectivamente.

I.- ANTECEDENTES

I.1.- La parte demandante, a través de apoderado, presentó demanda en contra de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca con el fin de obtener las siguientes declaraciones:

1ª: Declarar la nulidad de la **Resolución núm. 043 de 14 de mayo de 2008**, expedida por la Jefe de la Oficina de Bogotá D.C. - La Calera de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, que declaró la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución nro. 1791 de 21 de septiembre de 1995, por medio de la cual se otorgó a la firma Fiduciaria Tequendama hoy Alianza Fiduciaria S.A.,

licencia ambiental ordinaria para el proyecto de construcción habitacional denominado Santo Domingo Alto, hoy Cerro Verde, ubicado en la carrera 3ª Este a la altura de la calle 71 de Bogotá.

2ª: Que se declare la nulidad de la **Resolución núm. 096 de 11 de junio de 2009**, expedida por la Jefe de la Oficina de Bogotá D.C. - La Calera de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, mediante la cual no se repuso la Resolución 043 de 14 de mayo de 2008.

3ª: A título de restablecimiento del derecho y como consecuencia de la nulidad de las resoluciones demandadas, se le ordene a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, mantener la vigencia de la Resolución 1791 de 21 de septiembre de 1995, que le otorgó a la firma Fiduciaria Tequendama, hoy Alianza Fiduciaria S.A., licencia ambiental ordinaria, para el proyecto de construcción habitacional denominado Santo Domingo Alto, hoy Cerro Verde, ubicado en la carrera 3ª Este a la altura de la calle 71 de Bogotá.

4ª: Se condene a la parte demandada al pago de las costas procesales y agencias en derecho.

I.2.- La parte actora, en síntesis, fundamentó sus pretensiones así:

Señaló que, el Barrio Santo Domingo Alto fue legalizado por el Distrito de Santafé de Bogotá mediante Acuerdo nro. 1 de 1986 del Concejo Distrital.

Indicó que, mediante la Resolución nro. 2398 del 16 de agosto, aclarada por la nro. 2670 de 19 de septiembre de 1994, la CAR aprobó el proyecto para la recuperación morfológica y ecológica de la antigua cantera Santo Domingo Alto,

predio localizado en la carrera 3ª entre las calles 70 y 72, aprobación a la que le precedió el concepto favorable de la Secretaría Distrital de Obras Públicas.

Refirió que mediante el Decreto 857 de 1994 se incorporó para el desarrollo de usos urbanos y de tratamiento especial, al sistema orográfico del predio denominado Santo Domingo Alto, en el que se definió como uso permitido y complementario, el de vivienda.

Afirmó que mediante radicado Nro. 6458 del 5 de junio de 1995 presentó ante la CAR solicitud de licencia ambiental para desarrollar el proyecto de construcción y puesta en marcha del conjunto habitacional “Santo Domingo Alto”, luego denominado “Cerro Verde”.

Mediante Resolución 1791 de 1995 la CAR le otorgó a la Fiduciaria Tequendama¹ la licencia ambiental ordinaria; y por Resolución 876 de 1996 le otorgó una concesión de aguas superficiales derivadas de la fuente de uso público denominada Quebrada La Vieja.

Por medio de la Resolución 0850 de 1996² se concedió licencia de Desarrollo Integral para el predio denominado Cerro Verde.

Esta decisión fue objeto de recursos mediante Resoluciones 1099 de 1996 y 0104 de 1997, que la confirmaron.

Destacó que, la Procuraduría de Bienes del Distrito recibió las zonas de cesión de uso público según acta núm. 37 de 1997.

¹ Los demandantes aclaran que mediante Escritura Pública 4473 de 2005 de la Notaría 28 de Bogotá la Fiduciaria cedió la posición contractual de fiduciario a favor de Alianza Fiduciaria S.A.

² Se indicó que esta licencia fue prorrogada por la Curaduría Urbana N° 5 mediante Resolución N° CU5-0011 del 8 de abril de 1999.

Señaló que, el predio Cerro Verde cuenta con licencia de construcción LC-04-4-0969 de 24 de julio de 2004, otorgada por la Curaduría Urbana 4 de Bogotá, decisión que fue prorrogada.

Indicó que, el proyecto Cerro Verde ejecutó todas las instancias legales y reglamentarias definidas para obtener la licencia ambiental, lo que impone que bajo el principio de la confianza legítima y de buena fe, la licencia de urbanismo y construcción se concedió en buena forma.

Resaltó que, la Resolución CAR 1791 de 1995 dispuso que: *“el término de duración de esta licencia será el mismo de la duración del proyecto, contado a partir de la ejecutoria de esta providencia”*.

A juicio de la parte actora *“no es cierto que la ejecución del proyecto estuviera sometida a plazos ciertos y determinados, comoquiera que la misma Corporación señaló como término la duración del proyecto, que a la fecha de presentación de la demanda no se ha podido ejecutar por diversas razones y no como erróneamente dispuso la CAR al señalar que el término del proyecto ya había finalizado, simple y llanamente porque el estudio ambiental presentado a la CAR por la demandante, señaló un cronograma de actividades en el desarrollo del proyecto que culminaría en el año 2001, lo cual no es cierto, por cuanto reitero, el mismo no se ha podido ejecutar, lo cual conlleva a concluir que la licencia ambiental otorgada por la CAR se encuentra vigente ya que se otorgó por la vida útil del proyecto”*.

Bajo este reclamo, señaló que al no haberse dispuesto un específico término de vigencia para la licencia ambiental no es posible ampararse en el cronograma de

actividades presentado en el estudio de impacto ambiental, cuando ni siquiera se verificó si estaba finalizado o suspendido.

Indicó que, la decisión adoptada en una providencia que resolvió una medida cautelar por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el expediente núm. 2005-0662 de 29 de noviembre de 2005, ordenó a la CAR suspender temporalmente el otorgamiento de las licencias ambientales; sin embargo, este mandato no se predica de los actos administrativos en firme, condición que alegan, tiene la Resolución 1791 de 1995.

A partir de este reclamo aduce que las resoluciones acusadas están precedidas de falsa motivación, falta de competencia, violación del debido proceso y el derecho de defensa.

I.3. En apoyo de sus pretensiones, la parte demandante invocó que las resoluciones acusadas transgreden, entre otras, las siguientes disposiciones de la Carta Política: artículos 6°, 29, 121 y 209 y los artículos 29, 33 y 62 de la Ley 99; 9° y 10° de la Ley 489; 35 y 66.5 del CCA; 31 del Decreto 1220 de 2005 y los Decretos 2811 de 1974, 1541 de 1978, 1753 de 1994.

Como concepto de violación de las anteriores disposiciones la parte actora, indicó lo siguiente:

Falta de competencia

Luego de invocar las normas en que se fundó la Jefe de la Oficina de la CAR de Bogotá D.C. - La Calera para expedir las resoluciones acusadas, destacó que, los artículos 29 y 31 de la Ley 99 le confieren a las Corporaciones Autónomas la facultad de otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales

requeridas por la Ley para el uso, el aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente.

Que mediante las resoluciones 901, 1063 de 2006 y 846 de 2008, el Director General de la CAR delegó al jefe de la Oficina Bogotá - La Calera algunas funciones, entre ellas, la concerniente a la expedición de actos administrativos relacionados con la reserva forestal del bosque oriente de Bogotá.

Afirmaron que los artículos 9° y 10° de la Ley 489 establecen la manera y las reglas a las que se somete la delegación, las que alegan recaen exclusivamente en aquellas funciones que expresamente han quedado consignadas en el acto.

Indicaron que examinados dichos actos de delegación no se aprecia que se encuentre consagrada la facultad de declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de las licencias ambientales, ni la concesión de aguas superficiales, pues ante la inexistencia de especificidad sobre el particular se debe entender que no contaba con esta autorización y en todo caso, no puede entenderse como comprendida o subsumida en las potestades conferidas a la funcionaria que expidió las resoluciones cuestionadas.

De este modo, consideran que la Jefe de la CAR Oficina de Bogotá D.C. carecía de competencia para proferir los actos acusados, pues los servidores públicos solo pueden hacer o ejercer las funciones que expresamente se les haya asignado por la Constitución y la ley, de conformidad con los artículos 6° y 121 Superiores.

- **Violación al debido proceso y derecho de defensa**

Los demandantes consideran que estos derechos se desconocen con los actos demandados porque:

i) El debido proceso es la suma de garantías que protegen al ciudadano que es sometido a cualquier procedimiento administrativo, ii) comporta el derecho al juez natural, como aquel órgano funcional con capacidad o aptitud legal para ejercer la jurisdicción, iii) el derecho de defensa es la posibilidad de replicar y emplear todos los instrumentos adecuados para formular una contra hipótesis a la acusación, pedir pruebas y probar.

También consideran que, los actos se fundaron en pruebas técnicas practicadas por la entidad demandada dentro una actuación administrativa diferente a aquella en la que se dictaron.

Tal acusación, porque tanto la visita del 31 de enero de 2007 y el informe técnico 198 de 28 de mayo de 2007, si bien se consideraron para dictar los actos acusados, su origen provino de una petición para establecer la vigencia de la licencia ambiental que se había otorgado.

Para la parte demandante, esta situación no tiene respaldo en las pruebas que se utilizaron con el fin de expedir los actos acusados, puesto que si lo que se pretendía era verificar el cumplimiento de la licencia ambiental, debieron adoptarse oportunamente las decisiones correspondientes y no hacerlo después de un año y, con fundamento en unas pruebas que se practicaron en una actuación diferente.

Violación del artículo 35 del CCA en concordancia con el artículo 31 del Decreto 1220 de 2005.

Al respecto destacaron que la CAR tomó la decisión de declarar la pérdida de la fuerza ejecutoria de las resoluciones que otorgaron la licencia, sin adelantar la actuación administrativa que se prevé con tal fin y sin haber puesto en conocimiento la apertura de la investigación, con el propósito de ejercer su derecho de defensa, solicitar pruebas y en todo caso, requerir al beneficiario de la licencia para que presente las explicaciones que considere necesarias.

Indicaron que, de la normativa de las licencias ambientales, de carácter especial se aprecia que la decisión adoptada de pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución 1791 de 1995 no tiene soporte por cuanto de proceder una sanción, tendría que ser o la declaratoria de suspensión o la revocatoria de la licencia.

Esta posición, por cuanto de los actos acusados se aprecia que a la parte actora se le endilga que: i) incurrió en incumplimiento de sus obligaciones, términos, requisitos y condiciones establecidos en las licencias ambientales ordinarias, ii) según las disposiciones vigentes (artículos 62 de la ley 99, 33 del Decreto 1753/1994, 31 del Decreto 1220/2005, párrafo del artículo 9° de la Resolución 1791) las decisiones administrativas aplicables a la licencia ambiental conferida, imponen, para la autoridad que su determinación se restrinja a la suspensión o revocatoria y no al uso de la figura que se aplicó, la que se califica de totalmente extraña a este procedimiento.

Que la autoridad demandada se soportó en el auto del 29 de noviembre de 2005 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en cuanto ordenó a las autoridades ambientales, suspender temporalmente el otorgamiento de las licencias ambientales en las áreas de reserva ambiental descrita en el Acuerdo 30 de 1976, cuando lo evidente es que esta orden no le era aplicable a la licencia conferida, en cuanto ya había sido otorgada.

Este argumento, lo señalan como prueba de que la decisión cuestionada es infundada y violatoria del debido proceso y del derecho de defensa.

Aseguraron que contaban con los instrumentos administrativos para desarrollar el proyecto denominado Cerro Verde, en tanto tenían vigentes la licencia ambiental ordinaria y la licencia de construcción y, tenían el uso y la capacidad para ejecutar sus derechos legalmente otorgados.

Cuestionan que la decisión de declarar la pérdida de fuerza ejecutoria se soportó en un concepto técnico por el cual se le requirió a la Fiduciaria Tequendama para la suspensión de la reconfiguración y/o nivelación del terreno sin autorización de la CAR, pero no con el propósito y finalidad de la decisión adoptada.

Afirmaron que al no darse tal requerimiento y, omitírsele cargos como transgresora por estar realizando un daño ambiental al ecosistema, se le impidió demostrar lo contrario a esa acusación.

Que no se tramitó una actuación administrativa con el fin de verificar que tales obras se ejecutaron en virtud de la inicial licencia de desarrollo integral, otorgada por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, desde 1994.

Violación del artículo 66.5 del CCA en concordancia con el artículo 31 del Decreto 1220 de 2005.

Afirmaron que en virtud de esta disposición se señaló en qué eventos los actos administrativos, pierden su fuerza ejecutoria.

Indicaron que la Resolución 1791 de 1995 dispuso en su artículo 3º que la duración de una licencia ambiental es equivalente al proyecto, contada a partir de la ejecutoria de la decisión que la confirió que iría hasta el año 2001, época para la cual finalizaría la construcción del proyecto habitacional conforme al cronograma presentado en el estudio de impacto ambiental.

Al respecto, insisten en que, el incumplimiento del término concedido a la licencia ambiental debió proceder conforme al artículo 31 del Decreto 1220 de 2005, esto es, mediante un proceso que verificara una de las dos decisiones adversas posibles, suspender o revocar.

Consideraron que el incumplimiento del plazo concedido para la licencia ambiental no es asimilable para predicar la inexistencia de un fundamento de hecho, pues uno y otro, comportan consecuencias jurídicas diferentes y en todo caso, porque la CAR no fijó un plazo determinado, sino que lo condicionó a la duración del proyecto.

Falsa Motivación en la expedición de las resoluciones núms. 043 de 2008 y 096 de 2009.

Insistieron en que la Resolución 043 acusada se sustentó en la visita técnica que la autoridad ambiental demandada realizó el 31 de enero de 2007 y en el informe técnico OBDC núm. 198 de 28 de mayo de 2007, en la cual se dieron las siguientes conclusiones: i) establecer que la Fiduciaria Tequendama está realizando un daño ambiental grave al ecosistema de la zona de reserva ambiental y ii) el incumplimiento de la Resolución 1791 de 1995, de acuerdo con lo expuesto en el informe.

Señalaron que de estas conclusiones se aprecia que la CAR tenía conocimiento sobre el presunto incumplimiento de la licencia ambiental otorgada mediante la Resolución núm. 1791, pues si bien se acogió el informe técnico sobre el posible incumplimiento, no se adoptaron las decisiones respecto de requerir para verificarlo según el artículo 9º de la Resolución 1791 de 1995, sino que se declaró una pérdida de fuerza ejecutoria del acto que otorgó la licencia ambiental.

Que la falsa motivación se predica de esta disposición, por cuanto la funcionaria de la CAR asimiló la revocación y la suspensión de la licencia derivada del incumplimiento para declarar la pérdida de fuerza ejecutoria.

Indicaron que con fundamento en el artículo 66.5 la declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria no procede por cuanto en los términos de la Resolución 1791 de 1995 la licencia ambiental se concedió por el término de duración, así: *“el término de duración de esta licencia será el mismo de duración del proyecto, contado a partir de la ejecutoria de esta providencia”*.

Agregaron que al no estar establecido un término de manera específica, lo relevante es que el término de duración de esta lo determine la autoridad ambiental, y en todo caso, porque dada la complejidad del proyecto, se solicitó a la Curaduría³ una prórroga, que fue autorizada por el funcionario en materia de urbanismo de esta ciudad.

II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

³ Se refiere a la licencia de construcción N° LC 04-4-0969 de 24 de julio de 2004, no a la ambiental.

Una vez corregida la demanda⁴ se admitió por auto de 5 de febrero de 2010⁵.
Luego de notificarse⁶, se contestó por la entidad demandada.

CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR

Esta entidad por intermedio de apoderado judicial presentó escrito⁷ por el cual se opuso a las pretensiones de la demanda. Estimó que no es procedente acceder a la declaratoria de nulidad porque las resoluciones se expidieron con acatamiento a las normas superiores.

Como razones de defensa explicó las siguientes:

En cuanto a la falta de competencia señaló que el director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca delegó mediante las Resoluciones 901, 1063 de 2006 y 846 de 2008 a los Jefes de las Oficinas Provinciales y de Bogotá - La Calera los temas concernientes con los cerros orientales tal como se lee de esas disposiciones.

Refirió que de las normas transcritas se desprende que la delegación efectuada por la Resolución 0846 de 09 de mayo de 2008 al Jefe de la CAR Oficina Bogotá – La Calera tiene plena competencia para pronunciarse sobre todos los aspectos relacionados con las licencias ambientales, tales como: otorgarlas, negarlas, autorizar cesiones, suspenderlas, revocarlas y declarar su pérdida de fuerza ejecutoria, a las voces del artículo 66 del CCA.

⁴ La demanda inicialmente se subsanó en el sentido de demostrar quien ostentaba la representación legal de la sociedad ALIANZA FIDUCIARIA S.A., y las razones por las cuales concurría mediante agente oficioso el señor HELMUNT MILDENBERG MARTIN, según auto del 10 de diciembre de 2009 (fl. 59 del expediente)

⁵ Folios 85-86 del expediente.

⁶ La demanda se notificó a la CAR por aviso que obra al folio 91 del expediente.

⁷ Folios 235 a 246 del expediente.

Destacó que tales funciones se encuentran inmersas, según los artículos 29.7 y 31.9 de la Ley 99 de 1993, en las que se establecen de forma general y no como lo solicita la parte actora, de modo particular.

Indicó que la pérdida de fuerza ejecutoria se amparó en el artículo 1° de la Resolución 846 de 2008, al disponer de manera general que tenía competencia para adoptar:” [...] *las demás decisiones que pongan fin a actuaciones administrativas* “.

Frente a la violación del derecho a la defensa que alega la parte actora, afirmó que ello no fue objeto del recurso de reposición, por tal motivo, estos reclamos constituyen situaciones de derecho no planteadas.

Pese a tal conclusión, señaló que, contrario a lo manifestado existe un expediente administrativo que fue en el que se solicitó y tramitó la licencia ambiental y una concesión de aguas, sometidas a unos términos de vigencia que se cumplieron sin que se hubiera hecho uso de las autorizaciones conferidas, lo que devino en la pérdida de fuerza ejecutoria.

Agregó además que, la parte actora no tiene legitimación para solicitar la declaratoria de nulidad de los actos demandados por cuanto la autorización fue conferida a la sociedad Fiduciaria Tequendama S.A., la cual no solicitó autorización para ceder la concesión de aguas y, mucho menos, la licencia ambiental ordinaria, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8° de la Resolución 1791 de 1995 y 32 del Decreto 1753 de 1994, vigentes para la época, pues era la que a la fecha fungía como titular de la pérdida de fuerza ejecutoria.

En cuanto al presunto desconocimiento del artículo 66.5 del CCA, señaló que, según el estudio de impacto ambiental se estableció que la vigencia de la licencia sería por la duración del proyecto, que comenzaría en el año 1995 y terminaría el 21 de septiembre de 2001, acontecimiento frente al cual no solicitó prórroga, como tampoco lo hizo respecto de la concesión de aguas residuales, que también venció el 21 de septiembre de 2001.

Aclaró que la figura de revocatoria o suspensión es procedente siempre que la licencia se encuentre vigente, situación que no aconteció en el sub-lite y, en tal medida, no era viable ante la pérdida de vigencia de la licencia.

En cuanto a la falsa motivación reiteró que los actos administrativos fueron expedidos con respeto de las normas legales y reglamentarias previstas con tal fin.

Finalmente, planteó a título de excepciones la de i) **falta de legitimación por activa de los accionantes**, sustentada en que el titular de la licencia era la Fiduciaria Tequendama S.A. y ii) el planteamiento de hechos nuevos no aducidos en el recurso de reposición contra la Resolución 043 de 2008.

III.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Surtida la etapa probatoria se ordenó correr traslado para alegar de conclusión⁸.

Durante este término el Ministerio Público guardó silencio.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

⁸ La CAR a través de apoderado judicial (fls. 525-529) y los demandantes (fls. 530-535) reiteraron las posiciones expuestas en su contestación y en la demanda, respectivamente.

IV.1. Cuestión previa

En primer lugar, la Sala debe asumir el análisis sobre la legitimación en la causa de la parte actora para controvertir las resoluciones acusadas, basada en que la titularidad de la licencia ambiental recayó en favor de la Fiduciaria Tequendama.

Sobre el particular, se tiene que en el expediente obra copia de la Escritura núm. 4473 de noviembre 29 de 2005⁹ en la que consta que entre Fiduciaria Tequendama S.A. y Alianza Fiduciaria se celebró un acuerdo de cesión de la posición contractual de la Fiducia Comercial, que la primera ostentaba con ocasión del Patrimonio Autónomo - Predio Santo Domingo y que transfirió a la segunda.

En este negocio jurídico se acordó transferir, también a título de cesión, la titularidad de los derechos, deberes y obligaciones contenidas en actos administrativos que allí se enumeran respecto del mencionado predio, entre los que se encuentran la licencia ambiental núm. 1791 de 1995, expedida por la CAR.

Respecto del señor **HELMUNT MILDEMBERG MARTIN** se tiene que en la Resolución 043 de 2008 se hizo mención de la solicitud que la Fiduciaria Tequendama realizó frente al traspaso de la totalidad de los derechos y obligaciones inherentes a la licencia ambiental otorgada mediante Resolución núm. 1791 de 1995¹⁰; y se dispuso notificar el contenido de la decisión, conforme se advierte del artículo 5° de la citada Resolución 043 de 2008.

En cuanto a la sociedad Megaterra S.A., al folio 21 del expediente obra oficio de fecha 01-07-2008 por medio del cual la funcionaria de la CAR que expidió los

⁹ Folios 127-135 Anexo 1 pruebas.

¹⁰ Aunque en el acto administrativo la única mención sobre cómo se define esta solicitud se encuentra en el cuadro que identifica los cumplimientos de la licencia y en específico el relativo con el artículo 8° de la Licencia ambiental así: "LA CAR no autorizó el traspaso de los derechos inherentes de la licencia al señor HELMUNT MILDEMBERG MARTIN, representante legal de la sociedad INTERDEVCO S.A." Fls. 773 vto. C. Pruebas. Tomo 5 de 6.

actos acusados le da a conocer el contenido de la Resolución 043 bajo el argumento *“cuyo contenido le interesa”*.

De este modo, encuentra la Sala que, pese a que la Resolución 1791 de 1995 fue otorgada en favor de la Fiduciaria Tequendama, quienes acudieron a controvertir los actos administrativos lo hicieron apoyados en el derecho que les asiste para oponerse a las decisiones adoptadas por la CAR, con ocasión de la cesión de derechos que les hiciera la Fiduciaria Tequendama.

Luego, esta Sala, en garantía del derecho de acceso a la administración de justicia y en razón al interés que alegan les asiste y, que la propia entidad accionada reconoció al enterarlos de la expedición de los actos acusados, estima que la legitimación e interés con el que acuden a controvertir los actos cuestionados fue acreditado.

Por esta razón, no hay lugar a declarar probada la excepción formulada. Esta determinación no implica en todo caso, un examen sobre la observancia o no de la titular de la licencia ambiental, la Fiduciaria Tequendama, sobre la restricción que le fue señalada en el artículo 8^o¹¹ de la Resolución 1791 de 1995, pues este tema no se sometió a debate de la Sala, lo cual la releva de pronunciarse al respecto.

En cuanto al planteamiento de que la demanda se fundó en argumentos no aducidos en el recurso de reposición interpuesto por la apoderada de la sociedad **MEGATERRA S.A.**, y el señor **HELMUNT MILDEMBERG MARTIN**, la Sala precisa que la alegación de hechos nuevos diferentes a los planteados en la vía gubernativa no es óbice para que puedan exponerse en la instancia jurisdiccional,

¹¹ *“La sociedad beneficiaria no podrá traspasar los derechos inherentes a esta licencia, a ninguna persona natural o jurídica, pública o privada, sin la autorización previa emitida por escrito por parte de esta Corporación”* FI 57. C. 1 Pruebas.

conforme lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Sección, que si bien se refiere al recurso de apelación, con mayor razón aplica frente al recurso de reposición¹².

IV.2. Los actos administrativos demandados

Esta demanda se dirigió contra las resoluciones núm. 0043 de 14 de mayo de 2008 y la 096 de 2009, dictadas por la Jefe de la Oficina Bogotá D.C. - La Calera de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, en cuanto declaró la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución 1791 de 1995 y, además, resolvió el recurso de reposición respecto de esa decisión.

Las resoluciones cuestionadas, en lo pertinente son del siguiente contenido:

1. Resolución 043 de 2008

“[...] Por la cual se declara la pérdida de fuerza ejecutoria de unos actos administrativos y se adoptan otras determinaciones¹³”

LA JEFE DE LA OFICINA BOGOTÁ D.C. - LA CALERA DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR, en ejercicio de las facultades delegadas por la Dirección General mediante la Resolución 901 del 3 de marzo de 2006, modificada por la Resolución 1063 del 28 de marzo de 2006 y con fundamento en el Numeral 9 del Artículo 31 de la Ley 99 de 1993, Decreto ley 2811 de 1974, Decreto 1641 de 1978, Acuerdo 10 de 1989 de la Junta Directiva de la CAR y la Resolución CAR No. 0846 del 9 de mayo de 2008.

CONSIDERANDO

¹² Al respecto el Consejo de Estado, Sección Primera ha mantenido la posición de que es admisible que las partes presenten ante el juez razones y argumentos que no fueron expuestos ante la administración sin que ello derive en una inepta demanda. Decisiones que así lo explican puntualizaron: 1. “[...]el actor en la instancia administrativa no se refirió a los fenómenos de caducidad y prescripción respecto de la facultad sancionatoria a que aluden los artículos 38 del C.C.A y 14 del Decreto 1750 de 1991. **Sin embargo, ello no es óbice para que en la instancia judicial pueda esgrimir las censuras que a bien tenga, a fin de desvirtuar la presunción de legalidad que ampara los actos acusados [...]**” sentencia del 3 de marzo de 2005, radicado 2001-00418-01, C.P. María Claudia Rojas Lasso; y 2. “[...] si lo que la ley pretendiera al acudir ante la jurisdicción contenciosa fuera la reproducción de los argumentos expuestos en la vía gubernativa exigiría copia de los recursos interpuestos en lugar de exigir la demanda con los requisitos del C.C.A.” Sentencia del 11 de diciembre de 2006, radicado 2001-00413-01, C.P. Martha Sofía Sanz Tobón.

¹³ Folios 772-780 Anexo N° 5. Tomo 5 de 6

Que mediante Resolución CAR N° 2398 del 16 de agosto de 1994, se aprobó parcialmente un estudio sobre la recuperación morfológica y ecológica para la cantera localizada en el predio Santo Domingo Alto, presentado por la Sociedad Inversiones HEVI S.A., según consta en el folio 116 del tomo primero del expediente.

Que a través de la Resolución CAR No. 2670 del 19 de septiembre de 1994, se repuso el artículo 1 ° de la Resolución No. 2398 de 1994, en el sentido de declarar que la construcción de nuevas terrazas con maquinarias en los taludes de las antiguas cicatrices de las canteras no se consideraba viable, como tampoco la construcción de una nueva red vial (folio 136, tomo primero del expediente).

Que mediante radicado No. 0456 del 20 de enero de 1995, la Sociedad Inversiones HEVI S.A. solicitó concesión de aguas superficiales para el predio denominado Santo Domingo Alto, allegando los documentos respectivos.

Que la Sociedad Fiduciaria Tequendama, mediante oficio 11759 del 15 de marzo de 1995, allegó una petición de permiso de localización para el predio Santo Domingo Alto, a partir de la cual la División de Reglamentación y Permisos de la CAR **recomendó a dicha empresa la presentación de la solicitud de Licencia Ambiental**, la cual se allegó con oficio No. 6458 del 5 de julio de 1995, para la agrupación de vivienda Cerro Verde, visible a folio 49 del tomo II del expediente.

Que de conformidad con las disposiciones establecidas en el Decreto Distrital 857 del 15 de diciembre de 1994, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca expidió la Resolución No. 1791 del 21 de septiembre de 1995, mediante la cual otorgó licencia ambiental ordinaria a la firma Fiduciaria Tequendama, para el proyecto de construcción habitacional denominado Santo Domingo Alto, ubicado en la Carrera 3ª Este a la altura de la Calle 71 de Bogotá D. C.; así mismo, prohibió la construcción de dos (2) unidades de vivienda (edificios), de la vía de acceso, y de otras obras complementaria.

Que, de conformidad con la normatividad vigente al momento de expedirse la licencia ambiental, ésta se definió como aquella que se otorga sin disponer sobre el otorgamiento de los permisos, autorizaciones o concesiones para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales.

Que mediante Resolución CAR No. 876 del 13 de mayo de 1996, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR resolvió otorgar a la Sociedad Fiduciaria Tequendama una concesión de aguas superficiales derivada de la fuente de uso público denominada quebrada La Vieja, en beneficio del predio Santo Domingo Alto, en la cantidad de 0.075 l.p.s., según consta en el folio 129 del tomo segundo del expediente.

Que con auto CAR No 002105 del 24 de julio de 1997, visible a folio 148 del tomo segundo del expediente, la CAR dispuso aprobar los diseños, planos y memorias de la obra de captación otorgada mediante Resolución CAR No. 876 de 1996.

Que a través del radicado CAR No. 12508 del 21 de diciembre de 1995, la sociedad Fiduciaria Tequendama S. A. solicitó a la Corporación traspasar al señor HELMUNT MILDEMBERG MARTIN la totalidad de los derechos y obligaciones inherentes a la licencia ambiental otorgada mediante Resolución No. 1791 de 1995 (folio 116 del tomo segundo del expediente).

Que a través del radicado CAR No. 97-00000-03513-1 del 13 de mayo de 1997, la Sociedad INTERVEDCO S.A, solicitó permiso de aprovechamiento forestal de Eucaliptos Glóbulos, plantados en las zonas de ampliación de la Blas de acceso en las áreas de construcción, según consta en el folio 182 del tomo tercero del expediente.

Que en el informe técnico DSC 331 del 25 de julio de 1997, se registró la práctica de una visita técnica al predio Santo Domingo, ubicado en la Calle 71 Carrera 3 Este, recomendándose lo siguiente:

“8.1 Por cuanto hasta el momento no hay pronunciamiento sobre el aprovechamiento y lo tala necesaria para el desarrollo del proyecto y aunque se haya sembrado nuevo material vegetal, se hace necesario determinar la conducta en la que ha incurrido la Sociedad INTERVEDCO S.A por el desplome natural o Incentivado por el proyecto de 4 árboles de Eucalipto Glóbulos sin existir en el momento actual el permiso respectivo tanto de aprovechamiento como de transporte respectivo.”

Que mediante radicación número 97-0000-04750-1 del 27 de junio de 1997, la Coordinación del Grupo de Quejas y Reclamos del Ministerio del Medio Ambiente, puso en conocimiento de la CAR las supuestas anomalías cometidas en torno a las excavaciones y explotación de terrenos de propiedad de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP, ubicados en la Calle 71 con Carrera 3 Este.

Que adicionalmente, con Auto No. 378 del 8 de agosto de 1997, se solicitó a la División de Seguimiento y Control de la Corporación practicar inspección ocular de carácter técnico para atender el oficio del 1° de julio de 1997, emanado de la Cámara de Representantes, mediante el cual se remitió la queja presentada por el Sindicato de la Presentada por el Sindicara de la EAAB - ESP, relacionada con la tala de árboles llevada a cabo por la Sociedad Fiduciaria Tequendama S.A. en los predios denominados Tanque Quebrada la Vieja y Resto Las Acacias, ubicados en la Calle 72 costado oriental de la Avenida Circunvalar.

Que con Auto SGYAL - 0131 del 22 de agosto de 2003, se anunció a la Sociedad Fiduciaria Tequendama S.A. la caducidad administrativa de la concesión de aguas otorgada mediante Resolución 0876 de 1996, visible a folio 209 del tomo tercero del expediente.

Que el Informe Técnico OBDC No. 198 del 28 de mayo de 2007, visible a folio 231 del tomo tercero del expediente, establece:

“Seguimiento al cumplimiento de la Resolución 1791 del 21 de septiembre de 1995 Licencia ambiental ordinaria:

Requerimiento	Cumplimiento			Observaciones
	SI	NO	Parcial	
Artículo 3. El término de duración de esta licencia será el mismo del proyecto contado a partir de la ejecutoria de esta providencia.		X		En el Estudio de Impacto Ambiental Agrupación de Vivienda Cerro verde, predio Santo Domingo alto , folio 101, se presenta el

Requerimiento	Cumplimiento			Observaciones
	SI	NO	Parcial	
				cronograma de actividades a desarrollar en el proyecto, con fecha de iniciación 01 de septiembre de 1995 y finaliza el 21 de septiembre de 2001.
Artículo 4. La firma FIDUCIARIA TEQUENDAMA deberá suscribir a favor de la CAR, una póliza por la suma equivalente al treinta por ciento (30%) del costo total del valor del plan de manejo y restauración ambiental propuesto dentro del Impacto ambiental				Únicamente se encuentra la póliza inicial No. 11687325 válida hasta el 02-10-96, primera prórroga No. 12599823, válida hasta el 02-10-97., segunda prórroga No. 12903424 estudio de. hasta 02-10-98
[...]"				

5.2. Seguimiento al cumplimiento de la Resolución 0876 del 13 de mayo de 1996, por la cual se otorga una concesión de aguas.

Mediante AUTO SGYAL 0131 de 22 de agosto de 2003 dispuso:

Requerimiento	Cumplimiento			Observaciones
	SI	NO		
Artículo 1. Anunciar a la Sociedad FIDUCIARIA TEQUENDAMA S.A. la caducidad administrativa de la concesión de aguas otorgada mediante Resolución 0876 de 1996, por no usar la concesión durante dos (2) años		X		La concesión se otorgó por cinco (5) años y no hay solicitud de prórroga en el expediente.

En visita realizada el 31 de enero de 2007, se pudo observar que el proyecto urbanístico Cerro Verde no se ha desarrollado en su totalidad, así mismo se considera lo siguiente:

5.1 El área de la cantera de propiedad de la sociedad Fiduciaria Tequendama, para explotación de materiales de construcción, se encuentra ubicada en una zona no compatible con la explotación de materiales de construcción, de acuerdo con lo establecido en la Resolución MAVDT No. 1197 del 13 de octubre de 2004.

5.2 El área de explotación de materiales de construcción, de propiedad de la sociedad Fiduciaria Tequendama, no cuenta con permiso, licencia o contrato de concesión vigente otorgado por el Ministerio de Minas y Energía.

5.3 En la cantera, no se realizan actividades extractivas de materiales de construcción desde hace varios años. La cantera está conformada por tres frentes de explotación.

5.4 La zona de explotación minera, se encuentra ubicada dentro de la zona de reserva forestal del Bosque Oriental de Bogotá, la cual mediante Resolución No. 0463 del 14 de abril de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en su Artículo 2 (suspendido provisionalmente por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca), está sustraída del área de reserva creada por la Resolución Ni 76 de 1977 de Ministerio de Agricultura.

5.5. Dado que la cantera se encuentra ubicada en una zona no compatible con la minería, sin título, permiso o autorización vigente, inactiva, no cuenta con autorización ambiental y no han realizado obras de reconfiguración morfológica y ambiental de la zona intervenida, se aclara que las condiciones de la cantera se enmarcan en el Parágrafo Cuarto del Artículo Tercero de la Resolución No. 1197 del 13 de octubre de 2004, el cual a la letra dice: En los casos no previstos en el presente artículo, las autoridades ambientales competentes deberán proceder a realizar los análisis casuísticos correspondientes y a adoptar las determinaciones que se ajusten a lo dispuesto en el presente acto administrativo y en las normas ambientales que regulan la materia.

5.6 De acuerdo con la visita técnica realizada a la zona de explotación de materiales de construcción, de propiedad de la sociedad Fiduciaria Tequendama, se pudo constatar que la actividad minera se encuentra inactiva, suspendida. Se evidenció que no se ha realizado ninguna obra tendiente a la restauración y recuperación morfológica y ambiental del área minera.

5.7 La Fiduciaria Tequendama no dio cumplimiento al Auto SGYAL 131 de 22 de agosto de 2003.

5.8 La Resolución 1791 de 1995 es una licencia ambiental ordinaria, se otorga sin disponer de los permisos, autorizaciones o concesiones para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos renovables. Por lo tanto, las labores de nivelación y adecuación del terreno, en la parte oriental del Colegio Gimnasio Moderno, no lo autorizó la CAR.

6. CONCEPTO TECNICO

6.1 Requerir a la sociedad FIDUCIARIA TEQUENDAMA, para que suspenda inmediatamente las labores de reconfiguración y/o nivelación del terreno, que está realizando sin autorización de esta Corporación.

[...]

Establecer por parte del área Jurídica el incumplimiento de la Resolución No 1791 de 21 de septiembre de 1995, de acuerdo con lo expuesto en el presente informe.

Que, de acuerdo con lo manifestado en este Informe Técnico, se hace necesario que la Oficina Bogotá O. C. - La Calera, adelante las actuaciones preliminares con el fin de contener el uso y aprovechamiento de los recursos naturales sin los permisos, autorizaciones y concesiones otorgados por la autoridad ambiental, e imponga los correctivos a que hubiere lugar.

En relación con el numeral 2° del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, que contempla la pérdida de la fuerza de ejecutoria de un acto administrativo en el caso de la desaparición de los fundamentos de hecho o de derecho, se considera lo siguiente:

El Decreto No. 857 de 15 de diciembre de 1994 proferido por tal Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., "por el cual se asigna el tratamiento especial de preservación del sistema ortográfico (sic) a un predio rustico ubicado en el área suburbana de los Cerros Orientales de la ciudad", no puede considerarse vigente a la luz de la expedición de otras normas posteriores que le resultan contrarias a saber:

Resolución MAVDT No. 463 de 2005, "por la cual se rede/imita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá", no contempló la posibilidad de ejecutar proyectos encaminados a usos residenciales por el sistema de agrupación de vivienda, en la forma en que se definió por el Decreto Distrital No. 857 de 1994.

La Resolución CAR No. 1141 de 2006, "Por la cual se adopta el Plan de Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y se establecen otras determinaciones", desarrolló la Resolución 463 de 2005, estableciendo un régimen de usos para la zona de reserva que resulta claramente incompatible respecto del contenido en el Decreto No. 857 de 1994, que constituyó el principal fundamento de derecho de la Resolución CAR No. 1791 de 1995.

En la Resolución MAVDT No. 463 de 2005 y la Resolución CAR No. 1141 de 2006 no se consagró un régimen de transición o excepción para el predio que nos ocupa, en virtud de lo cual es pertinente enunciar el contenido de los artículos 18 y 28 de la Ley 153 de 1987 que rezan:

Artículo 18. Las leyes que por motivos de moralidad, salubridad o utilidad pública restrinjan derechos amparados por la ley anterior, tienen efecto general inmediato.

Artículo 28. Todo derecho real adquirido bajo una ley y en conformidad con ella subsiste bajo el imperio de otra; pero en cuanto a su ejercicio y cargas, y en lo tocante a su extinción prevalecerán las disposiciones de la nueva ley

[...]

Que el tratadista Luis Enrique Berrocal Guerrero, en su obra denominada Manual del Acto Administrativo, cuarta edición, año 2005, sostiene:

"[...] En cuanto a la desaparición de los fundamentos de derecho puede ocurrir:

- Que simplemente desaparezcan del mundo jurídico las disposiciones superiores a las cuales debe su expedición, como ocurre con los actos administrativos que reglamentan normas superiores.

- Que la desaparición se deba a derogación de la norma reglamentada por cambios en el ordenamiento jurídico. En esta situación el decaimiento se dará en la medida en que las disposiciones de los actos administrativos resulten incompatibles con las nuevas disposiciones superiores, derogatorias de las reglamentos, circunstancia que equivale a lo que se conoce como ilegalidad sobreviviente, y que preferimos denominar

antijuricidad sobreviviente para ser más precisos, en tanto abarca todos los niveles jerárquicos del ordenamiento jurídico"

Que en relación con el numeral 5° del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, concerniente a la pérdida de la fuerza de ejecutoria de un acto administrativo cuando pierde su vigencia, se considera lo siguiente:

El Decreto 1753 de 1994, norma aplicable al momento de expedirse la licencia ambiental concedida mediante la Resolución CAR No. 1791 de 1995, disponía que el término de la licencia ambiental será el mismo de la duración del proyecto, obra o actividad". El artículo 3° de dicha Resolución, por su parte, señaló que el término de la licencia otorgada sería el mismo correspondiente a la duración del proyecto, "contado a partir de la ejecutoria de esta providencia", la cual quedó ejecutoriada el 29 de septiembre de 1995.

La duración del proyecto, a su vez, no fue establecida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, sino por el mismo titular de la licencia, pues en el numeral 6.2 del Estudio de Impacto Ambiental que se presentó en el mes de junio de 1995, se señaló que el proyecto licenciado terminaría de ejecutarse en el año 2001.

Lo anterior, además, debe observarse en consonancia con lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto 1753 de 1994, que definía el concepto de planes de manejo ambiental en los siguientes términos:

"Plan de Manejo Ambiental: Es el plan, de manera detallada, establece las relaciones que se requieren para corregir, mitigar, controlar, compensar, y corregir los posibles efectos o Impactos ambientales negativos causados en desarrollo de un proyecto, obra o actividad. Incluye también los planes de seguimiento, evaluación y monitoreo y los de contingencia".

Que respecto de la causal enunciada en el artículo 66 del Decreto 01 de 1984, consistente en la pérdida de la vigencia del acto administrativo, la jurisprudencia proferida por el Consejo de Estado señaló:

"En relación con la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos "cuando pierdan su vigencia", en virtud de su derogatoria, cabe anotar que, si la norma ha dejado de regir ante una situación de sustracción, deja de ser aplicable por la administración y por consiguiente pierde el carácter obligatorio para los asociados."

[...]

Que el tratadista Luis Enrique Berrocal Guerrero, en la obra citada, señaló:

"[...] 2.5 POR PÉRDIDA DE VIGENCIA DEL ACTO

Se encuentra consagrado en el numeral cinco (5) del artículo 66 del CCA. haciendo caso omiso de la impropiedad que hay en el uso de expresión "Vigencia" para denotar una causal distinta a las anteriores, puesto que éstas técnicamente implican también pérdida de vigencia, atendiendo la noción que de vigente trae el diccionario de la lengua española según la cual se puede decir que la pérdida de fuerza ejecutoria significa dejar de estar en vigor u observancia, esta causal, para que pueda ser Justificada y diferenciada de la demás, habrá de entenderla como referida a situaciones en la que el acto administrativo desaparece del mundo

Jurídico, y como consecuencia obvia desaparece la fuerza de sus efectos Jurídicos, como son la anulación, revocación, cancelación, derogación, retiro del acto, etc... "

Que, según la información suministrada por la Subdirección de Planeación y Sistemas de Información de la CAR, el área del predio referido se encuentra localizada en tres zonas de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, distribuidas de la siguiente manera

<i>Rehabilitación Ecológica:</i>	<i>117,261.92 m²</i>
<i>Franja de adecuación:</i>	<i>31,774.67 m²</i>
<i>Zona de Conservación:</i>	<i>5,871.59 m²</i>
<i>Total:</i>	<i>154,908.17 m²</i>

Que los Cerros Orientales se declararon Reserva Forestal a través del Acuerdo 30 de 1976, expedido por el INDERENA, aprobado por la Resolución No. 76 de 1977, emanada del Ministerio de Agricultura.

Que el artículo 206 y 207 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto 2811 de 1974) consagran lo siguiente respecto de las áreas de reserva forestal:

"Artículo 206.- Se denomine área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras - protectoras.

Artículo 207.- El área de reserva forestal sólo podrá destinarse al aprovechamiento nacional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan y, en todo caso, deberá garantizarse la recuperación y supervivencia de los bosques.

En el caso, previamente determinado, en que no existan condiciones ecológicas, económicas o sociales que permitan garantizar la recuperación".

Que la Resolución No. 463 de 2005, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, "por medio de la cual se redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá", establece en su artículo 3° la zonificación interna de esta Reserva Forestal, integrada por las siguientes zonas: Recuperación Ambiental, Recuperación Paisajística, Rehabilitación Ecológica y Conservación.

Que la resolución N° 1141 del 12 de abril de 2006, expedida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – Car mediante la cual se adopta el Plan de Manejo Ambiental de la Zona de reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, dispone los siguiente:

[...]

El Auto del 29 de noviembre de 2005, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en desarrollo de la acción popular 2005-062, contempla en el artículo 3° de la parte resolutive lo siguiente:

"3. Ordenáse al Departamento Administrativo de Planeación Distrital y a los Curadores Urbanos; suspendan temporalmente la aprobación y la concesión de licencias urbanísticas y de construcción, para la realización de proyectos o actividades urbanísticas dentro del área descrita en el acuerdo 30 de 1976. Igualmente, el alcalde mayor de Bogotá D.C. deberá revisar las existentes para los proyectos en ejecución actual o futura, para que estudie la posibilidad de su revocatoria.

La Resolución No. 1141 del 12 de abril de 2006, expedida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, "por la cual se adopta el Plan de Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Protectora Bosque Oriental de Bogotá y se establecen otras determinaciones", consagra en el inciso 2º, numeral 18.3 del artículo 18 lo siguiente:

"En esta zona, además, se prohíbe expresamente la implantación de nuevas unidades de vivienda rural semiconcentrada y/o dispersa y nuevas unidades de carácter dotacional, así como la ampliación de las Infraestructuras suburbanas preexistentes en estas zonas."

Adicionalmente, en el numeral 19.5 de la Resolución mencionada se contempla:

"19.5 Además de lo previsto en los Incisos anteriores, se prohíbe ejecutar cualquiera de las siguientes conductas en tal Zona de Reserva:

(...) 10. En caso de detectarse la ejecución de obras de urbanismo o construcción, deberá adelantarse el procedimiento para aplicar las sanciones urbanísticas consagradas en tal Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, denunciándose, si son del caso, los posibles delitos que pudieran configurar estas actuaciones

12. Otorgar licencias urbanísticas dentro de la zona de reserva"

Por otro lado, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en providencia del 29 de noviembre de 2005

"Ordenase al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR y al Departamento Administrativo del Medio Ambiente - DAMA suspender temporalmente el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, autorizaciones o concesiones ambientales para la realización de proyectos o actividades a que hacen referencia los artículos 31- 9 de tal Ley 99 de 1993, dentro del área de reserva descrita en el Acuerdo 30 de 1976.

Que respecto de la Resolución CAR No. 876 del 13 de mayo de 1996, mediante la cual la Corporación otorgó a la Sociedad Fiduciaria Tequendama una concesión de aguas superficiales para derivarla de la fuente de uso público denominada quebrada La Vieja se determina lo siguiente:

[...]

En mérito de lo expuesto

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. - *Declarar la pérdida de la fuerza ejecutoria de la Resolución No. 1791 del 21 de septiembre de 1995, por medio de la cual se otorgó a la firma Fiduciaria Tequendama Licencia Ambiental Ordinaria para el proyecto de construcción habitacional denominado Santo Domingo Alto, ubicado en la carrera 3 Este a la altura de la calle 71 de Bogotá D. C., por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo. En consecuencia, archívese el trámite administrativo de licencia ambiental.*

ARTÍCULO SEGUNDO. - *Declarar la pérdida de la fuerza ejecutoria de la Resolución CAR No. 876 del 13 de mayo de 1996, mediante la cual la Corporación otorgó a la Sociedad Fiduciaria Tequendama una concesión de aguas sapienciales a derivar de la fuente de uso público denominada quebrada La Vieja, en beneficio del predio Santo Domingo Alto, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto. En consecuencia, se ordenará el archivo del trámite administrativo correspondiente.*

[...]

ARTICULO CUARTO. - *Una vez en firme la presente resolución, remítase copia de esta a la Oficina Bogotá D. C. - La Calera, para que en trámite independiente adelante las actuaciones preliminares a las que haya lugar, con el fin de contener el uso y aprovechamiento de los recursos naturales sin los permisos, autorizaciones y concesiones otorgados por la autoridad ambiental.*

ARTÍCULO QUINTO. - *Notificar el contenido del presente acto administrativo al representante legal de la Sociedad Fiduciaria Tequendama S. A. o a su apoderado debidamente constituido. De igual manera, molifíquese al señor HELMUNT MILDEMBERG MARTIN, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de la presente resolución.*

ARTÍCULO SEXTO. - *Contra el presente acto administrativo procede el recurso de reposición, el cual deberá interponerse ante la Oficina Bogotá D.C. - La Calera, personalmente y por escrito o por medio de apoderado, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del presente proveído, con el lleno de los requisitos previstos en el Código Contencioso Administrativo. [...]"*

2. Resolución No. 096 de 11 de junio de 2009

“Por la cual se resuelve un Recurso Reposición”

LA JEFE DE LA OFICINA BOGOTÁ DC - LA CALERA DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR, en ejercicio de las facultades delegadas por la Dirección General mediante la Resolución 901 del 3 de marzo de 2006, modificada por la Resolución 1063 del 28 de marzo de 2006 y con fundamento en el Numeral 9 del Artículo 31 de la Ley 99 de 1993, Decreto ley 2811 de 1974, Decreto 1541 de 1978, Acuerdo 10 de 1989 de la Junta Directiva de la CAR y la Resolución CAR No. 0846 del 9 de mayo de 2008, y.

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES JURIDICOS Y TÉCNICOS QUE FUNDAMENTARON LA RESOLUCIÓN No. 043 DEL 14 DE MAYO 2008:

[...]

II. RAZONES DE HECHO Y DE DERECHO PRESENTADAS POR EL RECURRENTE:

Que la SOCIEDAD MEGATERRA GRUPO DE INVERSIÓN DE CONSTRUCCIÓN S.A., por medio de su apoderada oportunamente impugnó el contenido de la Resolución No. 043 de 2008. a través de memorial calendado julio 29 de 2008, el cual fundamentó en las siguientes consideraciones:

"- El Proyecto Cerro Verde obtuvo Licencia Ambiental de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR mediante Resolución No. 1791 de fecha 21 de septiembre de 1995.

- La Licencia Ambiental otorgada por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, es un acto administrativo de carácter particular y concreto, generador de derechos y obligaciones.

La Licencia Ambiental fue concedida por la Ley 99 de 1993, en su artículo 50 como la autorización que otorga la Autoridad Ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la Licencia de los requisitos de esta en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación, manejo de efectos ambientales de la obra o actividad.

- La Licencia Ambiental otorgada por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, se expidió en vigencia del Decreto Reglamentario No. 753 de 1994, según el cual el artículo 8º numeral 19, el desarrollo de parcelaciones, loteos, condominios y conjuntos habitacionales en zonas donde no exista un plan de ordenamiento de uso del suelo aprobado por la Corporación Autónoma Regional requerirá Licencia Ambiental.

- La Licencia Ambiental otorgada por la CAR se expidió con fundamento en las normas citadas y en el artículo 208 del decreto ley 2811 de 1974 que establece que la Construcción de obras de infraestructura, como vías, represas o edificaciones, y la realización de actividades económicas dentro de las áreas de reserva forestal, requerirán Licencia Previa. La Licencia solo se otorgará cuando se haya comprobado que la ejecución de las obras y el ejercicio de las actividades, no atentan contra la conservación de los recursos naturales renovables del área.

- La Licencia Ambiental otorgada por la CAR en este contexto, no hizo más que habilitar el desarrollo del proyecto en área de la Resolución 76 de 1977 expedida por el Ministerio de Agricultura con fundamento en el Acuerdo 30 de 1976 del Inderena, porque la Licencia vista como un instrumento de planificación ambiental, fue otorgada luego del análisis de la línea base en el Estudio de impacto ambiental.

- Lo anterior hace suponer que, si el proyecto actualmente se encontrará en zona de reserva estaría habilitado ambientalmente para ser desarrollado por la autoridad ambiental competente que es la CAR, debido a que las Licencias Ambientales se otorgan por la vida útil de los proyectos.

- La Licencia Ambiental otorgada por la CAR, se encuentra vigente ya que se otorgó por la vida útil del proyecto.

- El análisis ambiental del proyecto se agotó en la instancia pertinente y se cumplió a cabalidad con los presupuestos preventivos y de planificación de la Licencia ambiental."

Concluye la recurrente, señalando que el predio Santo Domingo Alto "Cerro Verde" fue objeto de evaluación ambiental, habiéndose presentado el estudio de impacto ambiental a la CAR por los gestores del proyecto y que luego del cumplimiento de los requisitos legales, la citada Entidad le otorgó la licencia ambiental, en la cual según se determinó la posibilidad técnica y jurídica del desarrollo del predio con un proyecto urbanístico.

[...] Para resolver se

CONSIDERA

[...] También se presenta, la pérdida de la fuerza ejecutoria, por extinción de la vigencia temporal de la licencia ambiental, contrariamente a los argumentos jurídicos expuestos por la parte recurrente, ya que, en la Resolución CAR No. 1791 de 1995, contentiva de la licencia ambiental, se dispuso de manera expresa el término preclusivo e improrrogable de la vigencia de la misma, señalándose que este "será el mismo de la duración del proyecto, obra o actividad", en concordancia con el artículo 1° del Decreto 1753 de 1994.

Así, en la Resolución CAR No. 1791 de 1995, artículo 3°, se precisó que el término de duración de la licencia, se iniciaría a partir de la ejecutoria de dicha providencia, situación que se presentó el 29 de septiembre de 1995.

También se reseña que la duración del proyecto fue determinada de forma personal y directa por el solicitante y posterior titular de la licencia ambiental, lo cual se afirma, ya que en el numeral 6.2 del Estudio de Impacto Ambiental, quedó inequívocamente consignado, que el proyecto licenciado terminarla de ejecutarse en el año 2001.

Bajo estas precisiones, es incuestionable que la Resolución CAR No. 1791 de 1995, perdió su fuerza ejecutoria, al haberse presentado la extinción del término hasta el cual fue concedida, es decir, concluyó en el año 2001, sin que sean de recibo los argumentos interpretativos, de normas que se consignan en el memorial impugnativo, los cuales aparecen como Impertinentes e improcedentes frente al punto concreto materia de controversia jurídica. [...]

Frente al argumento de la recurrente que sostiene que la licencia ambiental ha sido considerada por sus representados como un derecho real con carácter patrimonial ya que en la misma confluyen un conjunto unitario de derechos y de obligaciones y así mismo se refiere a los derechos adquiridos, la Corporación debe realizar las siguientes precisiones:

Priman los principios de orden público frente a los derechos particulares o subjetivos de los interesados con la licencia ambiental.

Los actos administrativos por medio de los cuales se otorga una licencia ambiental, no obstante ser de orden subjetivo o particular, no tienen características de inmutabilidad, intangibilidad y mucho menos que sean de carácter definitivo, en razón a la materia sustancial del derecho a gozar de un ambiente sano, y en ese sentido pueden modificarse ulteriormente por motivo de regulaciones o normatividades de orden general que para el caso concreto se

patentizaron con la red limitación y zonificación de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

Además, las normas de carácter ambiental, dada su naturaleza y finalidad prevalecen frente a los intereses privados de los particulares, en razón a los trascendentales postulados del interés social que las inspiran.

Así mismo, es importante señalar que la Corporación mediante concepto de fecha 09 de diciembre de 1994 "(...) ello obviamente sin perjuicio de la competencia de la CAR para pronunciarse posteriormente sobre el proyecto urbanístico que se presente", por lo anterior, nos pronunciamos como se ha expuesto y se ha reiterado en el presente acto administrativo en la pérdida de fuerza de ejecutoria, respecto a la licencia ambiental otorgada mediante la Resolución CAR No. 1791 de 1995.

Estos puntos constituyen y fundamento del pronunciamiento por el Honorable Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia radicación No. 5500, agosto 12 de 1999. Magistrado Ponente: Juan Alberto Polo Figueroa, cuando sobre el tema objeto del recurso de reposición literalmente señaló:

[...] Los actos administrativos que confieren permisos, licencias, autorizaciones y licencias, son actos provisionales, subordinados al interés público y, por lo tanto, a los cambios que se presenten en el ordenamiento Jurídico respectivo, cuyas disposiciones, por ser de índole policiva, revisten el mismo carácter, como ocurre con las normas pertinentes al caso, esto es, las relativas al uso del suelo y desarrollo urbanístico. Quiere decir ello que los derechos o situaciones jurídicas particulares nacidos de la aplicación del derecho policivo, no son definitivos y mucho menos absolutos, de allí que como lo ha sostenido la Sala, no generen clerecl1os adquiridos.

Ello tiene fundamento, entre otras disposiciones, en la segunda parte del primer inciso del artículo 58 de la Constitución, al establecer que cuando da la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social". Y bien es sabido que las normas de contenido policivo, como las de ordenamiento urbano y uso del suelo, se expiden consultando el interés social.

[...] En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO. - No reponer la Resolución No. 043 del 14 de mayo de 2008 'Por la cual se declaró la pérdida de fuerza de ejecutoria de unos actos administrativos y se adopte otras determinaciones', proferida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del presente provisto [...].

IV.3. Los problemas jurídicos por resolver

Precisado el contenido de los actos censurados, el debate planteado se contrae a establecer si como lo alegan los accionantes, las resoluciones acusadas están viciadas de nulidad por los cargos invocados y que se concretan, en los siguientes problemas jurídicos a dilucidar:

.- Si era competente la Jefe de la Oficina Bogotá D.C. - La Calera de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR para declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución 1791 de 1995, por la cual se había otorgado a la Fiduciaria Tequendama una licencia ambiental.

.- Si la CAR a través de los actos acusados vulneró el debido proceso y el derecho de defensa y desconoce las normas superiores por no adelantar un procedimiento con el fin de realizar la declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución 1791 de 1995.

.- Si existió falsa motivación en la decisión de la CAR al declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de la licencia ambiental conferida.

IV.4. Actuación administrativa

Para poner en contexto los actos administrativos objeto de control, conviene realizar un recuento que permita situar los antecedentes y los cargos que cuestiona la parte demandante con ocasión del otorgamiento de una licencia ambiental para el desarrollo de un proyecto de urbanismo y la declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria, así:

- Estudio para la recuperación morfológica y ecológica de la antigua zona de

canteras “Santo Domingo Alto”¹⁴.

- Estudio de Impacto ambiental Agrupación de Vivienda Cerro Verde, Predio Santo Domingo Alto, Intervedco. Junio de 1995¹⁵.
- Memorando Interno núm. DRP – 1144 de 10 de julio de 1995 por el cual la División de Reglamentación y Permisos de la CAR envía el expediente para que conceptúe sobre la radicación 6458.¹⁶
- Memorando Interno de la CAR SPRHN 737 sobre la solicitud de licencia ambiental – Sociedad Fiduciaria Tequendama. Memorando Interno DRP 11444 de 1995¹⁷.
- Auto núm. DRP -1745 de 21 de septiembre de 1995 por el cual se declaró reunida la información para determinar la viabilidad de otorgar la licencia ambiental¹⁸.
- Resolución núm. 1791 de 21 de septiembre de 1995 expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de la CAR *“Por la cual se otorga una licencia ambiental ordinaria y se toman otras determinaciones”*¹⁹.
- Memorando núm. DCA-RNHE-O28 del 10 de marzo de 2000 por el cual se solicita concepto sobre traspaso de la licencia ambiental.²⁰

¹⁴ Folios 3-146 Anexo N° 5. Tomo 1 de 6

¹⁵ Folios 223- 338 Anexo N° 5. Tomo 2 de 6; Folios 339-543 Anexo N° 5. Tomo 3 de 6; Folios 545 -552 Anexo N° 5. Tomo 4 de 6.

¹⁶ Folio 553 Anexo N° 5. Tomo 4 de 6

¹⁷ Folios 554-562 Anexo N° 5. Tomo 4 de 6

¹⁸ Folio 556 Anexo N° 5. Tomo 4 de 6

¹⁹ Folios 567-569 Anexo N° 5. Tomo 4 de 6

²⁰ Folio 682 Anexo N° 5. Tomo 5 de 6

- Solicitud de Carácter técnico requerida por la Jefe de División Seguimiento y control a la Jefe de la División de Reglamentación y licencias para realizar visita al predio – Conjunto habitacional Santo Domingo, para evaluar las condiciones actuales del predio.²¹
- Informe Técnico SGAC – 329 de la visita realizada, en la que consta **“con visita realizada el 10 de junio de 2003, se pudo constatar que el proyecto urbanístico Cerro Verde no se ha desarrollado en su totalidad. Solo existe una vía de acceso al predio: aspecto que se puede observar en las fotos anexas [...]”**²².
- Escrito denominado *“Derechos Adquiridos – Proyecto Cerro Verde. Resolución CAR 1791 de septiembre 21 de 1995”*, presentado por el representante legal de alianza fiduciaria.²³
- Informe Técnico OBDC de 31 de enero de 2007 de la CAR bajo el asunto *“Seguimiento y Control Ambiental”*²⁴.
- Derecho de petición de información suscrito por MEGATERRA S.A., en el que solicitó dejar sin efectos la certificación²⁵ sobre la vigencia de la licencia ambiental concedida a Fiduciaria Tequendama S.A.²⁶
- Respuesta de la CAR a la solicitud de MEGATERRA S.A.²⁷
- Resolución 043 de 2008 *“Por la cual se declara la pérdida de fuerza ejecutoria*

²¹ Folio 685 Anexo N° 5. Tomo 5 de 6

²² Folio 686 Anexo N° 5. Tomo 5 de 6

²³ Folio 692-699 Anexo N° 5. Tomo 5 de 6

²⁴ Folios 715-718 Anexo N° 5. Tomo 5 de 6

²⁵ Se trata de la dictada por el Secretario General de la CAR visible al Folio 729 Anexo N° 5. Tomo 5 de 6.

²⁶ Folio 730-738 Anexo N° 5. Tomo 5 de 6

²⁷ Folios 752 -761 Anexo N° 5. Tomo 5 de 6

*de unos actos administrativos y se adoptan otras determinaciones*²⁸

- Recurso de reposición contra la Resolución 043/2008 presentado por la sociedad MEGATERRA S.A. y el señor HELMUNT MILDEMBERG MARTÍN²⁹.
- Resolución 096 de 2009, *“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”*³⁰.
- Resolución núm. 099 del 7 de mayo de 2010 *“Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa respecto de las Resoluciones N° 043 del 14 de mayo de 2008 y N° 096 de 11 de junio de 2009, y se toman otras determinaciones”*³¹.

IV.5. La decisión

De acuerdo con las censuras, los actos acusados y las demás pruebas aportadas al proceso, se tiene que el reproche de legalidad recae en el desacuerdo de los demandantes sobre la decisión adoptada por la CAR, en el sentido de declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de una licencia ambiental concedida a la Fiduciaria Tequendama para el desarrollo de un proyecto de urbanismo en la zona denominada cerros orientales.

Con estas precisiones se abordan los problemas jurídicos planteados, que se responden de la siguiente manera:

Falta de competencia

²⁸ Folios 772-780 Anexo N° 5. Tomo 5 de 6

²⁹ Folios 787-804 Anexo N° 5. Tomo 5 de 6

³⁰ Folios 811-818 Anexo N° 5. Tomo 5 de 6

³¹ Folio 893-897 Anexo N° 5. Tomo 6 de 6

Como explicación de este vicio de nulidad de los actos administrativos acusados, la parte actora estimó que en la delegación que efectuó el Director de la CAR a la Jefe de la Oficina de Bogotá D.C. - La Calera de esa entidad, no estaba prevista la facultad conferida a esa funcionaria para de manera específica “*declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de las licencias ambientales*”.

Es decir que, el reclamo de la parte actora es que no sobrevino a la expedición de los actos administrativos el traslado de la competencia “*expresa*” de la función que cumplió la funcionaria, y efectuar una declaratoria que no se encontraba contenida en los actos de delegación.

Para resolver esta censura es preciso señalar que la competencia es la aptitud del funcionario público para el desempeño de una función que es debidamente asignada, bien por la constitución, la ley o los actos administrativos, en cuanto a través de esta normativa se fijan las funciones que debe cumplir quien desempeñe un cargo público.

Además, de este ejercicio de funciones por un empleado público, se encuentra aquel que se cumple a partir de un acto de delegación, como instrumento de gestión para la ejecución de la función pública, cuyo concepto se encuentra previsto en los artículos 209³² y 211³³ Superiores y 9^o³⁴ de la Ley 489³⁵.

³² “**ARTICULO 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

³³ “**ARTICULO 211.** La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades.

La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel, reasumiendo la responsabilidad consiguiente.

Es precisamente esta Ley la que fija las condiciones para que las autoridades administrativas realicen la delegación de funciones. Con fundamento en estas normas, se han fijado los elementos que permiten determinar que esta transferencia de funciones es ajustada a los requisitos que se exigen. Al respecto esta Sección los ha concretado, así:

*“La delegación encuentra sustento en los artículos 209, 211 y 305.3 de la Constitución Política y corresponde a un mecanismo jurídico inherente al ejercicio de la función administrativa, que desarrolla el principio de la colaboración armónica de los diferentes órganos del Estado para la efectiva realización de sus fines (artículo 113 de la CP). Según lo dispuesto en la Ley 489 de 29 de diciembre de 1998 y la jurisprudencia de esta Corporación, las características más sobresalientes de la delegación son: (i) se transfiere el ejercicio de funciones propias, (ii) el titular de la función puede reasumirla en cualquier tiempo, (iii) debe recaer en funcionarios del nivel directivo o asesor, (iv) puede hacerse respecto de entidades públicas, (v) requiere de una autorización legal, (vi) debe constar por escrito, (vii) **debe especificar las funciones que se transfieren**, y (viii) no puede ser intemporal, debe otorgarse por tiempo determinado”³⁶*

En este asunto, el reclamo se centra en que la función que cumplió la funcionaria no fue delegada por el Director de la CAR, luego no era posible que adelantara ni definiera el asunto bajo la determinación de declarar la pérdida de fuerza ejecutoria, pues esta competencia no le fue trasladada en virtud de los actos de

La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios.”

³⁴ **“Artículo 9º.- Delegación.** Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente Ley, **podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.**

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

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

³⁵ “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”

³⁶ Consejo de Estado - Sala de Lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Sentencia del 1 de diciembre de 2017. Radicación número: 20001-23-33-003-2017-00107-01(PI). Actor: Carlos Alberto Manjarrez Serna. C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

delegación que invocó.

Al respecto, del texto de los actos acusados se colige que la funcionaria indicó que esa función la ejercía en cumplimiento de las facultades delegadas por la Dirección General de la CAR, mediante las resoluciones 901 del 3 de marzo de 2006, modificada por la Resolución 1063 del 28 de marzo de 2006 y 0846 de 9 de mayo de 2008.

El elemento que es objeto de reclamo se concentra en que la función que cumplió no fue expresamente conferida por el acto de delegación, pues entiende la parte actora, que era necesario que el sentido de la decisión adoptada estuviera dentro de las enumeradas por el acto de delegación.

Para analizar este punto, es necesario verificar el contenido de los actos de delegación en que se fundó la jefe de la Oficina de Bogotá - La Calera de la CAR a efectos de determinar, si conforme lo indica la entidad accionada, sí estaba habilitada para expedir los actos demandados.

Al respecto, el acto específico de delegación en relación con la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, Resolución 0846 de 2008³⁷ dispuso:

“[...] El Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, en uso de sus facultades legales y estatutarias, en especial las otorgadas por el artículo 42, numeral 7 de la Resolución 703 del 25 de junio de 2003; el artículo 9° de la Ley 489 de 1998; y el artículo 29, numeral 1° de la Ley 99 de 1993,

[...]

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: *Delegar a la doctora [...] Jefe de la Oficina*

³⁷ Folios 13 y 13 vto. C. Anexo de pruebas.

*Bogotá D.C. – La Calera, la facultad de **expedir los actos administrativos mediante los cuales se adopten decisiones preliminares o definitivas relacionadas con** el otorgamiento o negación de licencias ambientales, permisos, concesiones o autorizaciones para el aprovechamiento o afectación de recursos naturales renovables, el establecimiento o imposición de los planes de manejo ambiental – PMA o planes de manejo, recuperación y/o restauración ambiental PMRRA, y demás instrumentos de control y manejo ambiental; así como también las relacionadas con la expedición de los actos administrativos definitivos para la imposición de las sanciones previstas en la ley **y demás decisiones que pongan fin a actuaciones administrativas**; expedir las certificaciones que deba emitir la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR por los beneficios tributarios previstos en la norma ambiental; y resolver los recursos y las solicitudes de revocatoria directa que se interpongan contra cualquiera de estos actos administrativos relacionados con la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá [...].”*

De acuerdo con este acto administrativo, la Sala estima que la Jefe de la Oficina Bogotá D.C. - La Calera de la CAR estaba habilitada por ese acto de delegación para expedir, no sólo las específicas decisiones enumeradas y relacionadas con la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental en relación con asuntos ambientales en dicha zona, sino también aquellas, denominadas definitivas, en las actuaciones ambientales concernientes con ese sector y la materia a su cargo. De modo que, el carácter que tiene la declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria de una resolución que confirió una licencia ambiental sí es un asunto que está circunscrito a esas funciones delegadas, en la medida en que pone fin a una actuación administrativa (la que concedió la licencia).

Aceptar la posición de la parte actora de que cada trámite administrativo se debe identificar con la certeza de que la decisión adoptada esté enumerada en el acto de delegación, para darle el alcance de que la función ha sido conferida mediante el acto de delegación, implica solicitar un elemento que no exige el legislador.

Para la Sala, la habilitación que se proclama en la Resolución 0846 de 2008, es

suficiente. Allí se consideró cuál era esa actividad administrativa y de gestión sobre los asuntos ambientales reconducidos a la Jefe de la Oficina de Bogotá D.C. – La Calera de la CAR por parte del Director.

De manera que a dicha funcionaria se le habilitó para adelantar la actuación que culminó con la expedición de los actos cuestionados, a pesar de que el sentido de la decisión adoptada no estuviera expresamente enumerado en tales resoluciones de delegación como lo reclama la parte actora.

Si se aprecia el objetivo del acto de delegación en los considerandos de la Resolución 0846 de 2008, éste se concreta en: *“[...] se hace necesario unificar las delegaciones concernientes a la expedición de algunos actos administrativos relacionados con la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, con el objeto de agilizar y facilitar la implementación de las actuaciones que debe adelantar la Corporación al interior de esta área protegida para lo cual tales funciones se delegarán en la Jefe de la Oficina Bogotá D.C. – La Calera”*.

Entonces, atendiendo este propósito, es claro que la intención del acto de delegación se materializó en los actos administrativos que se requirieran para adoptar decisiones ambientales en la zona del área de reserva forestal de los denominados cerros orientales y a cargo de la CAR.

Por lo anterior, no es de recibo que la delegada funcionaria no estuviera facultada para el desarrollo y el ejercicio de la función encomendada.

De esta manera, no se probó que los actos acusados estén inmersos en el vicio de ilegalidad por incompetencia, pues en lo que constituyó el reclamo de la demanda, la funcionaria actuó en la esfera de las atribuciones que el acto de

delegación le confirió, en razón a su condición de Jefe de esa oficina y a la habilitación para expedir los actos administrativos necesarios para poner fin a una actuación administrativa, tal es el caso, de la declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria de la licencia ambiental, que es objeto de esta demanda.

Violación al debido proceso y derecho de defensa

La parte actora cuestionó que en el trámite administrativo se vulneraron los derechos al debido proceso administrativo y de defensa, por cuanto la Jefe de la Oficina de Bogotá D.C. – La Calera de la CAR, adelantó una actuación que no tuvo como propósito dictar la resolución acusada.

Que este trámite fue resultado de una petición que se inició con otro fin y concluyó con una decisión que no era su objetivo.

Al respecto, es necesario establecer que el planteamiento de la parte actora no conlleva la violación que predica por cuanto la decisión adoptada no tiene delimitado un proceso reglado y en esa medida, no es posible alegar que la ausencia de éste represente una vulneración por el desconocimiento del debido proceso administrativo.

Tal como están previstas las causales de pérdida de fuerza ejecutoria, la decisión adoptada no conllevaba un procedimiento previo, en tanto el mismo se adelantó cuando se concedió la licencia ambiental a la titular de tal solicitud.

En este caso, el procedimiento que adelantó la CAR a través de la oficina competente tuvo fundamento efectivamente en una visita técnica que se realizó el 31 de enero de 2007, en la cual se observó que el proyecto urbanístico Cerro

Verde no se desarrolló en su totalidad; además, se advirtieron otras situaciones en torno a la imposibilidad de que en esa zona se permitiera la ejecución de actividades de minería y de construcción.

La autoridad ambiental encontró que la operación de urbanismo estaba inactiva y al mismo tiempo que no se habían realizado ninguna obra para la restauración y recuperación morfológica y ambiental de esa área.

En ese sentido, destacó que era prioritario “*contener*” el uso y aprovechamiento de los recursos naturales sin los permisos, autorizaciones y concesiones otorgados por la autoridad ambiental, para lo cual debía acoger los correctivos necesarios.

De esta manera, para la autoridad administrativa y con fundamento en los términos del artículo 66 numeral 5 del CCA, concluyó que respecto de la licencia ambiental concedida a la Fiduciaria Tequendama, se había producido la pérdida de fuerza ejecutoria por pérdida vigencia³⁸.

Para adoptar la decisión que se acusa, se consideró por la autoridad administrativa que:

- El Decreto 1753 de 1994³⁹, norma vigente al momento de expedirse la licencia ambiental⁴⁰ conferida por la Resolución 1791 de 1995, disponía que el “*término de la licencia ambiental será el mismo de la duración del*

³⁸ El acto que declaró esta situación también examinó la causal 2º del artículo 66 del CCA por desaparición de los fundamentos de hecho y de derecho; sin embargo, la Sala aclara que la controversia en esta instancia judicial se limitó al numeral 5º de pérdida de vigencia.

³⁹ “*Por el cual se reglamentan parcialmente los Títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.*”

⁴⁰ “**Artículo 2º.-** *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.*”

proyecto, obra o actividad⁴¹, sumado a que la licencia que se confirió a la Fiduciaria Tequendama determinó en su artículo 3° que *“la licencia otorgada sería el mismo correspondiente a la duración del proyecto, contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, la que quedó ejecutoriada el 29 de septiembre de 1995”*.

- Destacó que no fue la CAR la que delimitó la duración del proyecto, sino el titular de la licencia cuando en el estudio de impacto ambiental que presentó en junio de 1995 señaló que el *“proyecto licenciado territorial terminaría de ejecutarse en el año 2001”*.
- Esta delimitación temporal la obligaba en su condición de interesada, no solo a solicitar y obtener la prórroga de la licencia de construcción como lo invocó, sino a extender la vigencia de la licencia ambiental, en razón a que esta no sigue la suerte de la autorización que obtuvo de la Curaduría, puesto que son: i) autoridades diferentes las que habilitan y ii) estos permisos tienen fines diferentes, para el caso, la que interesa a este asunto, se ocupa de examinar y validar la intensidad de la afectación al ambiente y determina si acepta las medidas que se plantean para su preservación.
- Sumado al anterior hecho, la autoridad ambiental reconoció en la visita al predio que fue objeto de licencia ambiental, que se encontraba en la zona de los cerros orientales que fueron declarados reserva forestal a través del Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA, aprobada por la Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura.

⁴¹ Según el artículo 5°, parágrafo 3° “[...] **Parágrafo 3°.-** El término de la Licencia Ambiental será el mismo de la duración del proyecto, obra o actividad. Sin embargo, la autoridad Ambiental, de oficio a petición de parte, podrá establecer un término diferente teniendo en cuenta el estudio de impacto ambiental o la naturaleza del proyecto, obra o actividad.”

- Además, destacó que, por Resolución 463 de 2005 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial delimitó la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, adoptó su zonificación y reglamentó sus usos, así como las determinaciones para el ordenamiento y manejo del área de los Cerros Orientales.
- Que mediante Resolución núm. 1141 de 12 de abril de 2006 la CAR adoptó el plan de Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y el marco normativo que prohíbe las construcciones en la zona de reserva forestal.
- De igual modo adujo que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordenó por auto de 29 de noviembre de 2005, entre otras entidades, a la CAR, suspender temporalmente el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, autorizaciones o concesiones ambientales para la realización de proyectos o actividades que hacen referencia a los artículos 31 a 39 de la Ley 99 de 1993, dentro del área de reserva descrita en el Acuerdo 30 de 1976.
- También se refirió a la concesión de aguas superficiales derivada de la fuente de uso público denominada quebrada la Vieja. Al respecto fijó que el término de la concesión de acuerdo con el artículo 5° de la Resolución 876 de 1996 era por cinco (5) años a partir de la ejecutoria de esa decisión.
- Que fue por auto CAR PED núm. 002105 de 24 de julio de 1997 que la CAR

aprobó los diseños, planos y memorias que la Fiduciaria Tequendama presentó, de lo que concluyó que dicha concesión también había expirado y, por ende, había perdido su fuerza ejecutoria.

Bajo esta identificación de la situación de la licencia ambiental y demás autorizaciones conferidas a la Fiduciaria Tequendama, se advirtió que de conformidad con la normativa en que se fundó dicha habilitación y el actual panorama jurídico de la zona de reserva forestal, la CAR podía declarar la pérdida de la fuerza ejecutoria de la Resolución 1791 de 1995, por la cual le había concedido la Licencia Ambiental Ordinaria a la Fiduciaria Tequendama para el proyecto de construcción habitacional denominado Santo Domingo Alto.

Estos razonamientos, como se advirtió, tuvieron un único fin, considerar si la licencia ambiental ordinaria se había ejecutado dentro del período de su vigencia, en razón a la situación encontrada en la visita técnica realizada al predio en cuestión.

Lo anterior, puesto que el particular que es beneficiario de un derecho para edificar o construir con la observancia de las normas ambientales a las que se obligó mediante la licencia correspondiente, no puede respaldarse de manera indefinida en la autorización que obtuvo. Ello, en razón a que es característica de temporalidad que emerge de su solicitud el ajustarse a un cronograma de actividades a cumplir y, en consecuencia, delimitar un plazo máximo que aspira a emplear para el desarrollo la construcción, so pena de la pérdida de vigencia.

De este modo, no encuentra la Sala que fuera necesario el requerimiento que reclama la parte demandante, pues el propósito de declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de la licencia ambiental proviene del hecho de estar demostrado que

transcurrió el tiempo de habilitación sin que la solicitante hubiese ejecutado las obras de urbanismo que la amparaban.

Así, la Sala no encuentra sustento jurídico en el deber de la administración de que mediara un requerimiento previo a la beneficiaria de la licencia, para que ésta se pronunciara o manifestara frente a los motivos de no ejecución del proyecto al que se le confirió la autorización o permiso.

De otro lado, contrario a lo invocado por los accionantes, no se contempló por la autoridad administrativa ni la revocatoria de la licencia ambiental ni su modificación, trámites que sí reconocen y prevén la necesidad de vincular previamente a quien ostenta este derecho, para que antes de adoptarse la decisión que corresponda, se manifieste y de resultar pertinente, solicite la práctica de pruebas.

Esto, en virtud de las específicas circunstancias que motivan una actuación de tales características, relativas a la verificación del incumplimiento de las obligaciones y deberes que fueron establecidos en la licencia⁴², según lo dispone el artículo 33 del Decreto 1753 de 1994, situación que además quedó reconocida en los artículos 9° y 10° de la licencia ambiental.

En el caso que es objeto de examen, lo que verificó la autoridad administrativa, entre otras circunstancias, fue la no ejecución del proyecto urbanístico dentro del plazo autorizado, garantizado por el permiso de la autoridad ambiental para su

⁴² **Artículo 33°.-** Suspensión o Revocatoria de la Licencia Ambiental. La Licencia Ambiental podrá ser suspendida o revocada mediante resolución motivada sustentada, por la misma autoridad ambiental que la otorgó o por el Ministerio del Medio Ambiente, cuando el beneficiario de la Licencia Ambiental haya incumplido cualquiera de los términos, condiciones, obligaciones o exigencias inherentes a ella consagrados en la ley, los reglamentos o en el mismo acto de otorgamiento.

Parágrafo.- Antes de proceder a la revocatoria o suspensión de la Licencia Ambiental se requerirá por una sola vez al beneficiario de ésta, para que corrija el incumplimiento en el cual ha incurrido presente las explicaciones que considere necesarias sobre las causas de su incumplimiento. En el mismo acto de requerimiento, la autoridad ambiental competente fijará el plazo para corregir el incumplimiento, de acuerdo con la naturaleza del asunto.”

desarrollo (licencia ambiental), que, al no llevarse a cabo en el tiempo fijado para tal fin, posibilitaba a la CAR para declarar la pérdida de fuerza ejecutoria.

El análisis que plantea la parte actora para hacer equivaler la decisión que cuestiona, con la de revocatoria o suspensión de una licencia ambiental, no tiene en cuenta que estas decisiones parten de la existencia de uno de los atributos del acto para que produzca efectos, su vigencia. Por ende, las medidas que en desarrollo de las funciones de policía administrativa ambiental puede adelantar la CAR con el fin de superar las condiciones de incumplimiento de las obligaciones que adquirió al obtener la licencia, si tienen ese requerimiento, en tanto presuponen que la habilitación no se ha extinguido.

Contrario ocurre cuando la autorización fenece porque el plazo se cumplió sin que se desarrollara la actividad permitida. En este caso, la decisión se nutre del procedimiento administrativo que se adelantó para la concesión de la licencia, pues es de éste que se observa o se predica la pérdida de fuerza ejecutoria.

Por estas razones la Sala estima que no se desconoció el derecho de defensa y el debido proceso de la parte actora, habida cuenta, se insiste, que lo verificado fue la pérdida de vigencia del acto del cual era titular Fiduciaria Tequendama, por haber finalizado el plazo de la licencia ambiental.

La decisión corresponde entonces a un seguimiento permanente que la entidad demandada en su condición de autoridad ambiental debe realizar frente a sus actos, sustentada además en una figura contemplada en el artículo 66 del CCA, que además de prever una regla general de obligatoriedad de los actos administrativos, dispone en qué casos excepcionalmente, pierden ese atributo debido a la ocurrencia de alguna de las causales previstas con tal propósito.

De otra parte, la actora tuvo la posibilidad de cuestionar la decisión mediante el ejercicio del recurso de reposición, vía que la permitió para controvertir la conclusión relativa a que no se habían ejecutado las obras respaldadas por la licencia ambiental que las amparaban.

Al respecto, la sentencia C-1189 de 2005 de la Corte Constitucional, precisó:

*“[...] El debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende a todos los tipos de juicios y procedimientos que conlleven consecuencias para los administrados, **de manera que a éstos se les debe garantizar la totalidad de elementos inherentes a este derecho fundamental.** De otra parte, y específicamente en lo que hace relación con los procedimientos administrativos, es necesario precisar que **el derecho con que cuentan los ciudadanos, relativo a la posibilidad de controvertir las decisiones que se tomen en dicho ámbito es consubstancial al debido proceso.** Si bien ambas son garantías que se derivan del principio de legalidad, son dos caras de la misma moneda, esto es, mientras que el derecho a cuestionar la validez de las decisiones funge como garantía posterior, **las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso, tales como** (i) el acceso libre y en **igualdad de condiciones a la justicia**; (ii) el acceso al juez natural; (iii) la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa (con los elementos para ser oído dentro del proceso); (iv) la razonabilidad de los plazos para el desarrollo de los procesos; y, (v) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces y autoridades, **son elementos que deben ser garantizados durante el desarrollo de todo el procedimiento, y apuntan, principalmente, a brindar garantías mínimas previas.** En efecto, los elementos del debido proceso arriba enumerados **buscan garantizar el equilibrio entre las partes, previa la expedición de una decisión administrativa.** Por el contrario, el derecho a cuestionar la validez de la misma hace parte de las garantías posteriores a la expedición de la decisión por parte de la autoridad administrativa, en tanto cuestiona su validez jurídica”.*⁴³

Ahora bien, el debido proceso y los valores que le son implícitos como los principios de buena fe y de confianza legítima son componentes de la actuación que se surte, en la mayoría de las veces, con ocasión de una petición del administrado, solo que, en este caso, la decisión se adoptó como consecuencia de que el trámite administrativo previo ya se había adelantado y, fue el que dio lugar a la concesión de la licencia ambiental, en el que luego se verificaron las habilitaciones aceptadas, las obligaciones y requisitos a los cuales se sometía el

⁴³ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

titular de la licencia, así como el término de vigencia, éste último, que fue el verificado a través de los actos cuestionados.

Tal examen y su determinación, como ya se dijo, está sustentado en una visita técnica⁴⁴ que fue el fundamento fáctico que dio lugar al acto administrativo de pérdida de fuerza ejecutoria, adelantado en virtud de las funciones de **seguimiento y control ambiental** de que está revestida la CAR en su ámbito de jurisdicción y frente a las decisiones que profiere.

Todas estas razones son las que sustentan que, en este caso, no hubo violación de los derechos de la Fiduciaria Tequendama⁴⁵, puesto que, adelantada la visita, se procedió a la notificación de la decisión a esa sociedad y a los demás interesados; también se posibilitó el ejercicio del recurso de reposición, el cual fue presentado⁴⁶ y decidido mediante la Resolución 096 de 2009⁴⁷, y que es objeto de demanda mediante esta acción.

De todo lo anterior, la Sala concluye que el debido proceso y el derecho de defensa no fueron vulnerados.

Violación del artículo 35 del CCA en concordancia con el artículo 31 del Decreto 1220 de 2005

Antes de examinar los argumentos de violación, es necesario considerar las normas citadas como desconocidas y cuyo tenor es el siguiente:

⁴⁴ Folio 715 – 718 del C. de copias (Tomo 5 de 6)

⁴⁵ A los folios 692 – 699 del C. de copias Tomo 5 de 6, (alianza Fiduciaria) se encuentra un documento dirigido a la directora de la CAR respecto de dar respuesta a la Res. CAR 1141 de 12 de abril de 2006, respecto de la aportación de documentos para demostrar los derechos adquiridos que dice le asisten frente al proyecto objeto de la licencia ambiental. Asimismo, se encuentra la petición de Grupo de Inversión y Construcción Megaterra S.A. a efectos de la vigencia de la licencia ambiental, según se aprecia del documento de fecha 23 de enero de 2008 (fls. 730-738 del C. de copias -Tomo 5 de 6).

⁴⁶ Folios 787 a 804 del C. anexo de pruebas.

⁴⁷ Folios 811 a 818 del C. anexo de pruebas.

- **Código Contencioso Administrativo**

“ARTÍCULO 35. *Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.*

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

Cuando el peticionario no fuere titular del interés necesario para obtener lo solicitado o pedido, las autoridades negarán la petición y notificarán esta decisión a quienes aparezcan como titulares del derecho invocado, para que puedan hacerse parte durante la vía gubernativa, si la hay.

Las notificaciones se harán conforme lo dispone el capítulo X de este título.”

- **Decreto 1220 de 2005⁴⁸**

*“[...] Artículo 31. Suspensión o revocatoria de la licencia ambiental. **La licencia ambiental podrá ser suspendida o revocada mediante resolución motivada por la misma autoridad ambiental que la otorgó, sustentada en concepto técnico, cuando el beneficiario de la licencia ambiental haya incumplido cualquiera de los términos, condiciones, obligaciones o exigencias inherentes a ella consagrados en la ley, los reglamentos o en el mismo acto de otorgamiento.***

*Parágrafo. **Antes de proceder a la revocatoria o suspensión de la licencia ambiental se requerirá por una sola vez al beneficiario de esta, para que corrija el incumplimiento en el cual ha incurrido o presente las explicaciones que considere necesarias sobre las causas de su incumplimiento.** En el mismo acto de requerimiento, la autoridad ambiental competente fijará el plazo para corregir el incumplimiento, de acuerdo con la naturaleza del asunto [...].”*

En relación con el planteamiento de esta censura, la Sala comienza por expresar que no le asiste razón a la parte actora en cuanto equipara la declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria con la suspensión o revocatoria de la licencia ambiental.

Del texto del artículo 31 del Decreto 1220 de 2005⁴⁹, se colige que una licencia ambiental puede suspenderse o revocarse, cuando el beneficiario incumpla

⁴⁸ “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.”

⁴⁹ Esta reglamentación no era la vigente para el momento de la expedición de la licencia ambiental.

cualquiera de los términos, condiciones, obligaciones o exigencias que le son fijadas en virtud de la ley, el reglamento o el acto de otorgamiento.

En el presente caso, no existe ni fue identificada la razón de la cual se derive que la CAR actuó con el propósito de revocar o suspender la licencia ambiental conferida a la Fiduciaria Tequendama. Nótese que ninguna cuestión se adujo por la parte demandante, quien se limitó a cuestionar la indeterminación del plazo, sin controvertir el motivo que invocó la CAR, respecto a que el *“proyecto licenciado terminaría de ejecutarse en el año 2001”*.

De esta manera, está claro que el acto cuestionado verificó la vigencia de la licencia ambiental soportado en que, llegado el plazo para la ejecución del proyecto de urbanización, no se construyó. Esta conclusión no representa una causal de revocatoria o suspensión de la licencia.

En este sentido, se concluye que no se configuraron los supuestos ni los elementos para que la CAR estudiara y se pronunciara sobre una suspensión o revocatoria de licencia ambiental, y ante tal situación no era obligatorio adelantar el trámite administrativo que se exige ante tales eventualidades.

Frente a los razonamientos que realizó la CAR en el acto cuestionado, específicamente, en cuanto se refirió al auto del 29 de noviembre de 2005 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que identificó como aquel que ordenó suspender temporalmente el otorgamiento de las licencias ambientales en las áreas de reserva ambiental descritas en el Acuerdo 30 de 1976, la Sala, y de la lectura del acto cuestionado, concluye que tal alusión representa una referencia secundaria sobre la circunstancia verificada respecto del predio, por ello lo trajo a colación como algo adicional. Así expresamente se dijo:

*“[...] Que adicionalmente, **se considera pertinente indicar el marco normativo que establece actualmente** la prohibición de efectuar construcciones dentro de la zona de reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá. [...] (Subrayas fuera del texto)”.*

Esta manifestación no representó un fundamento esencial de la decisión adoptada, luego su pertinencia para de allí derivar que lo que acaeció fue una suspensión de la licencia no encuentra respaldo, pues, se insiste, el argumento principal lo representó el que para ese momento la licencia ambiental no se encontraba vigente y fue lo que precisamente declaró el acto administrativo.

Tal situación se verificó como ocurrida en el año 2001, hecho que no discutió la parte actora, lo que permite a la Sala concluir que frente a esta determinación no se desvirtuó la presunción de legalidad que funda la decisión de pérdida de fuerza ejecutoria.

De ahí que la administración tan solo verificó el incumplimiento del plazo que el administrado fijó como límite para la ejecución del proyecto de construcción, sin discutir en ningún caso, el derecho que le asistió y que fue respetado por la autoridad ambiental, pues ninguna determinación adoptó antes de dicho término, con la cual le impidiera la ejecución del proyecto de urbanización por suspensión o revocatoria de la licencia ambiental, como lo alegan los actores.

Por las anteriores explicaciones, el cargo no prospera.

Violación del artículo 66.5 del CCA en concordancia con el artículo 31 del Decreto 1220 de 2005

En lo que respecta a esta censura, la parte actora insiste en la necesidad de conferir un plazo y un procedimiento para pronunciarse sobre la determinación

adoptada, la que a juicio de los demandantes conlleva necesariamente a la revocatoria o suspensión de la licencia ambiental.

El artículo 66⁵⁰ del CCA, contiene de una parte, una regla: la de obligatoriedad de los actos administrativos. Este atributo corresponde a la exigibilidad de su cumplimiento, tanto para la administración como para el administrado y, de otra, enumera las causales denominadas de pérdida de fuerza ejecutoria de un acto, que conlleva igualmente, tanto para la autoridad como para el ciudadano la imposibilidad de ejecutarlo⁵¹.

Ahora bien, la determinación que adoptó la CAR representa la declaratoria de la entidad de indicarle al beneficiario de la licencia ambiental que su permiso ya no lo puede hacer valer o ejecutar porque el plazo de habilitación con el que contaba, ha fenecido. Esto significa que por el tiempo que transcurrió, no puede ampararse de ese atributo de obligatoriedad de los actos administrativos para realizar el derecho allí contenido.

Sobre la pérdida de la fuerza ejecutoria del acto administrativo, la Doctrina aclara lo siguiente:

⁵⁰ **“ARTÍCULO 66.** Modificado por el art. 9, Decreto Nacional 2304 de 1989. Salvo norma expresa en contrario, **los actos administrativos serán obligatorios** mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero **perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:**

1. Por suspensión provisional.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.

5. **Cuando pierdan su vigencia.**”

⁵¹ Tal conclusión por cuanto esta situación puede interesar a la administración como productora del acto como al administrado. Al respecto esta Sección al examinar la pérdida de fuerza ejecutoria dijo: “[...] tal hecho trae como consecuencia que la Administración no pueda hacerla exigible en la medida en que desaparecieron sus fundamentos de hecho o de derecho, es decir, que perdió su fuerza ejecutoria (artículo 66, numeral 2, del C.C.A.), **circunstancia que sólo puede ser declarada en sede administrativa de manera oficiosa por la autoridad que profirió el acto**, o en virtud de la excepción consagrada en el artículo 67 del C.C.A., **que el interesado puede interponer ante la ejecución del acto administrativo que estime ha perdido dicha fuerza**, como lo precisó esta Sección (Se refiere a la Sentencia de 19 de febrero de 1998, actora, Beatriz González Guillén y otra, exp. núm. 4490, Consejero Ponente, Dr. Juan Alberto Polo Figueroa)”. Citada por el Consejo de Estado Sala de Lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Sentencia del 16 de noviembre de 2006. Radicación número: 05001-23-31-000-1998-00819-01. Actor: Dimatex Limitada. C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

“[...] El ordenamiento positivo reafirma precisamente que [...] la regla aplicable a todo acto administrativo que se encuentre en firme es la de su tránsito ordinario al mundo de la eficacia. Regla general que eventualmente puede excepcionarse, limitándose en consecuencia los efectos jurídicos previstos en la norma administrativa.

Esas limitaciones o rompimientos a la normalidad administrativa se pueden reunir en dos grandes grupos: el primero conformado por las causales que se limitan a suspender los efectos jurídicos del acto en el contexto de la eficacia, y el segundo, estructurado por las causales que evidentemente implican una pérdida total de la fuerza ejecutoria del acto administrativos [...].”⁵²

Esta precisión resulta necesaria, porque en el acto que se discute no se pone en duda la validez del acto que concedió la licencia ambiental, en tanto no se desconocen ni se le cuestiona que hubiese sido dictado en contravía de los requisitos normativos exigidos para la época de su expedición.

Lo que se analiza, soportado en el propio acto, es su actual eficacia para producir los efectos jurídicos que se le confirieron al nacer y al adquirir firmeza, y que se extendieron por el término que se fijó para el desarrollo de la urbanización.

Todo lo anterior está atado con su vigencia, conforme quedó registrado en el artículo 3° de la Resolución 1791 de 21 de septiembre de 1995, **“Por la cual se otorga una licencia ordinaria y se toman otras determinaciones”**, en los siguientes términos:

*“Artículo 1. Otorgar a la firma **FIDUCIARIA TEQUENDAMA** licencia ambiental ordinaria al proyecto de construcción de un conjunto habitacional denominado Santo Domingo Alto ubicado en la carrera 3 Este a la altura de la calle 71 de Santafe de Bogotá D.C.*

[...]

*Artículo 3. El **término de duración de esta licencia** será el mismo **de duración del proyecto**, contado a partir de la ejecutoria de esta providencia. [...].”⁵³*

⁵² Compendio de Derecho Administrativo. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Universidad Externado de Colombia. Ed. 2017. Página 563.

⁵³ Folios 54-58 del C. Anexo 1 Pruebas

De manera que la CAR verificó que habiendo fenecido el término de duración del proyecto que la constructora fijó para adelantar la urbanización cuando solicitó la licencia ambiental y, constatado que no se avanzó en la construcción, estaba facultada, con apoyo en el artículo 66 del CCA para declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución 1791 de 1995.

Se reitera que, no resulta válido aceptar que con tal fin debió adelantarse un nuevo procedimiento administrativo, puesto que verificar tal situación, no amerita de la ley ni exige de la administración, un trámite adicional, en tanto, no se discute un derecho, sino que se verifica una condición sobre la vigencia del acto, a la cual no se opuso la beneficiaria de la licencia en su momento, lo que le impide ahora discutir sobre su legalidad.

Son estas razones suficientes para verificar que no se demostró la violación alegada, lo que impone despachar negativamente esta censura.

Falsa Motivación en la expedición de las Resoluciones núm. 043 de 2008 y 096 de 2009

En lo que corresponde a este reclamo, la parte demandante cuestiona que la CAR se fundó en la visita técnica que adelantó en el predio para verificar, entre otras, las circunstancias que justifican la decisión adoptada en las resoluciones acusadas, empero fueron varias las conclusiones que arrojó dicha visita, lo que representaba la necesidad de declarar la revocatoria de la licencia por incumplimiento de las obligaciones del titular y no la pérdida de fuerza ejecutoria.

Al respecto, y como se precisó anteriormente, la visita que realizó la CAR tuvo como propósito una actividad de **seguimiento y control ambiental**⁵⁴, que no necesariamente implicaba que la determinación a adoptar fuera distinta de la decisión acogida mediante las resoluciones acusadas y no la obligaba a referirse a los demás hallazgos ambientales, pues esas circunstancias no atañen con el acto acusado, el cual se circunscribió en lo que fue objeto de cuestionamiento, a la declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución 1791 de 1995⁵⁵.

Los aspectos concernientes con el presunto daño ambiental al ecosistema no fueron objeto de la demanda, en tanto ninguna medida con relación a esta situación se tomó en el acto demandado, lo que impone a esta Sala, sin necesidad de argumentos adicionales, rechazar las alegaciones de los demandantes sobre este punto.

Los demás razonamientos en los que insisten los accionantes radican en los argumentos que ya fueron analizados como violación de normas superiores.

En todo caso, se insiste, que el razonamiento que esbozan frente a que no se estableció en el artículo 3° de la Resolución 1791 de 1995 un término específico de vigencia de la licencia ambiental, no se compece con la pretensión de los accionantes de catalogarlo como abierto en razón a su ausencia de especificidad, pues de haber resultado así, el juez podría recurrir a lo señalado por el citado

⁵⁴ Según el artículo 31 de la ley 99, las Corporaciones autónomas tienen entre otras funciones, la de ejercer la evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental, función que comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental; y la evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos.

⁵⁵ El acto acusado también declaró la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución CAR 876 de 13 de mayo de 1996, que otorgó una concesión de aguas superficiales, pero respecto de esta determinación no se presentó ningún cargo.

artículo 5° del Decreto 1753 de 1994, vigente para el momento de la concesión de la licencia ambiental, que prevé:

“[...] Parágrafo 3°.- El término de la Licencia Ambiental será el mismo de la duración del proyecto, obra o actividad. Sin embargo, la autoridad Ambiental, de oficio a petición de parte, podrá establecer un término diferente teniendo en cuenta el estudio de impacto ambiental o la naturaleza del proyecto, obra o actividad. [...]”

La explicación de revisar el plazo de las licencias de construcción como una posibilidad para determinar el plazo de que trata el artículo 3° de la Resolución 1791 de 1995 no es de recibo para la Sala, pues es claro que una situación es la duración del proyecto y otra, el término para ejecutar la licencia de construcción, además que esta última sucede a la licencia ambiental.

De admitirse el argumento de la parte actora, debería considerarse el término que se autorizó en la Resolución núm. 0850 de 1996, expedida por el Subdirector del Medio Urbano (E) del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, que concedió licencia de Desarrollo Integral para el predio denominado Cerro Verde y le fijó como plazo el de 24 meses⁵⁶. De manera que tenerla en cuenta implicaría, en principio, que la CAR debió considerar un plazo inferior, el cual en todo caso no es el que prevé la ley, luego no puede ser aceptado, como tampoco la necesidad de recurrir a examinar sus prórrogas.

Atendiendo a los anteriores argumentos, está probado que los actos acusados no están afectados del vicio alegado de falsa motivación, que se presenta “*cuando la situación de hecho que sirve de fundamento al acto administrativo se revela inexistente, o cuando existiendo unos hechos, éstos han sido calificados erradamente desde el punto de vista jurídico, generándose en la primera hipótesis,*

⁵⁶ Esta Resolución se puede consultar al folio 37 a 42 del C. anexo 1 pruebas.

*el error de hecho, y en la segunda, el error de derecho, como modalidades diferentes de la falsa motivación*⁵⁷.

En efecto, en este caso, la parte actora no acreditó que los hechos sustento resultaran inexistentes o errados para adoptar la decisión cuestionada.

En este orden de ideas y comoquiera que este análisis no desvirtuó la legalidad cuestionada, se procederá a denegar las pretensiones de la demanda, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

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

F A L L A :

PRIMERO: DECLARAR no probada las excepciones formuladas por la entidad demandada, por lo expuesto en esta providencia.

SEGUNDO: DENEGAR las pretensiones de la demanda, atendiendo las razones fundamento de esta providencia.

TERCERO: TENER al doctor **WILDEMAR ALFONSO LOZANO BARÓN** como apoderado de **ALIANZA FIDUCIARIA S.A., MEGATERRA GRUPO DE INVERSIÓN Y CONSTRUCCIÓN S.A.,** hoy **INTERDEVCO S.A. EN LIQUIDACIÓN** y **HELMUNT MILDENBERG MARTÍN,** de conformidad con los poderes, visibles a folios 542, 545 y 550 del expediente.

⁵⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 17 de febrero de 2000, Rad. No. 5501. C.P. Manuel Santiago Urueta Ayola.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, archívese la actuación.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 11 de abril de 2019.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS