



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

Expediente: 11001-33-34-002-2018-00269-00
Demandante: Instituto Nacional de Vías- INVIAS
Demandado: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y otro
Tema: Naturaleza jurídica de los Conceptos Técnicos del ANLA-
Función compilatoria del Decreto 1075 de 2015

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a dictar sentencia de primera instancia, dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instauró el Instituto Nacional de Vías en contra del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

“3.1.-Que se declare la nulidad del Acta Administrativo, Resolución No. 01702 de 30 de diciembre de 2016, "POR LA CUAL SE IMPONE UNA SANCION Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES", proferido por el Director General de LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES-ANLA (Unidad Administrativa Especial, adscrita al MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE).

3.2.- Que se declare la nulidad del Acto Administrativo, Resolución No. 00434 do 27 de marzo de 2018 "POR LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICION INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN No. 01702 DE 30 DE DICIEMBRE DE 2016 Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES" proferido por el Director General de LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES ANLA (Unidad Administrativa Especial, adscrita al MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.

3.3.- Que se declara que el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS -INVIAS, no es responsable de los cargos formulados mediante Auto No. 1739 del 8 de junio de 2011, conforme a la parte motiva de las Resoluciones No 01702 de 30 de diciembre de 2016, "POR LA CUAL SE IMPONE UNA SANCIÓN Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES" y Resolución No 00434 de 27 de marzo de 2018, "POR LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN No. 01702 DE 30 DE DICIEMBRE DE 2016 Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES, proferidas por el Director General de LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES ANLA (Unidad Administrativa Especial, adscrita al MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE).

3.4.-Que se declare que el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS-INVIAS, no ha infringido disposición alguna de la normatividad ambiental vigente ni las obligaciones nacidas de la Licencia Ambiental Ordinaria entregada con

resolución No. 1262 de 23 de diciembre de 1997. otorgada para la ejecución del proyecto Construcción del Sector Sur de la Perimetral de la Sabana en el Tramo Intersección Autopista del Sur Rio Bogotá. expedida por LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES-ANLA.

3.5.-Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, a título de restablecimiento del derecho, se declare que el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS- INVIAS, no es sujeto pasivo de la imposición de la multa y por ende no está obligado a cancelar la suma de CIENTO VEINTIUN MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL VEINTE PESOS M/CTE (\$121.675.020,00), contenida en el ARTICULO PRIMERO de la parte resolutive de la Resolución No. 00434 de 27 de marzo de 2018 "POR LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN No. 01702 DE 30 DE DICIEMBRE DE 2016 Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES" proferidas por el Director General de la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES-ANLA. (Unidad Administrativa Especial, adscrita al MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE),

3.6.- Que se condene a la demandada, LA NACIÓN -MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, y a la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES-ANLA, al pago de costas y agencias en derecho en los términos de los artículos 188 y 192 del CPACA, conforme a la sentencia proferida dentro de medio de control de Nulidad y Restablecimiento del derecho”.

2. Cargos

La parte demandante solicitó la nulidad de los actos administrativos acusados con sustento en los siguientes argumentos:

Dijo, que el Concepto Técnico No. 00931 de 9 de marzo de 2018, que habría sido acogido en la Resolución 434 de 2018, proferida por la ANLA, vulneraría mandatos constitucionales y procedimentales, habida cuenta que, no tendría un soporte probatorio para su expedición. Puesto que, se habría expedido sin la participación del Instituto Nacional de Vías, de ahí que se habría desconocido el debido proceso.

Adujo, que se habría vulnerado el debido proceso, dado que, no se habría puesto en conocimiento el Concepto Técnico antes señalado con anterioridad a la expedición de la Resolución 434 de 2018. Para sustentar tal afirmación, sostuvo, que no se habría corrido traslado del Concepto, ni se le habría otorgado la oportunidad de controvertirlo en aras de garantizar el derecho a la defensa.

Aseguró, que la Resolución No. 1262 de 1997, por medio de la cual se otorgó una licencia ambiental a la entidad accionante, habría perdido fuerza de ejecutoria, toda vez que habrían desaparecido sus fundamentos de hecho y derecho.

En ese sentido, refirió, que el Invias, a través de oficio de 30 de marzo de 2007, habría remitido a la entidad demandada un documento denominado “*Actualización de Estudio de Impacto Ambiental para el Proyecto de Construcción del Sector Sur de la Perimetral de la Sabana en el Tramo Intersección Autopista Sur- Rio Bogotá, para su evaluación y aprobación*”.

En ese orden, dijo que, en respuesta a ese documento, la accionada, a través de Auto 2666 de 2008, habría ordenado al Invias dar cumplimiento “*a las especificaciones técnicas y a las medidas de manejo planteadas en la actualización del estudio de impacto ambiental y en el Plan de Manejo Ambiental presentado mediante oficio de 30 de marzo de 2007, y las demás relacionadas*”.

Agregó, que la actora, en reiteradas oportunidades, entre esas, en el oficio del 27 de octubre de 2017, habría informado a la ANLA sobre la imposibilidad presupuestal, financiera y técnica para ejecutar el proyecto que fue licenciado por Resolución No. 1262 de 1997. Así, habría solicitado la modificación de la licencia ambiental, solicitud que habría sido aceptada a través de Resolución No. 550 de 2018, lo que reforzaría el argumento de la pérdida de ejecutoria de las obligaciones vertidas en el acto que otorgó licencia ambiental.

Señaló, que, a pesar que la ANLA, conocía la aceptación de la solicitud de modulación del proyecto licenciado con Resolución No. 1263 de 1997 y la imposibilidad presupuestal, técnica y financiera existente para su ejecución, resolvió el recurso de reposición sin tener en cuenta dicha circunstancia.

Expuso, que existiría falsa motivación de la Resolución 434 de 2018, habida cuenta que la ANLA habría valorado en forma inadecuada la única prueba recaudada en el trámite administrativo, esto es, el Concepto Técnico No. 931 de 2018, el cual habría servido de fundamento probatorio para expedir la Resolución antes señalada.

Explicó, que la ANLA, habría actuado por fuera de sus atribuciones, configurándose la causal de desviación de poder, para soportar este cargo argumentó que, *“como sustentación de la causal, son aplicables las argumentaciones anteriores de las demás causales, esto es, infracción de las normas superiores, expedición del acto administrativo en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa mediante falsa motivación”*.

Finalmente, aseguró, que, con la expedición de las resoluciones acusadas, se habría transgredido la Constitución y la Ley, porque se habría dado aplicación a una norma posterior al momento de la configuración los hechos que habrían servido de base para imponer la sanción, de ahí que se le habría violado el principio de legalidad.

Para sustentar lo anterior, adujo, que para la expedición de la Resolución 434 de 2018, se habría aplicado el Decreto 1076 de 2015, configurándose una aplicación retroactiva de esa norma.

3. Contestación de la demanda

3.1 Autoridad Nacional de Licencias Ambientales

La autoridad Nacional de Licencias Ambientales contestó la demanda y se opuso a totalidad de las pretensiones, al considerar que no le asistía derecho a la demandante.

Indicó que, atendiendo a lo establecido en la Ley 1333 de 2009, se había dado cumplimiento a lo regulado en el artículo 2.2.10.1.1.3 del Decreto 1076 de 2015 y se habrían proferido los Conceptos Técnicos No. 1612 de 2015 y 6112 de 2016, que habrían sido sustento para tasar la multa. De ese modo, agregó que, cumplidas las etapas del procedimiento sancionatorio ambiental, se habría sancionado al Invias.

Dijo, que era evidente que la parte actora no habría considerado que las obligaciones de la Resolución 1262 de diciembre 23 de 1997, no habrían sido objeto de modificación, por lo que se encontrarían vigentes.

Afirmó, que, al no haberse solicitado la modificación al Plan de Manejo Ambiental, era claro que, las obligaciones contenidas en la Resolución antes indicada seguían siendo exigibles, por el término de vigencia del instrumento ambiental.

Dijo, que, en lo referente a la aplicación del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, el procedimiento sancionatorio ambiental, se regiría por principios constitucionales y legales y los principios del artículo 1 de la Ley 99 de 1993. En tal sentido, adujo, que el artículo 5 de la Ley señalada, habría establecido como infracción toda acción u omisión que constituya violación a las disposiciones ambientales vigentes.

Planteó los siguientes argumentos como excepciones de mérito:

(i) Adujo, que la relación de causalidad entre daño y conducta debe demostrarse con elementos probatorios idóneos, situación que no sucedería en el caso de marras. Agregó que debía probarse la relación entre la imputación del daño reclamado con la conducta del sujeto pasivo, es decir, que la causal se configuró por un acto o hecho que quebrantó el derecho de la actora.

Así, dijo, que dicho nexo causal no existiría, ya que se habrían garantizado todos los derechos de la accionante, en cada etapa procesal.

(ii) Precisó, que la demandada habría cumplido con todos los presupuestos legales que rigen sus actuaciones, de ahí que los actos proferidos por esa entidad contarían con los soportes técnicos y jurídicos suficientes que los revisten de legalidad.

Respecto a los cargos, se pronunció de la siguiente manera:

Dijo, en torno al argumento relativo a la falta de traslado del Concepto Técnico No. 00931 de 9 de marzo de 2018, que éste fue elaborado como insumo para motivar las decisiones de la autoridad ambiental de impulso o trámite. Por tanto, no serían obligatorios y no serían requisitos *ad substantian actus* o de validez de la actuación administrativa sancionatoria.

Expuso, que, por regla general, las decisiones de los procedimientos ambientales sancionatorios se pueden expedir sin conceptos técnicos.

Refirió, que el procedimiento estructurado por la Ley 1333 de 2009, no prevé como requisito de validez del acto administrativo la formalidad de correr traslado de los conceptos técnicos.

Sostuvo, que los conceptos técnicos no son un acto administrativo y por eso no serían susceptibles de ser notificados a los interesados. Para sustentar lo de precedencia, adujo, que no reúnen las características de acto administrativo, dado que no producirían efectos jurídicos.

En ese contexto, dijo que, aunque el concepto técnico se encuentre suscrito, este no tiene vinculatoriedad, hasta no estar inmerso en un acto administrativo.

Agregó, que su función sería la de hacer un análisis que sirve de fundamento técnico para adoptar decisiones administrativas en el marco del procedimiento sancionatorio ambiental . Por tanto, infirió, los actos administrativos que los acogen son las que deben ser notificados a los interesados.

Así las cosas, estableció, que los interesados tienen conocimiento de los conceptos técnicos cuando son notificados del auto de formulación de cargos o el acto que finaliza la actuación, de ahí que, sí tendrían acceso al contenido de aquellos, pues se encontrarían incluidos en los actos administrativos que son susceptibles de ser discutidos.

Adujo, que si bien no se correría traslado de los conceptos técnicos, lo cierto sería que estos que se dejan a disposición de la parte interesada para que pueda hacer copias del documento o grabarlo en un documento digital.

Respecto a la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo, dijo, que el trámite de evaluación y seguimiento es independiente al trámite sancionatorio. De esa manera, aseguró que, al momento de resolverse el recurso de reposición en contra de la Resolución No. 1702 de 2016, las obligaciones por las que se le habrían formulado cargos a la actora se encontraban vigentes.

Indicó, que las obligaciones de los cargos formulados se encontraban vigentes al momento de culminar el proceso sancionatorio. De ahí que, la autoridad ambiental en ejercicio de la potestad sancionatoria, tenía la función de adelantar y culminar el procedimiento de investigación.

Agregó, que el proceso investigativo se dividiría en dos fases: (i) investigación a cargo de la autoridad competente y formulación de los cargos y (ii) fase de descargos en donde se plasma la defensa del presunto infractor, y se le otorga al investigado la oportunidad de objetar las pruebas.

Precisó, que para la expedición de una decisión administrativa era necesario un análisis técnico de lo observado en campo, en tal sentido, señaló, que contrario a lo esbozado por la parte actora, el concepto técnico no podría considerarse como una prueba.

Señaló, que, para la tasación de la multa, no se habría aplicado retroactivamente la norma citada, puesto que se habría realizado aplicando lo dispuesto en el Decreto 3678 de 2010, que estaría compilado en el Decreto 1076 de 2015.

Así mismo, sostuvo, que el procedimiento sancionatorio ambiental, estaría inmerso, en la Ley 1333 de 2009, la cual habría entrado a regir con anterioridad al auto a través del que se formularon cargos.

Concluyó, que habría expedido los actos acusados conforme a las competencias establecidas en la Ley y sin desconocer el debido proceso de la parte actora. Por tanto, coligió que, las resoluciones censuradas no vulnerarían las normas de carácter constitucional. Y que el actor se habría limitado a mencionar una serie de normas, sin identificar la supuesta vulneración del ordenamiento jurídico.

3.2 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Revisada la constancia secretarial visible a folio 236 del expediente principal, se desprende que, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no contestó la demanda; no obstante, a folios 232 a 235 obra poder que le fue otorgado a la abogada Luz Stella Camacho Gómez, para su representación.

4. Actividad procesal

El 14 de agosto de 2018, el Juzgado admitió la demanda y ordenó notificar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.¹

El 2 de octubre de 2018, el Juzgado corrigió el auto admisorio en el sentido de ordenar la notificación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

El 25 de junio de 2019, el Despacho declaró la nulidad de lo actuado desde el auto señalado en las líneas que preceden, y corrigió el auto admisorio, ordenando la notificación personal de la providencia tanto al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como al representante legal de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

El 23 de agosto de 2019, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales contestó la demanda².

El 27 de enero de 2021, se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la que fijó el litigio, se incorporaron las pruebas que fueron aportadas por las partes y, finalmente, se ordenó la presentación de los alegatos de conclusión por escrito³.

5. Alegatos de conclusión

5.1 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Solicitó su desvinculación del presente proceso, por falta de legitimación en la causa por pasiva, sustentó su petición bajo el argumento según el cual, el presente litigio sería ajeno a sus funciones y objetivos.

En tal sentido, explicó, que mediante Ley 1444 de 2011, se habría creado la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales como una Unidad Administrativa Especial, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica y adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, encargada de las obras sujetas a licenciamiento y permisos ambientales.

En ese contexto, dijo, que la ANLA era una autoridad desconcentrada de las funciones del Ministerio accionado y que no haría parte de este.

Agregó que, contrarias a las funciones de la ANLA, el Ministerio se encargaría de la gestión del ambiente y los recursos naturales renovables, definiendo políticas para

¹ Folio 208 cuaderno principal

² Folios 253 a 265 *ibídem*.

³ Folios 315 a 317 *ibídem*.

su conservación, ordenamiento, uso y recuperación. Por tanto, no tendría competencia alguna para pronunciarse sobre los actos objeto de litigio.

5.2 Instituto Nacional de Vías

A través del correo electrónico dispuesto para tal fin, el Invías remitió sus correspondientes alegatos de conclusión, en los que reiteró los argumentos que expuso en el escrito de demanda⁴.

5.3 Autoridad Nacional de Licencias Ambientales

Por medio del correo electrónico dispuesto para tal fin, la ANLA presentó sus correspondientes alegatos de conclusión, en los que se ratificó en los argumentos que expuso en la contestación⁵.

II. CONSIDERACIONES

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide lo actuado hasta la fecha, se procederá a dictar sentencia dentro de la demanda promovida por la señora Adriana Ariza Gómez en contra del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Con ese fin, el Despacho seguirá el siguiente derrotero: i) aspectos preliminares ii) problemas jurídicos planteados; iii) caso concreto iv) conclusión; y v) condena en costas.

1. Aspectos preliminares

1.1 De las excepciones de mérito

Revisado el escrito de contestación de demanda de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, se desprende que, planteó como “excepciones de mérito”, los siguientes argumentos: (i) la inexistencia de prueba que acredite el nexo de causalidad entre daño y conducta y (ii) cumplimiento de todos los presupuestos legales en la emisión de los actos administrativos demandados.

Sin embargo, se infiere que, estos no se tratan propiamente de excepciones, sino de argumentos que tienden a enervar las súplicas de la demanda, razón por la que el Despacho se pronunciará al momento de estudiar de fondo el asunto.

1.2 Principio de Congruencia de las decisiones judiciales y solicitud hecha en los alegatos de conclusión

Revisado el expediente, se advierte que, según informe secretarial obrante a folio 236 del expediente, el Ministerio demandado no presentó contestación de la demanda. Sin embargo, en memorial que fue enviado, a través de correo electrónico, allegó sus respectivos alegatos de conclusión.

⁴ Correo electrónico de 11 de febrero de 2021

⁵ Correo electrónico de 9 de febrero de 2021

En ese orden, se observa que, en el escrito de alegatos, el Ministerio accionado solicitó su desvinculación del presente proceso, petición edificada en el argumento según el cual, existiría falta de legitimación en la causa por pasiva para pronunciarse respecto a los actos censurados.

De ese modo, es menester resaltar que, el Consejo de Estado ha precisado que, en los alegatos de conclusión presentados por las partes, no se pueden incluir nuevos aspectos, que no han sido sometidos oportunamente a consideración de la contraparte⁶.

Con fundamento en la jurisprudencia señalada en precedencia, el Despacho no se pronunciará respecto a la solicitud elevada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, habida cuenta que, las etapas procesales son preclusivas y los alegatos de conclusión no son la oportunidad procesal para incluir nuevos problemas jurídicos o proponer excepciones.

1.3 Del oficio procedente del Juzgado Civil del Circuito de Caldas – Antioquia

En memorial allegado al correo electrónico del Despacho, se observa, que el Juzgado Civil del Circuito de Caldas – Antioquia, remitió un oficio en el que solicitó el embargo y retención de los dineros que se depositen a favor del Instituto Nacional de Vías.

De ese modo, en la parte resolutive de este proceso se auscultará su petición, puesto que se encuentra condicionada a la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

3. Problemas jurídicos

Tal y como fue establecido en la audiencia inicial, celebrada el 27 de enero de 2021, las cuestiones a resolver, en el asunto de la referencia, se concretan en las siguientes:

- a) *“¿Vulneró, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, el derecho al debido proceso por cuanto habría proferido la Resolución 434 de 27 de marzo de 2018 con sustento en el Concepto Técnico No. 00931 del 9 marzo de 2018, el cual habría sido expedido sin el conocimiento participación de la parte actora?*
- b) *¿Infringió, el ente demandado, el derecho de defensa, como quiera que no habría otorgado la oportunidad para controvertir la prueba referente Concepto Técnico 00931 del 9 de marzo de 2018?*
- c) *¿Incurrió, la autoridad accionada, en falsa motivación teniendo en cuenta que no habría valorado de forma adecuada el Concepto Técnico 00931 del 9 de marzo de 2018 para resolver el recurso de reposición presentado en contra de la Resolución sancionatoria?*

⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Rad. No.: 08001-23-31-000-2010-00600-01(2078-15) del 16 de noviembre de 2017 C.P William Hernández Gómez

d) *¿Vulneró, la parte demandada, el principio de legalidad, por cuanto habría aplicado el Decreto 1076 de 2015, norma que no se encontraba vigente para la fecha de los hechos?*

4. Caso concreto

Inicialmente, y previo a descender al caso concreto, se advierte que, la solución de este se ceñirá a los argumentos que fueron planteados por el libelista, **bajo la precisión de que el Despacho, se atenderá, privativamente, a auscultar y analizar los problemas jurídicos que se fijaron en la audiencia inicial.**

4.1 “¿Vulneró, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, el derecho al debido proceso por cuanto habría proferido la Resolución 434 de 27 de marzo de 2018 con sustento en el Concepto Técnico No. 00931 del 9 marzo de 2018, el cual habría sido expedido sin el conocimiento participación de la parte actora?

¿Infringió, el ente demandado, el derecho de defensa, como quiera que habría otorgado la oportunidad para controvertir la prueba referente Concepto Técnico 00931 del 9 de marzo de 2018?

¿Incurrió, la autoridad accionada, en falsa motivación teniendo en cuenta que no habría valorado de forma adecuada el Concepto Técnico 00931 del 9 de marzo de 2018 para resolver el recurso de reposición presentado en contra de la Resolución sancionatoria?

Por cuestiones de orden metodológico, se advierte que se auscultarán conjuntamente los cargos contenidos en los literales a) b) y c) , habida cuenta convergen en la discusión sobre el valor probatorio y falta de contradicción del Concepto Técnico No. 00931 de 2018.

Para empezar, debe precisarse que, a través de Resolución No. 1262 de 1997, se otorgó, al Instituto Nacional de Vías, una licencia ambiental para ejecutar “*el proyecto de construcción del sector sur de la perimetral de la Sabana, en el tramo intersección autopista del sur- Río Bogotá*”. Y que, en el artículo segundo de ese acto, se establecieron las siguientes obligaciones en cabeza del beneficiario:

“1.- EL INSTITUTO NACIONAL DE VIAS, deberá conformar en el Sector Sur del proyecto, tal y como lo manifiesta el Estudio de Impacto Ambiental, el desarrollo de un corredor vial y una zona de parque de recreación pasiva con la construcción de casetas para cocinar, caminos peatonales y ciclovías.

2-EL INSTITUTO NACIONAL DE VIAS, hacia el sitio de ingreso por la carretera Soacha la Mesa deberá desarrollar zonas de parqueadero, restaurantes, algunas zonas de juegos infantiles y una concha acústica o media torta para el desarrollo de espectáculos al aire libre.

3.- EL INSTITUTO NACIONAL DE VIAS, desarrollará además una zona deportiva al norte de la vía Soacha - la Mesa y un parque en la zona de empalme entre Cerro Gordo y la Avenida Regional Longitudinal (...).”

Posteriormente, a través de Resolución No. 1702 de 2016, se resolvió imponer al Invias sanción de multa, tras haber sido declarado responsable de los cargos formulados en el auto No. 1739 de 8 de junio de 2011, en donde se estableció:

"Cargo primero- Por incumplir, presuntamente, lo dispuesto en los numerales 1, 2 y 3 del artículo segundo de la Resolución 1262 del 23 de diciembre de 1997, reiterado en el artículo segundo del Auto 2666 del 27 de agosto de 2008 y en el artículo segundo del Auto 2471 del 26 de agosto de 2009, relacionado con la construcción de un parque de recreación pasiva, de casetas para cocinar, de caminos peatonales y ciclovías; el desarrollo de zonas de parqueadero, restaurantes, juegos infantiles, una zona deportiva y un parque en la zona de empalme entre Cerro Gordo y la Avenida Regional Longitudinal, en el marco del proyecto de Construcción del Sector Sur de la Perimetral de la Sabana en el Tramo Intersección Autopista del Sur-Río Bogotá".

Cargo segundo. Por incumplir, presuntamente, lo dispuesto en la ficha No. 13 Programa de Empradización del Plan de Manejo Ambiental (PMA), en el artículo cuarto del Auto 2666 del 27 de agosto de 2008, reiterado en el artículo tercero del Auto 2471 del 26 de agosto de 2009, relacionado con la presentación de un cronograma ajustado del proyecto, el diseño paisajístico previsto para el corredor vial del mismo, un plan de revegetalización y empradización de las áreas intervenidas y un programa de estabilización de taludes, en el marco del proyecto de "Construcción del Sector Sur de la Perimetral de la Sabana en el Tramo Intersección Autopista del Sur - Río Bogotá".

Luego, a través de Resolución No. 434 de 2018, se resolvió el recurso de reposición en contra de la Resolución sancionatoria, en el sentido de modificar el artículo segundo de ese acto, rebajando el monto de la multa.

Así las cosas, para la tasación de la multa se precisó, que se habría tenido en cuenta el Concepto Técnico No. 00931 de 2018, mediante el que se revisó la liquidación del valor de la sanción pecuniaria y se emitió la siguiente recomendación:

***"Se recomienda** reponer la sanción tipo multa impuesta al Instituto Nacional de Vías - INVIAS, identificado con NIT 800.215.807-2, mediante Resolución No. 1702 del 30 de diciembre de 2016, por un valor de ciento veintidós millones seiscientos setenta y cinco mil veinte pesos M/C (\$121.675.020) por los argumentos expuestos en el presente concepto técnico". (Se destaca)*

Precisado lo anterior, es menester descender a los problemas jurídicos que fueron planteados por el libelista. Para ello debe considerarse que el actor indicó, que las resoluciones acusadas serían nulas toda vez que: (i) para la expedición de la Resolución No. 434 de 2018, se habría tenido en cuenta el Concepto Técnico No. 931 de 2018, mismo que se habría expedido sin la participación del Invias, (ii) la resolución antes indicada habría valorado de manera inadecuada el Concepto antes referido, siendo este la única prueba recaudada en el trámite administrativo, y no se le habría otorgado oportunidad a la actora de controvertirla.

En ese razonamiento, inicialmente, deberá desatarse el siguiente problema jurídico subordinado: *¿Cuál es la naturaleza jurídica de los conceptos técnicos que son expedidos por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales?*

Así, se evidencia que el Decreto 1076 de 2015, retomando lo regulado en el artículo 3 del Decreto 3678 de 2010, ha establecido que la motivación de la sanción contenida en un acto administrativo, debe tener como fundamento el informe técnico, y que en este último deben determinarse:

"(...) los motivos de tiempo, modo y lugar que darán lugar a la sanción, detallando los grados de afectación ambiental, las circunstancias agravantes

y/o atenuantes y la capacidad socioeconómica del infractor, de forma que pueda determinarse la debida aplicación de los criterios a que se refiere el presente reglamento”.

Igualmente, debe indicarse que, la ANLA ha determinado que sus conceptos técnicos son documentos que registran los resultados de una evaluación técnica⁷.

Aunado a lo de precedencia, se destaca, que la Corte Constitucional ha establecido que, *“los conceptos no configuran, en principio, decisiones administrativas pues no se orientan a afectar la esfera jurídica de los administrados, esto es, no generan deberes u obligaciones ni otorgan derechos”*⁸.

Sentado lo anterior, y revisado el Concepto Técnico No. 931 de 2018, se advierte, que se trata de un mero concepto en el que se sugiere lo atinente a la tasación de multa, en donde se evalúan aspectos como: (i) el beneficio ilícito, (ii) la temporalidad, (iii) el grado de afectación ambiental y/o evaluación de riesgo, (iv) circunstancias agravantes y atenuantes, (v) capacidad socioeconómica y posteriormente se emite una recomendación⁹.

Así mismo y del análisis el Concepto Técnico aludido, se advierte, que este contiene, además de un análisis técnico, una recomendación, que puede ser acogida por la Administración, sin que exista un imperativo para ello, de ahí que no tenga efectos vinculantes.

Así las cosas, una primera conclusión puede extraerse a partir de su verdadera naturaleza jurídica. Ya que tal concepto técnico solo concierne a un acto jurídico que no tiene la potencialidad de configurar una situación jurídica nueva, como tampoco corresponde a un acto administrativo de carácter vinculante. Por ello, ante su efecto inocuo, no resulta admisible afirmar que hubiera sido necesario correr traslado a la actora de las recomendaciones allí contenidas. Por lo que, su falta de traslado no configura una vulneración al debido proceso y al derecho de defensa.

De otro lado, y respecto al argumento del actor, referente a que, el Concepto Técnico habría sido la única prueba que se recaudó en el trámite administrativo para efectos de proferir el acto acusado y que este se habría valorado inadecuadamente; se reitera al actor, que tal aserto no es correcto, en la medida en que aquel no tiene un alcance probatorio, solo es un insumo de carácter técnico sin efectos coercitivos.

Por ende, en caso de ser acogido, su función es la de apoyar, con argumentos técnicos, la decisión vertida en un acto administrativo; por tanto, es evidente que no tiene naturaleza de prueba, de ahí que la edificación de los cargos y su argumentación estén soportadas en un yerro respecto a la naturaleza jurídica de los mismos, en consecuencia, tal tesis no puede ser de recibo para el Despacho. Corolario de todo lo anterior, el presente cargo no tiene vocación de prosperidad.

4.2 ¿Vulneró, la parte demandada, el principio de legalidad, por cuanto habría aplicado el Decreto 1076 de 2015, norma que no se encontraba vigente para la fecha de los hechos?”

⁷ <http://portal.anla.gov.co/instrumentos>

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C- 542 de 2005

⁹ Folios 98 a 106 cuaderno principal

Para empezar, debe recordarse que, para sustentar el presente cargo, el actor adujo, que para realizar la tasación de la multa que se le habría impuesto a Invias a través de la Resolución No. 434 de 2018, se habría dado aplicación al Decreto 1075 de 2015, norma que habría sido proferida de manera posterior a la configuración de los hechos que fueron sustento para imponer la sanción.

Así mismo, se observa que, en la Resolución No. 434 de 2018, se determinó:

“ (...) No obstante, de lo anterior, la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES -ANLA considera procedente reponer la providencia recurrida en el sentido exclusivo de tasar la multa de manera ajustada a los parámetros del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 y el 2.2.10.1.1.3 del Decreto 1076 de 2015, al igual que la Resolución MAVDT 2010 y según los criterios del Concepto Técnico N° 00931 del 09 de marzo de 2018”. (Se destaca).

Así las cosas, del texto en cita, se desprende que, la tasación de la multa se sustentó, no solamente en el artículo 2.2.10.1.1.3 del Decreto 1076 de 2015, sino también, en la Ley 1333 de 2009, los criterios vertidos en el Concepto Técnico No. 00931 de 2018 y la Resolución MAVDT 2010.

En ese razonamiento, debe señalarse, que el artículo 2.2.10.1.1.3 del Decreto 1076 de 2015, regula:

“Artículo 2.2.10.1.1.3. Motivación del proceso de individualización de la sanción. Todo acto administrativo que imponga una sanción deberá tener como fundamento el informe técnico en el que se determinen claramente los motivos de tiempo, modo y lugar que darán lugar a la sanción, detallando los grados de afectación ambiental, las circunstancias agravantes y/o atenuantes y la capacidad socioeconómica del infractor, de forma que pueda determinarse la debida aplicación de los criterios a que se refiere el presente reglamento.

Así mismo y en el evento en que la infracción haya generado daño ambiental, el informe técnico deberá indicar las características del daño causado por la infracción”.

En tal sentido, debe precisarse que, los hechos por los que fue sancionada la demandada se determinaron en el auto de formulación de cargos No. 1739 de 2011¹⁰. De ahí que, en principio, no podía aplicársele al caso el Decreto 1076 de 2015.

Sin embargo, de la revisión del Decreto señalado en precedencia, se advierte que, tuvo la función de compilar normas reglamentarias preexistentes. En tal sentido, el artículo 2.2.10.1.1.3 del Decreto 1076 de 2015, se encontraba previamente contenido en el artículo 3 del Decreto 3678 de 2010, norma que sí estaba vigente al momento en el que se cometieron los hechos que motivaron la sanción.

En tales condiciones, pierde asidero el argumento de la demandante atinente a que existió vulneración al principio de legalidad. Por consiguiente, el presente cargo se niega.

Colofón de lo aludido, se considera que la respuesta a los problemas jurídicos indicados es que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales no incurrieron en vicios que desvirtúen la

¹⁰ Folio 51 cuaderno principal

legalidad los actos censurados. Por ende, todos los cargos de nulidad propuestos se niegan.

5. Conclusiones

En conclusión, como quiera que no se habría comprobado la configuración de las causales de nulidad propuestas por la parte demandante en su concepto de violación, el Juzgado negará las pretensiones de la demanda, por no haberse desvirtuado la presunción de legalidad que acompaña la Resolución No. 01702 de 30 de diciembre de 2016 y la Resolución No. 00434 do 27 de marzo de 2018, proferidas por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

6. Condena en costas

Según lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, el criterio subjetivo – valorativo para la condena en costas implica: i) el resultado de la derrota dentro del proceso o recurso que se haya propuesto (objetivo); y ii) que en el expediente se revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación.

Por lo tanto, el Despacho considera que, en el presente asunto, no hay lugar a imponer una condena en costas al demandante, en la medida que, si bien se negó la prosperidad de las pretensiones de la demanda, no se acreditó probatoriamente su causación, es decir, no aparece prueba alguna que acredite los gastos en que incurrió la autoridad demandada.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO. Negar las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. Sin condena en costas.

TERCERO. Por intermedio de Secretaría, librar oficio al Juzgado Civil del Circuito de Caldas - Antioquia, informando que se han negado las pretensiones de la presente demanda, y por tanto, no se ha determinado ninguna condena a favor del Instituto Nacional de Vías –Invias que pueda resultar cobija por dicha orden de embargo. Anéxese al exhorto, esta sentencia.

CUARTO. Ejecutoriada la presente providencia, **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


Gloria Dorys Alvarez García
Juez

Firmado Por:

**GLORIA DORYS ALVAREZ GARCIA
JUEZ**

**JUZGADO 002 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE BOGOTA, D.C.-
SANTAFE DE BOGOTA D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

35a9fafb4451c6bd7a2965e0e9ecbbbc20c1d8f9df87c3531bb47585635deca7

Documento generado en 28/05/2021 04:10:33 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>