

RESOLUCIÓN No. 00063

“POR LA CUAL SE REVOCA EL AUTO NO. 00155 DEL 09 DE FEBRERO DE 2022 Y LAS RESOLUCIONES NO. 00689 DE 22 DE MARZO DE 2022 Y 04377 DE 18 DE OCTUBRE DE 2022, Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES”

LA SUBDIRECCIÓN DE CONTROL AMBIENTAL AL SECTOR PÚBLICO DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE

En ejercicio de sus facultades delegadas mediante la Resolución 01865 del 6 de julio de 2021 de la Secretaría Distrital de Ambiente, modificada por la resolución 046 del 13 de enero de 2022, el Acuerdo Distrital 257 de 2006, Decreto Distrital 109 de 2009, modificado parcialmente por el Decreto Distrital 175 de 2009, y conforme al Decreto 1076 de 2015,

CONSIDERANDO

ANTECEDENTES

Que, las fundaciones denominadas **FUNDACIÓN COLECTIVO SOMOS UNO; FUNDACIÓN RENOVAR ARTE PARA EL DESARROLLO FUNRADES; ASOCIACIÓN CENTRO DE ALTERNATIVAS AL DESARROLLO CEALDES**, presentaron ante la Secretaría Distrital de Ambiente, mediante radicado 2021ER110995, solicitud de celebración de audiencia pública ambiental establecida en el artículo 2.2.2.4.1.3. del Decreto 1076 de 2015, dentro del marco de permisos de ocupación de cauce de titularidad de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá -EAAB E.S.P., para la ejecución de los Contratos No.1-01-25100-0648-2018, No. 1-01-25100-1458-2018 y 1-0125100-1461-2018, así como las interventoria de los mismos bajo contratos No. 1-15-25100-1464-2018 y 1-15-25100-0881-2018, que involucra la construcción de obras en el Humedal Tibabuyes (Juan Amarillo) en la ciudad de Bogotá.

Que, por medio del radicado No. 2021EE136149 del 06 de julio de 2021, la Secretaría Distrital de Ambiente recibió la solicitud de audiencia pública realizada por las fundaciones anteriormente citadas, en el cual se determinó que debían acreditar la personería jurídica de conformidad con el marco normativo establecido en el Decreto 1076 de 2015.

Que, la Secretaría Distrital de Ambiente, mediante el radicado No. 2021EE199485 del 19 de septiembre de 2021, en virtud de no haber recibido respuesta oportuna por parte de las fundaciones antes mencionadas, reiteró nuevamente la solicitud, con el fin que allegaran de forma inmediata la acreditación de la personería jurídica de las referidas fundaciones en su calidad de solicitantes de la audiencia pública.

Que, teniendo en cuenta la solicitud realizada por la Secretaría Distrital de Ambiente, las fundaciones; **FUNDACIÓN COLECTIVO SOMOS UNO; FUNDACIÓN RENOVAR ARTE PARA**

RESOLUCIÓN No. 00063

EL DESARROLLO FUNRADES; ASOCIACIÓN CENTRO DE ALTERNATIVAS AL DESARROLLO CEALDES, presentaron los respectivos certificados de existencia y representación legal acreditando la personería jurídica cumpliendo con los requisitos establecidos en el Decreto 1076 de 2015, mediante la radicación 2021ER202680 del 22 de septiembre de 2021.

Que, mediante oficio No. 2021EE28515 del 23 de diciembre de 2021, reiteró a la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ -EAAB-ESP.**, solicitud de requerimientos y lineamientos para la celebración de la audiencia pública.

Que, frente a la negativa por parte de la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ -EAAB-ESP.**, la Secretaría Distrital de Ambiente, emitió un nuevo oficio de requerimiento, en el cual se reiteró la solicitud sobre la información del lugar donde se iba a llevar a cabo la audiencia pública, mediante el radicado No. 2022EE05076 del 13 de enero de 2022.

Que, en respuesta, la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ -EAAB-ESP.**, con radicado No. 2022ER15186 del 29 de enero de 2022, informó que resultaba improcedente la celebración de una audiencia pública ambiental, pues no se encontraban tipificados los supuestos de hecho descritos en el artículo 2.2.2.4.1.3. del Decreto 1076 de 2015.

Que, a través del Auto No. 00155 de 09 de febrero de 2022, la Subdirección del Control Ambiental al Sector Público de la Secretaría Distrital de Ambiente, ordenó: “ **ARTÍCULO PRIMERO:** *Requerir a la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ -EAAB-ESP., para que en el término de 15 días calendario, allegue a esta entidad la información solicitada respecto al sitio o lugar donde se va a llevar a cabo la audiencia pública. PARÁGRAFO PRIMERO: En el caso de no dar cumplimiento al artículo primero del presente acto administrativo, se impondrá una Medida Preventiva de conformidad con el Artículo 32 de la ley 1333 de 2009.*”

Que, el acto administrativo precitado fue comunicado vía electrónica el 09 de febrero de 2022, quedando debidamente ejecutoriado el 10 de febrero del año en curso.

Que, mediante oficio No. 2410001-S-2022-042090 de 18 de febrero de 2022, la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ -EAAB-ESP.** indicó: “(...) *No sería posible realizar la audiencia pública ambiental frente a los hechos investigados en los procesos sancionatorios ambientales iniciados con fundamento en la ley 1333 de 2009, pues ya para entonces, se tiene calificado técnicamente por la autoridad competente la presunta infracción y ésta será objeto de control y defensa por el investigado; y menos aún después de la etapa en que la autoridad ambiental ya formuló cargos, por cuanto en tales casos se vulneraría el debido proceso administrativo a la defensa técnica que tiene la EAAB ...*”

Que, la Secretaría Distrital de Ambiente, mediante Resolución 0689 de del 22 de marzo de 2022, ordenó: “**ARTÍCULO PRIMERO:** *Declarar la renuencia de la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y*

RESOLUCIÓN No. 00063

ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ -EAAB-ESP., identificada con NIT. 899.999.094-1 por el incumplimiento de las órdenes impartidas por la Secretaría Distrital de Ambiente, sobre las reiteradas solicitudes para la realización de audiencia pública, prevista en el artículo 2.2.2.4.1.3. del Decreto 1076 de 2015, correspondiente al Humedal Juan Amarillo” **ARTÍCULO SEGUNDO:** “Imponer la multa correspondiente a quinientos (500) salarios mínimos legales vigentes, lo anterior sin perjuicio de la obligación de dar cumplimiento a la realización de la audiencia pública la cual está prevista en el artículo 2.2.2.4.1.3 del Decreto 1076 de 2015 correspondiente al Humedal Juan Amarillo.”

Que, el precitado acto administrativo, fue notificado electrónicamente el día 22 de marzo de 2022, al señor **JAVIER HUMBERTO SABOGAL MOGOLLON**, identificado con cédula de ciudadanía 94.521.063, en calidad de Representante Legal de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB-ESP), al correo electrónico notificacionesambientales@acueducto.com.co.

Que, mediante radicado 2022ER76290 del 05 de abril de 2022, la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ -EAAB-ESP.**, interpuso en los términos establecidos en el artículo 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, recurso de reposición en contra de la Resolución 00689 de marzo 22 de 2022.

Que, por medio de la Resolución No. 04377 del 18 de octubre de 2022, esta Autoridad resolvió: **“ARTÍCULO PRIMERO. CONFIRMAR la Resolución 00689 del 22 de marzo de 2022, expedida por la Subdirección de Control Ambiental al Sector Público de esta Secretaría, en el sentido de imponer una multa por renuencia a la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ -EAAB ESP. S.A establecida en el artículo 90 de ley 1437 de 2011, conforme a lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo”.**

Que, la decisión del recurso de reposición en mención, fue notificada electrónicamente el día 25 de octubre de 2022, a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB-ESP), al correo electrónico notificacionesambientales@acueducto.com.co.

Que, la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ -EAAB, ESP. S.A.**, el 10 de noviembre de 2022, mediante recibo de pago No. 5686777, efectuó el pago de quinientos (500) salarios mínimos legales vigentes, en cumplimiento a la Resolución 0689 de del 22 de marzo de 2022 y Resolución No. 04377 del 18 de octubre de 2022.

Que, la Secretaría Distrital de Ambiente, con oficio No. 2023EE04470 del 11 de enero de 2023, solicitó a la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ -EAAB ESP S.A.** autorización expresa para proceder a la revocación de los actos administrativos, Resolución 0689 de del 22 de marzo de 2022, Resolución 0698 de del 22 de marzo de 2022 y Resolución No. 04377 del 18 de octubre de 2022, de conformidad con el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011.

RESOLUCIÓN No. 00063

Que, la Secretaría Distrital de Ambiente, en alcance al radicado del 11 de enero de 2023, con oficio 2023EE05924 de 12 de enero de 2023, rectificó el número de la Resolución 689 del 22 de marzo de 2022, objeto de solicitud de autorización para su revocación.

Que, mediante oficio No. 151001-S-2023-008473 de 16 de enero de 2023, radicado por correo electrónico el 17 de enero de 2023 ante esta Entidad con No. 2023ER11674 del 19 de enero de 2023, la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ -EAAB ESP S.A.**, otorgó autorización de revocatoria directa de los actos administrativos Resolución 0689 de del 22 de marzo de 2022, Resolución 0698 de del 22 de marzo de 2022 y Resolución No. 04377 del 18 de octubre de 2022. Asimismo, advirtió: “ (...) *que en contra de los actos administrativos de imposición de multa, la Empresa interpuso medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho bajo el radicado No. 2500023410002022 -01511-00, el cual se encuentra asignado al Despacho del Magistrado Oscar Armando Dimate Cárdenas del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y de conformidad con lo establecido en el artículo 95 del CPACA, la oportunidad para la revocatoria directa tiene siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda*”.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

Que, el artículo 29 de la Constitución Política establece:

“(...) El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso. (...)”

Que, el artículo 209 de la constitución Política de Colombia establece:

“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”.

Que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de

Página 4 de 24

RESOLUCIÓN No. 00063

2011 establece en el artículo 3, que las actuaciones administrativas se adelantarán con arreglo a la normativa constitucional, a la ley especial y a los principios previstos por esta misma así:

“Artículo 3º. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma.

En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.”

En el marco de los preceptos normativos constitucionales y legales citados, se colige que la administración debe velar por el debido proceso en toda clase de actuaciones administrativas, siguiendo las normas sustanciales y procedimentales establecidas en la Ley.

DEL DERECHO FUNDAMENTAL DEL DEBIDO PROCESO DE PERSONAS JURÍDICAS.

Que la Corte Constitucional, en sentencia T-411 de 1992, indicó que dichos entes ficticios poseen derechos constitucionales fundamentales por las siguientes vías:

“... i) Indirecta, se presenta cuando la esencialidad de la protección gira alrededor de la tutela de los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales asociadas.

RESOLUCIÓN No. 00063

ii) Directa, se presenta cuando las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales no porque actúan en sustitución de sus miembros, sino que lo son por sí mismas, siempre, claro está, que esos derechos por su naturaleza sean ejercitables por ellas mismas.”¹

A través de la sentencia T-201 de 1993, de la misma Corporación, se pronunció respecto de los derechos fundamentales de las personas jurídicas concluyendo que a estos entes le corresponde los **derechos al debido proceso**, igualdad, buen nombre, inviolabilidad de la correspondencia, domicilio y los papeles privados, acceso a la administración de justicia y habeas data, asimismo, determinó que *“cuentan con patrimonio, autonomía propia y un “good will” que gracias a sus realizaciones ha adquirido, los cuales son distintos a los de sus miembros, pues esa persona jurídica por sí misma es poseedora de unos derechos y correlativamente de unas obligaciones”*.²

Respecto al derecho fundamental al debido proceso, la Corte Constitucional, a través de sentencia T-644 de 2013, manifestó que *“toda persona jurídica tiene derecho a que su conducta se investigue o se juzgue en los estrados o se verifique administrativamente por las entidades estatales con miras a establecer cualquier clase de responsabilidad, sólo con arreglo a las normas legales preexistentes, por tribunal o funcionario competente y siguiendo las formas propias de cada proceso o actuación”*³.

Finalmente, el máximo Tribunal Constitucional, a través de la sentencia de unificación SU-182 de 1998, reiteró que *“... Dentro de las personas jurídicas, las estatales propiamente dichas así como las de capital mixto -público y privado- no están excluidas de los derechos fundamentales, en lo que se ajuste a su naturaleza, actividad y funciones, toda vez que, por conducto de sus órganos y con indudable repercusión en el interés y en los derechos de los seres humanos, son sujetos que obran con mayor o menor autonomía dentro del cuerpo social, que no puede menos de reconocer su existencia y su influjo, benéfico o perjudicial según cada caso, como tampoco ignorar sus obligaciones, deberes, cargas y prerrogativas. La persona jurídica pública no es un simple enunciado teórico ni una ficción, como durante algún tiempo lo aceptaron la ley y la doctrina, sino una incontrastable y evidente realidad que las normas no ignoran ejercer derechos y contraer obligaciones.”*⁴

DE LA REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

La revocación de los actos administrativos está previsto como un mecanismo unilateral de la administración, otorgado por el legislado, para que la administración revise sus propias decisiones⁵ en procura de corregir aquellas actuaciones que resultan contrarias al orden constitucional y legal.

¹ Corte Constitucional, sentencia T-411 de 1992.

² Corte Constitucional, sentencia T-201 de 1993.

³ Corte Constitucional, sentencia T-644 de 2013.

⁴ Corte Constitucional, sentencia SU- 182 de 1998.

⁵ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Ob. Cit. Párrafo 1414 y siguientes.

RESOLUCIÓN No. 00063

La Ley 1437 de 2011, en su artículo 93 establece como causales de revocación las siguientes:

“ARTÍCULO 93. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.**
- 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.**
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”. (Negrilla fuera del texto original)**

La primera causal, se traduce en la manifiesta oposición al ordenamiento jurídico en el que acaeció el acto administrativo, de allí que la administración verifique la ocurrencia de esta situación y proceda a la revocación del acto administrativo, lo cual implica retirar de la vida jurídica el acto administrativo y dejarlo sin efecto.

En ese sentido la Corte Constitucional en la sentencia C-742 de 1999 MP José Gregorio Hernández Galindo, sostuvo que la revocación directa tiene como propósito otorgar a la autoridad administrativa la capacidad de corregir lo actuado, estableciendo:

“(…) La revocación directa es la prerrogativa que tiene la administración para enmendar, en forma directa o a petición de parte, sus actuaciones contrarias a la ley o a la Constitución, que atenten contra el interés público o social o que generen agravio injustificado a alguna persona. Y es una prerrogativa en tanto que la administración puede extinguir sus propios actos por las causales previstas en la ley y está facultada para hacerlo en cualquier momento, (...) Pero, también es una obligación que forzosamente debe asumir en los eventos en que, motu proprio, constatare la ocurrencia de una de las causales señaladas. Si así fuere, la administración tiene el deber de revocar el acto lesivo de la constitucionalidad o legalidad o atentatorio del interés público o social o que causa agravio injustificado a una persona. (...)” (Negrilla fuera del texto original)

En similar sentido, la Sentencia C-306 del 26 de abril de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo, señala el carácter extraordinario de esta herramienta de la administración, así:

“(…) La revocación directa de los actos administrativos tiene un carácter extraordinario, en especial cuando están de por medio situaciones jurídicas individuales y concretas fundadas en el mismo, debiendo reunir al menos los requisitos mínimos que el Legislador considere necesarios para proteger los derechos de quienes han sido favorecidos a partir de su vigencia y también con miras a la realización de la seguridad jurídica. Dadas las causales previstas en la ley, de oficio o a petición de parte, la administración está facultada para hacerlo en cualquier momento. (...)” (Negrilla fuera del texto original)

Conforme con lo expuesto por la jurisprudencia, la revocación directa de los actos administrativos, es la prerrogativa que tiene la administración para corregir y por ende proteger derechos o situaciones jurídicas contrarios a la Ley y a la Constitución.

RESOLUCIÓN No. 00063

PROCEDENCIA DE LA REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER PARTICULAR y CONCRETO.

La revocación directa es una herramienta que tienen las autoridades en sede administrativa para retirar las decisiones en firme que, en virtud de su expedición, han creado o modificado situaciones jurídicas de carácter general o particular. Esta potestad puede ser empleada por la autoridad que emitió dicho acto administrativo, siempre que cumpla con una de las causales previstas en el artículo 93 del CPACA. En adición, cuando se trate de actos administrativos de carácter particular, la revocación debe cumplir con la condición de obtener el consentimiento previo, expreso y escrito del particular respecto del cual recaen las disposiciones del acto administrativo objeto de revocación. Así lo expresa el artículo 97 de Ley 1437 de 2011:

***“ARTÍCULO 97. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO.** Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.”*

De lo anterior, vale anotar que los actos de carácter particular y concreto que se sean revocados en sede administrativa, deben por regla general, obtener el consentimiento previo, expreso y escrito respecto del titular de los derechos que han sido creados o modificados por la situación jurídica que se ha consolidado a partir del acto administrativo. En cambio, la excepción será no obtener el mencionado consentimiento del particular para el ejercicio de la potestad de revocación. Esto es, cuando se trate de un acto ficto y cuando el acto administrativo se hubiese proferido a través de medios ilegales.

El Consejo de Estado, Sección Segunda, en sentencia del 6 de agosto de 2015 con rad.: 76001-23-31-000-2004-03824-02 (0376-07) precisó que para que la entidad pública pueda revocar estos actos sin el consentimiento del titular, el procedimiento de la revocación debe comprobar que “(...) fue obtenido por medios ilegales o fraudulentos, y siempre que esa entidad pública acredite la eficacia de ese medio ilegal para la producción del acto que se va a revocar y que la causa en la que se sustente la ilegalidad sea anterior a la expedición del acto administrativo.”

La improcedencia de la revocación será, por una parte, respecto de aquellos actos administrativos que, de acuerdo al artículo 94 del CPACA, sean contrarios a la Constitución o a la ley (es decir, que se encuadran en la causal primera del artículo 93 de la ley) y haya operado la caducidad para interponer el respectivo medio de control ante el juez. Por otra parte, sobre aquellos actos que no obtengan el consentimiento del particular cuando éste lo requiera. El Consejo de Estado lo estableció en los siguientes términos:

RESOLUCIÓN No. 00063

“Si la administración produce una declaración de voluntad y crea con ella una situación concreta a favor de una persona natural y jurídica, y posteriormente advierte que ese acto se opone, en forma ostensible, a la Constitución o a la ley, o no está conforme con el interés público o social, o causa agravio injustificado a otra persona, puede revocarlo pero con el consentimiento del respectivo titular porque de lo contrario tal acto es inmodificable en la vía gubernativa y sólo es posible su anulación por los tribunales contencioso administrativos”. (Subrayado fuera del texto) (Sentencia SU-050 de 2017, M.P.Luis Ernesto Vergas Silva)

A partir de una lectura exegética de la ley, toda revocación de un acto administrativo de carácter particular debe obtener el consentimiento del titular de los derechos modificados por el acto administrativo. En ese sentido, la revocación del acto administrativo que impone la multa debe obtener dicho consentimiento. Requisito que se cumple en este caso.

Ahora bien, conforme lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011, la revocación de los actos administrativos procede siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda, de acuerdo con lo previsto en el artículo 95:

“ARTÍCULO 95. OPORTUNIDAD. *La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.*

Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud. Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso.

PARÁGRAFO. *No obstante, en el curso de un proceso judicial, hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, las autoridades demandadas podrán formular oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad. La oferta de revocatoria señalará los actos y las decisiones objeto de la misma y la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado o reparar los perjuicios causados con los actos demandados. Si el Juez encuentra que la oferta se ajusta al ordenamiento jurídico, ordenará ponerla en conocimiento del demandante quien deberá manifestar si la acepta en el término que se le señale para tal efecto, evento en el cual el proceso se dará por terminado mediante auto que prestará mérito ejecutivo, en el que se especificarán las obligaciones que la autoridad demandada deberá cumplir a partir de su ejecutoria”.*

En este sentido, la oportunidad de revocación directa se presenta: (i) siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda. y (ii) aun cuando esté en curso el proceso judicial, las autoridades demandadas podrán formular oferta de revocación de los actos administrativos impugnados previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad, hasta antes que se profiera sentencia de segunda instancia.

De acuerdo con las disposiciones legales y los precedentes jurisprudenciales, se colige que la administración está facultada para proceder a la revocación de los actos administrativos, siempre

RESOLUCIÓN No. 00063

y cuando se cumpla la finalidad, formalidades y oportunidad, prevista en el artículo 93, 95 en concordancia con el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011.

FRENTE A LA REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL CASO EN CONCRETO.

Citado con anterioridad el marco jurídico de la revocación de los actos administrativos, esta Secretaría procede a realizar la revisión jurídica del Auto No. 00155 del 09 de febrero de 2022 y las Resoluciones Nos. 00689 de 22 de marzo de 2022 y 04377 de 18 de octubre de 2022, como quiera que sobre los mismos se configura la causal primera del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, que establece:

“ARTÍCULO 93. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o la ley.

(...)” (Negrilla fuera del texto original)

Los actos administrativos objeto de análisis, se enmarcan en una actuación administrativa amparada en el artículo 90 de la Ley 1437 de 2011 - renuencia - con ocasión a la solicitud de los organismos sin ánimo de lucro (referidos en los antecedentes) para la celebración de audiencia pública ambiental, acorde con el artículo 2.2.2.4.1.5 del Decreto 1076 de 2015, dentro de los procesos permisivos de ocupación de cauce de titularidad de la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ ESP S.A.**, en adelante **EAAB**, a quienes esta autoridad requirió el lugar donde se llevaría a cabo la audiencia pública, y debido a su incumplimiento se multó y confirmó tal decisión como se pasa a analizar en cada uno de los actos administrativos:

- **Auto 00155 del 09 de febrero de 2022.**

La Secretaría Distrital de Ambiente, requirió a la EAAB, para que en el término de 15 días presentará información respecto del sitio donde se llevaría a cabo la audiencia pública que trata el artículo 2.2.2.4.1.1. del Decreto 1076 de 2015, por ser titular de permisos de ocupación de cauce en el PEDH de Juan Amarillo del Distrito Capital.

El anterior requerimiento se sustentó en los procesos sancionatorios iniciados por presuntos incumplimientos a los permisos ambientales de ocupación de cauce y aprovechamientos silviculturales solicitados por la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ ESP.S.A, citando el estado de los expedientes SDA 08-2010-1368, SDA- 08-2020-1626, SDA 08-2020-1629 y anunciando la legalización de unas medidas preventivas.

Asimismo se motivó el acto administrativo en los siguientes términos:

“(…) Dichas actuaciones concluyeron en el inicio de los procedimientos sancionatorios igualmente citados. De acuerdo a lo anterior es notorio que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de

RESOLUCIÓN No. 00063

Bogotá EAAB- ESP no ha dado cabal cumplimiento a las obligaciones ambientales previstas por la SDA durante la ejecución de las obras que se encuentran adelantando en el Humedal mencionado.

(...)

*De este modo, en lo que respecta a su negativa y sin soporte legal “el asumir una serie de obligaciones y gastos relacionados con la celebración de la audiencia, considerando, además, que a luz de lo preceptuado en la normativa no es obligación de la empresa suministrar el lugar para la celebración del evento”, se reitera que de acuerdo con lo previsto en el artículo 28° de la Ley 344 de 1996, modificado por el Artículo 57 de la Ley 508 de 1999 – a su vez modificado por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000; lo establecido en el artículo 2.2.2.4.1.1. del Decreto 1076 de 2015 y lo contenido en la **Resolución 1978 del 2 de noviembre de 2018**, conlleva a que en virtud del artículo 2.2.2.4.1.4. del Decreto 1076 de 2015 y lo previsto en el artículo 72 de la Ley 99 de 1993, el “responsable de la ejecución o interesado en el proyecto, obra o actividad sujeto a licencia, permiso o concesión ambiental” deberá garantizar los medios de acceso a la información y asumir los costos de la convocatoria y celebración de la Audiencia Pública Ambiental. Así mismo, la Audiencia Pública Ambiental, demanda del solicitante de la licencia o permiso **como lo es para nuestro caso en concreto**, la garantía de su desarrollo con observancia del alcance y objeto previstos en los artículos 2.2.2.4.1.1. y 2.2.2.4.1.2. del Decreto 1076 de 2015, así como lo establecido por la Corte Constitucional en el fundamento 24 de la Sentencia de Unificación 123 de 2008 y en la Sentencia T-361 de 2017 en materia de participación efectiva, para las Audiencias Públicas **en el marco de un proceso de licenciamiento**.*

Así las cosas, los interesados en un trámite ambiental deberán cumplir con aspectos esenciales para poder adelantar el procedimiento de audiencia pública ambiental, de tal forma que se garantice una participación ambiental efectiva y la protección de la salud de las personas. Entre los aspectos a garantizar se encuentra la adecuada convocatoria a la audiencia, el proceso de publicación del edicto, la disponibilidad de los estudios ambientales, el desarrollo efectivo de la reunión informativa, el proceso de inscripción y radicación de ponencias, la intervención del grupo técnico evaluador y la mesa técnica, la celebración de la audiencia pública ambiental con garantía de intervención de los inscritos y de aquellos ciudadanos, funcionarios y organizaciones que intervienen por derecho propio, elaboración del acta de la audiencia y demás aspectos jurídicos”

Se colige del texto transcrito que el sustento normativo se deriva: (i) del cobro por concepto de evaluación y seguimiento - artículo 96 de la Ley 633 de 2000 (ii) Cobro por concepto de audiencia pública (iii) objeto y alcance de la audiencia pública artículo 2.2.2.4.1.1 del Decreto 1076 de 2015 (iv) Costos de la audiencia pública - artículo 2.2.2.4.1.4. del Decreto 1076 de 2015 (v) Audiencias Públicas Administrativas sobre Decisiones Ambientales en Trámite- artículo 97 de la Ley 99 de 1993 y (vi) la Resolución expedida por otra autoridad ambiental, como es la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Resolución 1978 del 2 de noviembre de 2018.

En adición, esta autoridad señaló que para la realización de la audiencia pública era necesario realizar una “*adecuada convocatoria a la audiencia (...), disponibilidad de los estudios ambientales, el desarrollo efectivo de la reunión informativa, el proceso de inscripción y*

RESOLUCIÓN No. 00063

radicación de ponencias, la intervención del grupo técnico evaluador y la mesa técnica , la celebración de la audiencia pública ambiental con garantía de intervención de los inscritos y aquellos ciudadanos, funcionarios y organizaciones que intervienen por derecho propio, elaboración del acta de audiencia y demás aspectos jurídicos procedimentales posteriores y por supuesto la disponibilidad tecnológica”.

Concluyó la entidad que los requerimientos efectuados se realizan en virtud de lo dispuesto en el Decreto 1076 de 2015, razón por la cual era procedente instar a la EAAB para que en el término de 15 días informará sobre “el sitio o lugares donde se llevará a cabo la audiencia pública, so pena de incurrir en la medida preventiva contenida en la Ley 1333 de 2009”.

Al realizar la revisión legal, esta autoridad ambiental, a la luz de las causales del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, encuentra que los argumentos fácticos y jurídicos expuestos en el Auto 0155 de 2022, son contrarios a la Constitución y la Ley, en tanto, se observa que la autoridad ambiental omitió en primer lugar, la obligación de ordenar la celebración de la audiencia pública mediante acto administrativo motivado, para después convocar a la misma mediante un edicto, conforme lo exige el artículo 2.2.2.4.1.7 del Decreto 1076 de 2015, el cual preceptúa:

“ARTÍCULO 2.2.2.4.1.7. Convocatoria. La autoridad ambiental competente ordenará la celebración de la audiencia pública **mediante acto administrativo motivado; igualmente la convocará mediante edicto**, que deberá expedirse con una anticipación de por lo menos treinta (30) días hábiles a la expedición del acto administrativo a través del cual se adopte la decisión frente al otorgamiento o no de la licencia, permiso o concesión ambiental, o ante la presunta violación de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones bajo los cuales se otorgó la licencia o permiso ambiental.

El edicto deberá contener:

- 1. Identificación de las entidades y de la comunidad del municipio donde se pretende desarrollar la audiencia pública ambiental.*
- 2. Identificación del proyecto, obra o actividad objeto de la solicitud.*
- 3. Identificación de la persona natural o jurídica interesada en la licencia o permiso ambiental.*
- 4. Fecha, lugar y hora de celebración.**
- 5. Convocatoria a quienes deseen asistir y/o intervenir como ponentes.*
- 6. Lugar(es) donde se podrá realizar la inscripción de ponentes.*
- 7. Lugar(es) donde estarán disponibles los estudios ambientales para ser consultados.*
- 8. Fecha, lugar y hora de realización de por lo menos una (1) reunión informativa, para los casos de solicitud de otorgamiento o modificación de licencia o permiso ambiental.*

El edicto se fijará al día siguiente de su expedición y permanecerá fijado durante diez (10) días hábiles en la Secretaría General o la dependencia que haga sus veces de la entidad que convoca la audiencia, dentro de los cuales deberá ser publicado en el boletín de la respectiva entidad, en un diario de circulación nacional a costa del interesado en el proyecto, obra o actividad, y fijado en las alcaldías y personerías de los municipios localizados en el área de influencia del proyecto, obra o actividad. Así mismo, el interesado en el proyecto, obra o actividad, deberá

Página 12 de 24

RESOLUCIÓN No. 00063

a su costa difundir el contenido del edicto a partir de su fijación y hasta el día anterior a la celebración de la audiencia pública, a través de los medios de comunicación radial, regional y local y en carteleras que deberán fijarse en lugares públicos del (los) respectivo(s) municipio(s)...) (Negrilla fuera del texto original)

Se evidencia del precepto normativo transcrito, la inobservancia de la dependencia de la autoridad ambiental, al no cumplir con el procedimiento previsto para la celebración de la audiencia pública, esto es que la autoridad ambiental convoque a la misma mediante acto administrativo motivado y posteriormente, fije el edicto el cual es el que debe contener el lugar y fecha de la audiencia y que debe ser proporcionado por el titular del proyecto, situación que no ocurrió.

La entidad pasó por alto, en primera medida, resolver sobre la realización de la audiencia pública mediante acto administrativo, de manera que la información sobre el lugar y fecha de la audiencia no era un requisito esencial para cumplir con la expedición del referido acto.

En concordancia con lo expuesto, el Auto 155 de 2022, adolece de indebida motivación al exigir por medio de normas carentes de aplicación en el caso en concreto, relacionadas con el cobro por concepto de evaluación y seguimiento ambiental (artículo 96 de la Ley 633 de 2000), en concordancia con una Resolución de otra autoridad ambiental (Resolución ANLA No. 1978 del 2 de noviembre de 2018), así como normas de procedimiento sancionatorio ambiental que no resultaban aplicables, pues si bien se citan por existir procesos sancionatorios son carentes de motivación.

Aunado a lo anterior, de manera equivocada las decisiones objeto de revisión desconocieron que la EAAB, ostenta un derecho fundamental al debido proceso y contradicción, en el cual es equivoco señalar que con la apertura de procesos sancionatorios se estaban incumpliendo las obligaciones de los permisos ambientales, los cuales se encuentran en discusión y deberán darse conforme al agotamiento del proceso administrativo, lo que permite concluir, que en este momento administrativo es equivoco al expresar que *“Dichas actuaciones concluyeron en el Inicio de los procedimientos sancionatorios igualmente citados. De acuerdo a lo anterior es notorio que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá -EAAB- ESP **no ha dado cabal cumplimiento a las obligaciones ambientales previstas por la SDA durante la ejecución de las obras que se encuentran adelantando en el Humedal mencionado**”* (resaltados fuera del texto original). Tal afirmación es contraria a los mandatos constitucionales en tanto, no se han decidido los procesos sancionatorios ambientales que determinen el incumplimiento de la normatividad ambiental.

Revisada la actuación de esta autoridad ambiental en el Auto 0155 de 9 de febrero de 2022, es preciso concluir que el acto administrativo incurre en falta e indebida motivación, dado que la administración estaba exigiendo una información al administrado sin haber cumplido de manera previa con la obligación de expedir el acto administrativo que convocaba a audiencia pública. Aun

RESOLUCIÓN No. 00063

cuando se requería conocer el lugar y fecha de la audiencia por parte del titular del permiso en una actuación posterior, como era la expedición del edicto, ello no exoneraba a la entidad de cumplir con el precepto contenido en el artículo 2.2.2.4.1.7 del Decreto 1076 de 2015. Con esto, se configura una actuación contraria a la Ley y la Constitución, máxime al violar el derecho al debido proceso de la EAAB por indicar erróneamente incumplimientos de las obligaciones del permiso.

Se concluye de lo expuesto la procedencia de la revocación del Auto 0155 de 9 de febrero de 2022, con fundamento en la causal primera del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 y en aras de salvaguardar el debido proceso del cual es titular la entidad pública.

- **Resolución 00689 de 22 de marzo de 2022**

Mediante esta Resolución, la SDA declaró en renuencia a la EAAB por no dar cumplimiento a las solicitudes efectuadas por esta Autoridad, para concretar la realización de la audiencia pública del artículo 2.2.2.4.1.3. del Decreto 1076 de 2015, le impuso una multa de 500 s.m.l.v. y se le advirtió que, de continuar en renuencia, se impondrían multas sucesivas de la misma naturaleza y por el mismo valor.

El fundamento de la decisión anterior es el artículo 90 de la Ley 1437 de 2011 que dispone:

“ARTÍCULO 90. EJECUCIÓN EN CASO DE RENUENCIA. Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, cuando un acto administrativo imponga una obligación no dineraria a un particular y este se resistiere a cumplirla, la autoridad que expidió el acto le impondrá multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía, concediéndole plazos razonables para que cumpla lo ordenado. Las multas podrán oscilar entre uno (1) y quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes y serán impuestas con criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

La administración podrá realizar directamente o contratar la ejecución material de los actos que corresponden al particular renuente, caso en el cual se le imputarán los gastos en que aquella incurra.”

De la lectura del artículo anterior se tiene que la norma consagra unos límites dentro de los cuales se puede mover la administración para determinar el monto de la multa a imponer y, ese monto, debe ser definido aplicando criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Como argumento para declarar en renuencia a la EAAB y en consecuencia imponer la máxima multa que consagra el artículo 90 en mención, esta Entidad señaló que la celebración de la audiencia pública busca la consolidación del derecho constitucional de participación que tienen todos los ciudadanos.

A continuación, la Entidad se pronunció sobre la negativa de la EAAB de asumir obligaciones y los gastos de la celebración de la audiencia, relacionando nuevamente lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, modificado por el artículo 57 de la Ley 508 de 1999 y por el artículo 96 de la Ley 633 de 200 y el artículo 2.2.2.4.1.1. del Decreto 1076 de 2015, la Resolución 1978 de

RESOLUCIÓN No. 00063

2018 y el artículo 72 de la Ley 99 de 1993, que sustentan la obligatoriedad del titular de una licencia, permiso o concesión, de sufragar los gastos de la convocatoria y su celebración.

Se adujo que entre las actividades que estaba llamado a garantizar el titular de las autorizaciones está la de efectuar una adecuada convocatoria, publicación del edicto, disponibilidad de los estudios ambientales, inscripción y correcto desarrollo de la reunión hasta la elaboración del acta final de la misma. Lo que constituye un deber del Estado garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla, derecho que se encuentra estipulado en el artículo 79 de la Constitución Política y cuenta con diversos pronunciamientos judiciales que ratifican su deber de amparo.

Con base en la jurisprudencia en cita, esta Entidad concluyó que ante la renuencia de la EAAB, debía darse aplicación a lo dispuesto en el artículo 90 en cita e imponer una multa dineraria. Ahora bien, para la aplicación del principio de proporcionalidad, esta Entidad señaló que la imposición de un mecanismo coercitivo era el único recurso para lograr que la EAAB se allanara a cumplir y que la misma imposición de la multa de que trata artículo 90 de la Ley 1437 de 2011, cumplía con lo dispuesto en el artículo 44 del referido estatuto, siendo proporcional a la infracción, puesto que se pretende proteger principios y fines esenciales del Estado.

De la revisión de estas afirmaciones, esta Entidad considera que no se dió cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 42 y 44 de la Ley 1437 de 2011, que consagra el deber de la administración de motivar debidamente sus decisiones y acudir a los principios generales del derecho que permitan ajustar la decisión a derecho.

Como se señaló en líneas anteriores, el artículo 90 consagra la posibilidad de imponer una multa al particular renuente, la cual debe oscilar entre un tope mínimo y un máximo y cuyo valor deberá ser definido con base en los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Para decidir que la multa debía corresponder al tope máximo que establece la norma, esta Entidad se limitó a decir que la renuencia del particular afectaba principios y fines constitucionales, argumento que sustentó en la suficiente jurisprudencia citada.

Si bien es cierto el derecho de participación ciudadana en las decisiones es un derecho de rango constitucional (artículo 70 de la Constitución Política), esto no justifica que en el curso de una actuación administrativa en contra de un particular se dejen de aplicar principios de igual jerarquía, como lo es el debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta, que debe ser aplicado a toda clase de actuaciones administrativas y requiere de la observancia de las formas propias de cada juicio.

El cumplimiento de los fines del Estado establecidos en el artículo 2 de la Constitución Política, en cuanto a la efectividad de los principios y derechos, debe materializarse tanto ante los particulares individualmente considerados, así como a una colectividad.

RESOLUCIÓN No. 00063

Se extraña en la parte motiva del acto administrativo un debido desarrollo de los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto sucedáneos del principio de proporcionalidad, los cuales garantizan el derecho fundamental al debido proceso.

Mediante Resolución 00689 de 2022, esta Entidad resolvió cuantificar la multa en el mayor valor permitido por el legislador, esto es 500 *s.m.l.m.v.*, decisión que debió estar sustentada bajo argumentos más rigurosos que llevaran a concluir que la falta fué de tal magnitud que afectó de manera grave el derecho fundamental de participación ciudadana que se pretendía proteger.

La Corte Constitucional en sentencia C-721 de 2015, menciona que el análisis de la proporcionalidad debe tener en cuenta: **(i)** el grado de la afectación de la falta sobre los deberes del cargo del funcionario y sobre el cumplimiento de los fines del Estado y los principios constitucionales de la función pública, **(ii)** la gravedad de la sanción impuesta y **(iii)** la proporcionalidad entre ambas, siendo oportuno aclarar que, en el caso que nos ocupa, la proporcionalidad debía adecuarse a la imposición de la multa que trata el artículo 90 de la Ley 1437 de 2011.

Recuérdese que al revisar lo decidido en el Auto 00155 de 9 de febrero de 2022 en el título anterior, se concluyó que esta Entidad desconoció el procedimiento de convocatoria de la audiencia pública establecido en el artículo 2.2.2.4.1.7. del Decreto 1076 de 2015, porque no resolvió en primer lugar, sobre la realización de la audiencia, para después proceder a elaborar el edicto convocando a la misma, último éste debe contener información sobre el lugar de la audiencia.

Al haberse declarado en renuencia a la EAAB por no brindar información que no era necesaria para resolver sobre la celebración de la audiencia, se puede concluir que el derecho constitucional de participación ciudadana aún no se encontraba en peligro o había sido afectado por la Empresa, lo cual lleva a concluir que no solo no era pertinente declarar la renuencia, sino que el monto de la multa fue a todas luces irrazonable y desproporcionada.

- **Resolución 04377 de 18 de octubre de 2022.**

Al resolver el recurso de reposición y pronunciarse frente al argumento que la realización de la audiencia pública prevista en el artículo 2.2.2.4.1.3. del Decreto 1076 de 2015, no había sido resuelta por esta autoridad, esta Entidad procedió a reiterar las actuaciones que se adelantaron desde la solicitud efectuada por las Fundaciones Colectivo Somos Uno, FUNRADES y CEALDES hasta que se expidió el Auto 0155 de 9 de febrero de 2022. Con esto, se concluye que esta Autoridad había efectuado todas las acciones tendientes a obtener la información por parte de la EAAB, para proferir el acto administrativo que ordenara la celebración de la audiencia.

RESOLUCIÓN No. 00063

En este punto conviene reiterar lo que ya se ha señalado en acápite anteriores relativo a que la información que esta Secretaría le solicitó a la EAAB fue aquella relacionada con el lugar donde se realizaría la audiencia pública.

Como bien había señalado el apoderado de la EAAB, el procedimiento establecido en el artículo 2.2.2.4.1.7. del Decreto 1076 de 2015, el proceso para convocar a la audiencia pública consta de dos partes, esto es **i)** la expedición de un acto administrativo motivado mediante el cual la autoridad ambiental ordena la celebración de la audiencia y **ii)** la elaboración de un edicto con el cual se realizará la convocatoria, que deberá contener, entre otras, la *“Fecha ,lugar y hora de celebración.”*

Así las cosas, lo cierto es que el requerimiento que fue efectuado por esta Entidad, no se trató de información necesaria para resolver sobre la celebración de la audiencia y expedir el acto administrativo con este objeto. Por el contrario, se trataba de información necesaria para la elaboración del edicto, lo cual era una actuación posterior, una vez esta Entidad hubiere decidido que la audiencia sería realizada.

Con base en lo anterior, esta Entidad desconoció el trámite dispuesto en el artículo 2.2.2.4.1.7. del Decreto 1077 de 2015, razón por la cual no era procedente sancionar a la EAAB, por no entregar información que no era procedente en ese estado del proceso.

Otro de los argumentos que fueron abordados por esta Entidad al resolver el recurso de reposición, estuvo relacionada con la indebida aplicación del artículo 90 de la Ley 1437 de 2011, en cuanto a la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad. El argumento del recurrente, sobre la aplicación de los artículos 47 a 50, fue considerarlos procedentes para aplicar en el procedimiento de imposición de la multa.

Ante este argumento, acertó esta Entidad al señalar que para aplicar la multa establecida en el artículo 90 de la Ley 1437 de 2011, no era procedente atender lo dispuesto en el procedimiento administrativo sancionatorio consagrado en el Capítulo III del Título III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Al tratarse de un procedimiento adelantado en virtud del seguimiento a los permisos de ocupación de cauce que le fueron otorgados a la EAAB, al considerarse que era una conducta que entorpecía su correcto desarrollo y que se trataba de una obligación no dineraria, la norma permitía que sin adelantar actuaciones adicionales se constituya al particular en renuencia y en efecto se le imponga la multa.

Así las cosas, no era procedente aplicar el procedimiento sancionatorio general de la Ley 1437 de 2011 porque dicho trámite resulta aplicable cuando la autoridad, producto de averiguaciones preliminares, establezca que existen conductas contrarias a la ley, las cuales deben ser investigadas, controvertidas, probadas, para así proceder a imponer las sanciones correspondientes, con la previa audiencia y ejercicio del derecho de contradicción del investigado.

RESOLUCIÓN No. 00063

Con la sola configuración de los presupuestos del artículo 90, su aplicación era procedente, sin necesidad de que se diera inicio a un proceso administrativo adicional, se practicarán pruebas, para finalmente imponer una multa.

Al evidenciarse que no correspondía declarar en renuencia a la EAAB, porque como se dijo, la información solicitada por esta Autoridad no era necesaria para proferir el acto administrativo que resolviera sobre la celebración de la audiencia y, en consecuencia, no debió ser acreedora de una multa, lo cierto es que hubo una indebida motivación del acto administrativo, contrario a lo afirmado en la Resolución 04377 de 2022.

LA CONSECUENCIA JURÍDICA DE LA REVOCACIÓN DEL AUTO 00155 DE 9 DE FEBRERO DE 2022 Y LAS RESOLUCIONES 00689 DE 22 DE MARZO Y 04377 DE 18 DE OCTUBRE DE 2022.

En cumplimiento de lo dispuesto en los actos administrativos de esta Autoridad, la EAAB realizó el pago del valor de la multa el día 10 de noviembre de 2022, lo cual incrementó el patrimonio de esta Entidad.

El enriquecimiento sin justa causa es una institución jurídica que reconoce la disminución de los activos de un patrimonio y el correlativo enriquecimiento de otro patrimonio⁶. Para solucionar esta situación y dar aplicación de los principios de equidad y justicia, el legislador estableció la la actio in rem verso o acción de enriquecimiento sin causa, la cual busca restablecer el equilibrio entre los dos patrimonios resarcido el patrimonio en la proporción aminorada.

Según Jossierand, esta institución jurídica se entiende, por un lado, como una fuente de obligaciones de carácter involuntaria, por la ocurrencia del hecho imputable que tiene la capacidad de producir obligaciones y del cual emana la causa para exigir el derecho subjetivo de restitución. Por otra parte, es un principio general del derecho, que, junto con la equidad, se erige como un criterio auxiliar de interpretación y un límite para el ejercicio de los derechos de las personas frente al derecho de terceros.

De ahí que, el enriquecimiento jurídico se consagre, en principio, como un mandato preventivo que busca la prevalencia de las relaciones conmutativas, pero que en los casos en los que estas relaciones están desequilibradas, estas sean rectificadas regresando las cosas a su estado anterior.

El marco jurídico colombiano acoge el enriquecimiento sin justa causa como un principio que irradia todo el ordenamiento jurídico y por esta razón está consagrado para instituciones jurídicas

⁶ Cely León, J. (2017). Análisis económico del enriquecimiento sin causa: un acercamiento al Derecho Civil y al Derecho Administrativo, en Revista Con-texto, n.º 48, pp. 83-101. DOI: <https://doi.org/10.18601/01236458.n48.06>

RESOLUCIÓN No. 00063

civiles, comerciales y administrativas de cualquier índole. Por eso, si bien, el Código de Comercio hace una mención expresa del enriquecimiento sin justa causa en el artículo 831, así: “nadie podrá enriquecerse sin justa causa a expensas del otro”. También se pueden encontrar referencias de este principio en otros articulados, como en el inciso 3 del artículo 831, así como en los artículos 738, 739, 961, 1515, 1525, 1747, 2310 del Código Civil, entre otros.

La jurisprudencia y la doctrina han desarrollado los elementos constitutivos del enriquecimiento sin causa, los cuales han sido clasificados en dos clases: los primeros son los materiales, que hacen alusión a la situación fáctica en la que se busca restablecer el equilibrio económico. Los segundos, son los requisitos jurídicos que se describen en los siguientes términos:

- 1) El enriquecimiento efectivo de una persona, lo que implica el incremento en su patrimonio;
- 2) Que se presente un empobrecimiento correlativo en el patrimonio de otra persona;
- 3) Que entre enriquecimiento y empobrecimiento exista una relación de correspondencia;
- 4) Que el enriquecimiento y empobrecimiento se produzca sin una causa jurídica.

a) El enriquecimiento patrimonial. Para que se configure el enriquecimiento patrimonial debe existir un desplazamiento de un valor patrimonial en beneficio de otro. Dicho beneficio puede representarse en un mayor valor del activo o en un menor valor del pasivo y sus efectos deben ser susceptibles de una valoración económica en dinero. El doctrinante Demogue menciona que se trata de un enriquecimiento neto, no bruto, que representa efectivamente una ventaja patrimonial⁷.

b) Empobrecimiento correlativo. Se refiere al patrimonio del cual se beneficia el patrimonio que se vio enriquecido. En el derecho civil se entenderá como una imputación a título de dolo o culpa, de la que puede surgir la obligación resarcitoria o compensatoria. En cambio, en el derecho administrativo, el empobrecimiento se entenderá como un daño antijurídico que da origen a la responsabilidad extracontractual del Estado.

c) Ausencia de causa o legitimación jurídica. El equilibrio económico se vulnera por la falta de causa jurídica, lo que hace que el detrimento sea injustificado. La causa se ha interpretado por el doctrinante Josserand como un título jurídico que produce obligaciones. Según el artículo 1494 del Código Civil, serán fuentes de las obligaciones aquellas que “nacen, ya del concurso real de las voluntades de dos o más personas, como en los contratos o convenciones; ya de un hecho voluntario de la persona que se obliga, como en la aceptación de una herencia o legado y en todos los cuasicontratos; ya a consecuencia de un hecho que ha inferido injuria o daño a otra persona, como en los delitos; ya por disposición de la ley, como entre los padres y los hijos de

⁷ Yolima Prada. (2018) Capítulo XI Enriquecimiento sin Causa. En: Derecho de las Obligaciones con propuestas de modernización. Tomo II.

RESOLUCIÓN No. 00063

familia". En otras palabras, el contrato o cuasicontrato, el delito o cuasidelito y la disposición de la ley⁸.

La Sentencia de 19 de noviembre de 1936 (M. P. Juan Francisco Mujica), la Corte sentó los fundamentos del enriquecimiento sin causa, configurando como elementos constitutivos los siguientes: 1) un enriquecimiento o ventaja patrimonial, sea positiva o negativa; 2) un empobrecimiento correlativo que puede ser por causa del enriquecimiento, o al revés, o por medio de un tercer patrimonio, siendo siempre una sola causa que los origina; 3) la relación entre los dos elementos anteriores debe producirse sin justa causa, entendiendo la causa como sinónimo de título, esto es, que no haya existido un contrato, un cuasicontrato, un delito, un cuasidelito o la propia ley; 4) que no exista ninguna otra acción y que tal situación no se deba a razones imputables al demandante (subsidiariedad) y 5) no sea en fraude a la ley. Teniendo siempre en cuenta que se trata de reparar y no de indemnizar, hasta donde el otro se enriqueció, sin superar el empobrecimiento.

En suma, el enriquecimiento sin justa causa cobija aquellos actos, bien sea directos o indirectos que sean producidos por un hecho injustificado y que como consecuencia, ocasione un enriquecimiento patrimonial correlativo al empobrecimiento de otro patrimonio y su objeto del es el de reparar un daño, pero no el de indemnizar. Sobre la base del empobrecimiento sufrido, se podrá pagar la porción en que efectivamente se enriqueció el demandado.

La Sección Tercera, el 19 de noviembre de 2012 (C. P. Jaime Orlando Santomio) unifica la posición jurisprudencial sostenida respecto al enriquecimiento sin causa. En la que señala que la causa como elemento jurídico del enriquecimiento sin causa es un daño que da origen a la responsabilidad extracontractual del Estado y su aplicación ha permitido reparar al patrimonio empobrecido debido a la acción del Estado que ocasionó el daño antijurídico. Es en este punto donde se separa la figura del desarrollo previo en el derecho civil, ya que en el derecho administrativo, la restitución de lo perdido no se hace en virtud de una situación injusta, sino en razón de un hecho imputable al enriquecido.

Al efectuarse el pago por parte de la EAAB del valor de la multa impuesta mediante los actos administrativos que son objeto de revocación, se generó un empobrecimiento de su patrimonio, que en términos del derecho administrativo se trata de un posible daño antijurídico que da lugar a la responsabilidad del Estado.

Así las cosas y reconociendo que existe una cláusula general de responsabilidad del Estado en el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia, resulta pertinente en esta oportunidad ordenar la devolución de los dineros que fueron pagados por la EAAB, para así precaver un proceso judicial que a futuro podría conllevar al reconocimiento de valores adicionales.

⁸ Ibidem.

RESOLUCIÓN No. 00063

CONCLUSIONES

Verificada la actuación desplegada por esta Entidad, a la luz de los artículos 93, 95 y 97 de la Ley 1437 de 2011, los actos administrativos: Auto No. 00155 del 09 de febrero de 2022 y las Resoluciones No. 00689 de 22 de marzo de 2022 y 04377 de 18 de octubre de 2022, son contrarios a la Constitución y la Ley por **(i)** falta e indebida motivación; **(ii)** Declarar en renuencia sin que se configuren los requisitos legales; **(iii)** imponer una multa sin atender los criterios de proporcionalidad y razonabilidad; y **(iv)** violación del derecho fundamental al debido proceso de una persona jurídica de derecho público al limitar al administrado en el ejercicio del derecho de contradicción.

En ese orden, es oportuno reiterar que, los hechos que originaron la constitución de renuencia en contra de la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ -EAAB-ESP**, se dieron en virtud de la no celebración de la audiencia pública requerida por la comunidad en virtud de las actividades desarrolladas por el Acueducto en las zonas determinadas en los permisos otorgados mediante las resoluciones Nos. 2767 de 2017 y 748 de 2019.

Ahora bien, para llevar a cabo dicha audiencia debe agotarse el procedimiento establecido en la sección 1 del capítulo 4 del Decreto 1076 de 2015, es decir analizándose las causales establecidas para adelantar la audiencia, realizando una visita técnica y haciendo la evaluación de la solicitud, para así determinar la pertinencia o no de celebrar la misma y de esta manera hacerla exigible al titular del permiso a través de un acto administrativo debidamente motivado. Aunado a lo anterior, se observa que, la constitución de la renuencia se generó sin haberse resuelto de fondo la pertinencia o no de celebrar la audiencia conforme lo dispuesto en el parágrafo del artículo 2.2.2.4.1.6. del decreto 1076 de 2015 que indica:

***“PARÁGRAFO.** En los casos en que se solicite la celebración de audiencia pública durante el seguimiento, la autoridad ambiental evaluará la información aportada por el solicitante y efectuará visita al proyecto, obra o actividad. Igualmente, se invitará a asistir a los entes de control. Con base en lo anterior, se determinará la pertinencia o no de celebrar la audiencia pública.”*

Por otra parte, esta secretaría adelantó algunas gestiones conforme lo indicado en la sección 1 del capítulo 4 del Decreto 1076 de 2015, como lo fueran las visitas, sin embargo, (i) no se da claridad del porqué consideró la autoridad ambiental pertinente la celebración de la mencionada audiencia y (ii) qué se concluyó de la evaluación, decisión que no fuera puesta en conocimiento a la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ -EAAB-ESP**. a través de un acto administrativo para su ejercicio de derecho de defensa y contradicción.

Del análisis normativo, se determina con claridad que las causales para proceder a llevar a cabo la audiencia siendo estas de manera taxativa:

RESOLUCIÓN No. 00063

“a) Con anticipación al acto que le ponga término a la actuación administrativa, bien sea para la expedición o modificación de la licencia ambiental o de los permisos que se requieran para el uso y/o, aprovechamiento de los recursos naturales renovables;

b) Durante la ejecución de un proyecto, obra o actividad, cuando fuere manifiesta la violación de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones bajo los cuales se otorgó la licencia o el permiso ambiental.”

Para el caso en concreto por tratarse de permisos debidamente otorgados y que además gozan de presunción de legalidad, la causal aplicable sería en virtud del literal b. anteriormente expuesto, sin embargo, para que la autoridad se determine la *“manifiesta la violación de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones bajo los cuales se otorgó la licencia o el permiso ambiental.”* previo a ello, deberán agotarse los procesos sancionatorios conforme a lo contemplado en la Ley 1333 de 2009, toda vez que a la fecha, sin decisiones de fondo en los procesos sancionatorios que esta autoridad adelanta, no puede determinarse plenamente la violación a los requisitos especificados en los permisos otorgados a favor de la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ -EAAB-ESP.**, estando entonces el Auto No. 00155 del 09 de febrero de 2022 y las Resoluciones Nos. 00689 de 22 de marzo de 2022 y 04377 de 18 de octubre de 2022, en contravía de la Constitución Política o la ley, siendo procedente revocar dichos actos.

Al configurarse la causal primera del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, procede la revocación de los actos administrativos de carácter particular y concreto en mención, conforme a la autorización de la EAAB, No. 151001-S-2023-008473 de 16 de enero de 2023, radicado por correo electrónico el 17 de enero de 2023 ante esta Entidad con No. 2023ER11674 del 19 de enero de 2023 y en consecuencia, se ordenará la devolución del pago efectuado por la EAAB, en aras de prevenir un daño antijurídico a esta Entidad.

COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE

Que el Decreto Distrital 109 de 2009, prevé en artículo 5° que le corresponde a la Secretaría Distrital de Ambiente:

d) “Ejercer la autoridad ambiental en el Distrito Capital, en cumplimiento de las funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente, a las autoridades competentes en la materia.”

Que el artículo 8° del citado Decreto Distrital 109 de 2009 modificado por el artículo 1° del Decreto 175 de 2009, prevé en el literal f, que corresponde al Despacho de la Secretaría Distrital de Ambiente:

RESOLUCIÓN No. 00063

“Dirigir las actividades de la Secretaría para el cumplimiento de las normas ambientales y del Plan de Gestión Ambiental, como entidad rectora y coordinadora del Sistema Ambiental del Distrito Capital.”

Que mediante el numeral 11 del artículo tercero de la Resolución No. 01865 del 6 julio del 2021, modificada por la Resolución 046 del 13 de enero de 2022, la Secretaría Distrital de Ambiente delegó en la Subdirección de Control Ambiental al Sector Público, la función de:

“Resolver los actos administrativos que aclaren, modifiquen, adicionen o revoquen los recursos y solicitudes de revocatoria directa, presentados contra los actos administrativos enunciados en el presente artículo.”

Que, en mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. REVOCAR el Auto No. 00155 del 09 de febrero de 2022 y las Resoluciones No. 00689 de 22 de marzo de 2022 y 04377 de 18 de octubre de 2022, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO. ORDENAR a la Dirección de Gestión Corporativa y la Subdirección Financiera, realicen los trámites pertinentes ante Secretaría Distrital de Hacienda, con el fin de generar la **DEVOLUCIÓN** del valor que fue pagado con ocasión de los actos administrativos que se revocan en el numeral primero de esta resolución y recibo de pago No. 5686777, a favor de la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ -EAAB-ESP.**, identificada con NIT. 899.999.094-1.

ARTÍCULO TERCERO. NOTIFICAR electrónicamente el contenido del presente acto administrativo a la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ -EAAB-ESP.**, identificada con NIT. 899.999.094-1 a través de su representante legal, o quien haga sus veces en la dirección electrónica notificacioneselectronicas@acueducto.com.co, de conformidad con lo establecido en el artículo 53A de la Ley 1437 de 2011, o en la Av. Calle 24 # 37-15 de esta ciudad, de conformidad con lo establecido en los artículos 66 al 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO CUARTO. COMUNICAR a la Secretaría Distrital de Hacienda y a la Dirección de Gestión Corporativa y la Subdirección Financiera de la Secretaría Distrital de Ambiente.

ARTÍCULO QUINTO. Contra la presente decisión procede recurso de reposición en los términos del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011.

