



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., ocho (8) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación Número: 25000-23-24-000-2007-00285-01

Demandante: VÍAS Y CONSTRUCCIONES VICON S.A.

Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA

Asunto: Nulidad y restablecimiento del derecho – Sentencia de segunda instancia

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 27 de enero de 2011 mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B" declaró la nulidad de las Resoluciones Nos. 3015 de 27 de octubre de 2006 y 0598 de 19 de abril de 2007, proferidas por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, en adelante CAR y negó las demás pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Con escrito de 9 de agosto de 2007¹, la Sociedad Vías y Construcciones S.A., en adelante VICON, a través de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra las Resoluciones Nos. 3015 de 27 de octubre de 2006 y 0598 de 19 de abril de 2007, expedidas por la CAR.

1.1. Pretensiones

Solicita que se declare:

¹ Folios 1 a 20 del cuaderno N° 1.



Primera.- Que es nulo el acto administrativo contenido en la Resolución No. 3015 de 27 de octubre de 2006. En el que se adopta el estudio denominado *“Diseños hidráulicos de un canal y obras complementarias para garantizar permanentemente la circulación de un caudal que mantenga el equilibrio ecológico del ‘Humedal Meandro del Say’, elaborado en cumplimiento del contrato No. 791 de 2005 suscrito entre la CAR y el Consorcio Meandro del Say”*.

Segunda.- Que es nulo el acto administrativo contenido en la Resolución No. 0598 de 19 de abril de 2007, por medio de la cual se resuelven unos recursos de reposición.

Tercera.- Que como consecuencia de las anteriores declaraciones se condene a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR a pagar a [su] representada a título de indemnización por los perjuicios ocasionados, las sumas de dinero que se indican a continuación: Por perjuicios de orden material y moral, objetivados y subjetivos, actuales y futuros los cuales se estiman como mínimo en la suma de MIL MILLONES DE PESOS (\$1.000.000.000.00), Mcte y/o en los que se demuestren en el curso del proceso.

Cuarta.- Que se ordene cumplir el fallo en los términos y en las condiciones establecidas en los artículos 176, 177 y 178 del CCA.

Quinta.- Que se condene a la demandada a pagar las costas y gastos del presente proceso.

1.2. Hechos

La Sala sintetiza los hechos de la demanda, como sigue:

- VICON es una empresa legalmente constituida dedicada al ejercicio de todas las ramas de la ingeniería, con domicilio principal en Bogotá, que dentro de sus propiedades cuenta con un bien ubicado en la carrera 115B No. 18-51 de la ciudad de Bogotá, que colinda con la cama vieja del río Bogotá, denominada el Meandro de Say.



Demandante: Vías y Construcciones VICON S.A.
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
Radicado: 25000-23-24-000-2007-00285-01
 Sentencia de segunda instancia

- Que el señor JULIO ENRIQUE GONZÁLEZ VILLA, inició acciones populares contra VICON, las cuales se adelantan ante los Juzgados Primero y Once Civiles del Circuito de Bogotá, con el fin de determinar el grado de responsabilidad por el deterioro del Meandro del Say, las que señaló que se encuentran en curso.
- Afirmó también que el señor JULIO ENRIQUE GONZÁLEZ VILLA, adelantó acción popular contra la CAR, como responsable por omisión, de la vulneración de los derechos colectivos enunciados en los literales a), c), e), f) del artículo 12 de la Ley 472 de 1998, ocasionados al Humedal Meandro del Say, en la que la CAR fue condenada en segunda instancia por el Consejo de Estado, mediante providencia de 4 de septiembre de 2003, en la que se le ordenó que, en calidad de autoridad ambiental responsable de la protección del Humedal, adoptara las medidas enunciadas en el fallo, correspondientes a:

“1. ... que dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria del fallo, adopte el Estudio de Impacto Ambiental y la elaboración de un plan de manejo ambiental, con el fin de establecer, entre otros; evaluación integral de los daños, medidas de mitigación, prevención, corrección y compensación, igualmente se incluyan dentro de éstos las obras arrojadas al Humedal, su disposición conforme a las normas ambientales en un relleno sanitario manejado técnicamente.

Para desarrollar esta medida, puede partirse del estudio presentado por el IDEA – Universidad Nacional, el cual incluyó en su anexo VI un acápite denominado ‘Estrategia Ecológica, costos y beneficios de recuperación y adecuación del Humedal Medrano del Say’, que incluye varios capítulos como la recuperación y adecuación del ecosistema, a través de la intervención del área gravemente afectada, costos del plan de manejo para la recuperación del Humedal; así mismo, incluye los cuadros que sustentan cada uno de los costos anteriormente señalados.

2. Igualmente la estrategia principal a implementar por parte de la CAR deberá encaminarse a la remoción de toda sustancia contaminante en especial la pulpa/celulosa, principalmente agente dañino del Humedal, iniciando las acciones pertinentes en contra de la empresa contaminadora EMPACOR S.A. y demás empresas involucradas; para tal efecto tendrá en cuenta como mínimo las siguientes actividades recomendadas por los peritos:

- Obtención de la licencia ambiental para la recuperación del Humedal; actividad que incluye la realización del EIA con su



respectivo PMA para la recuperación del Humedal y el plan de manejo para la adecuación posterior del área,

- .- Mantenimiento de las compuertas para mantener aislado el Humedal del río Bogotá.
- .- Eliminación de todos los puntos de vertimientos de aguas servidas.
- .- Mantenimiento de los actuales drenajes de aguas lluvias hacia el Meandro e identificación y desviación de nuevos drenajes de aguas lluvias hacia el mismo.
- .- Dragado de 44.000 m³ de material colmatado para eliminación de fragmentos taponados del Meandro.
- .- Transporte y disposición de desechos en un relleno sanitario en una celda segura y adecuadamente habilitada.
- .- Nivelación del Meandro para permitir el flujo libre de agua a lo largo del mismo.
- .- Recuperación de Flora y Fauna.
- .- Adecuación de terrenos del antiguo Meandro, actualmente colmatados y libres de agua, zona de uso público que requiere diseños paisajísticos y ejecución del plan de manejo de adecuación.

3. La CAR vinculará a las entidades públicas y privadas necesarias para llevar afecto (sic) las medidas ordenadas para recuperación del Humedal.

4. No se ordenará la constitución y puesta en marcha del sistema de alcantarillado, pues a lo largo de la prueba perencial (sic) se hace énfasis en que actualmente la zona cuenta con este servicio”².

- Manifestó que VICON no fue parte de la referida acción popular, por lo que no se le escuchó, ni tuvo participación en el proceso en el que resultó responsable la CAR y que ésta, no solo no cumplió lo ordenado por el Consejo de Estado en las acciones que debía adelantar dentro de los 6 meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia, sino que adoptó el Estudio de Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental elaborado por el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia, en adelante IDEA, en contravía de la decisión del Consejo de Estado, la cual es de obligatorio cumplimiento ya que el estudio en mención determinó, las responsabilidades de las empresas aledañas al Meandro del Say sin que las entidades involucradas hubieran sido escuchadas o al menos vencidas en el proceso que determinó su responsabilidad en los daños ocasionados al Meandro del Say, pues insistió, VICON no fue escuchada en la acción popular.

² Folios 3 y 4 del cuaderno No. 1.



- Señaló que el informe del IDEA fue tenido en cuenta por el Consejo de Estado como prueba para proferir la decisión en contra de la CAR, sin corrérsele el correspondiente traslado a VICON ni darle la oportunidad de controvertirlo, y que en dicho informe, se determinaron de hecho las responsabilidades por los daños ocasionados al Meandro del Say, en el que se incluyó una tabla, denominada cuadro No. 2, con la realización de una distribución de costos de oportunidad por uso de terrenos públicos de la ronda para beneficio privado y su conversión en participación porcentual de cada uno de los mayores responsables del daño del Humedal, en la que se señaló en tercer lugar a VICON, con un área en ronda de 1.417 m² y un porcentaje de responsabilidad de 5.9.
- Indicó que el IDEA sugirió un fondo económico común, con una gerencia responsable, para la ejecución de las obras, que tanto las obras como el fondo, podrían ser supervisados por parte de los aportantes de la forma que se decida más conveniente, incluso, con la conformación de un patrimonio autónomo a través de una fiduciaria, con o sin participación de la CAR, según si ésta incorporaba o no recursos.
- Así mismo, que como opción expedita y concordante con la decisión del Consejo de Estado, también sugirió que la CAR realizara progresivamente las inversiones y exigiera a cada uno de los actores, el pago de su cuota parte, situación que si bien llevaría a debates jurídicos, permitiría obtener resultados que demostrarían una actuación diligente por parte de la CAR, en el cumplimiento del fallo del Consejo de Estado.
- Consideró que el IDEA se contradijo porque en acápite anterior, indicó que *"... se sugiere a la CAR dictar un acto administrativo de trámite en el que se resuelva dar cumplimiento al fallo del Consejo de Estado y se vincule a las empresas responsables; ESTO PERMITIRÁ EL DERECHO A LA DEFENSA COMO PARTE DEL DEBIDO PROCESO, teniendo en cuenta que posteriormente se deberá expedir el acto administrativo pertinente, relacionado con la licencia ambiental, si este instrumento es definitivamente requerido"*.



- Adujo que la determinación de vincular a VICON como responsable de los daños del Meandro del Say, la tomó la CAR mediante Resolución No. 1163 de 28 de octubre de 2004, donde adoptó el estudio del IDEA.
- Argumentó que, con posterioridad la CAR profirió la Resolución No. 3015 del 27 de octubre de 2006³, mediante la que adoptó el cumplimiento del fallo de 4 de septiembre de 2003 del Consejo de Estado y en la que declaró responsable a VICON de los mencionados daños, sin seguirle un juicio previo ante el juez natural competente y sin permitirle ejercer una defensa.
- Complementó que la Resolución No. 3015 de 27 de octubre de 2006⁴ fue demandada por VICON ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", mediante radicado No. 2005-00290, por violación al debido proceso, derecho de defensa y al de controvertir la prueba en oportunidad; entendiéndose VICON que con dicha resolución la CAR daba total cumplimiento al fallo del Consejo de Estado.
- Indicó que no obstante lo anterior, la CAR mediante Resolución 1871 de 12 de octubre de 2005, decidió tomar otras determinaciones para el cumplimiento de la sentencia de 27 de septiembre de 2003, con nuevas decisiones a pesar de estar incurrido en acción de nulidad y restablecimiento del derecho mediante un acto con el que ya había dado cumplimiento al fallo.
- Indicó que VICON presentó recurso de reposición contra la Resolución 1871 de 2005, el cual fue desatado por Resolución 947 de 15 de marzo de 2006, así mismo inició las acciones que, en contra de éstas, se adelantan ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
- Adujo que la CAR continuó la violación de los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y a controvertir la prueba por cuanto aunque en el acto No. 1163 de 28 de octubre

³ De la lectura de los hechos subsiguientes, deduce que en este punto la demandante se refería a la Resolución No. 1163 de 28 de octubre de 2004.

⁴ De la lectura de los hechos subsiguientes, deduce que en este punto la demandante se refería a la Resolución No. 1163 de 28 de octubre de 2004.



de 2004, que ordenaba dar cumplimiento a la sentencia del Consejo de Estado, condenó a VICON y como ésta demandó la resolución en acción de nulidad y restablecimiento del derecho, decidió sacar un nuevo acto administrativo que fue la Resolución 1871 de 12 de octubre de 2005, que igualmente condenaba a VICON, en una al pago de un porcentaje del valor de los daños y en otra a la realización de unas obras.

- Señaló que sin que lo anterior fuera suficiente, la CAR profiere una nueva resolución que es la que se demanda en el presente proceso, la No. 3015 de octubre de 2006, mediante la cual adoptó el estudio denominado "*Diseños Hidráulicos de un canal y obras complementarias para garantizar permanentemente la circulación de un caudal que mantenga el equilibrio ecológico del Humedal Meandro del Say*", en la que tomó algunas decisiones que obligan a VICON a realizar unos trabajos y a dar ciertos aportes en dinero, sin ningún antecedente que determine su responsabilidad y sin permitirle ejercer el derecho de defensa y, a pesar de los recursos presentados por las partes, el acto fue confirmado mediante Resolución No. 0598 de 17 de abril de 2007.

- Concluyó que la orden del Consejo de Estado era vincular a las personas naturales y jurídicas que hubieran causado el deterioro del Meandro del Say pero que VICON no realizó ninguna afectación sobre éste ni existe alguna acción judicial que la condene en tal sentido, por lo que no podían expedirse los actos administrativos con órdenes de pagos de sumas de dinero y de realización de obras cuando es la entidad la responsable de los daños, además, afirmó que no se trata de una medida preventiva, sino de condenas gravosas que superan los mil millones de pesos impuestas a una entidad que no ha sido escuchada ni se le ha permitido controvertir las pruebas.

1.3. Normas vulneradas y concepto de violación

Estimó que las resoluciones demandadas desconocen los siguientes artículos:

1.3.1. Constitucionales: artículos 1, 2, 13, 29 y 209



Demandante: Vías y Construcciones VICON S.A.
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
Radicado: 25000-23-24-000-2007-00285-01
Sentencia de segunda instancia

Desconocimiento que sustentó en que, los principios fundamentales de la Constitución deben servir de guía para orientar las actuaciones de las autoridades, que al respecto, en su artículo 1º se instituyó a Colombia como un Estado social de derecho, con la finalidad esencial de garantizar a los ciudadanos la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (artículo 2º).

Señaló que el artículo 13 constitucional consagra la igualdad de todas las personas ante la ley y contrario a ello, con el acto demandado, se discrimina a la demandante al no permitírsele su defensa, y en el que se excluyó de su aplicación a otras personas que sí eran contaminadoras del Meandro del Say, como por ejemplo la Zona Franca de Bogotá y el propietario de la Hacienda el Say.

Indicó que no son entendibles los motivos de orden subjetivo por los cuales el dictamen del IDEA y la Resolución impugnada escogieron a quiénes debían ser declarados responsables por los deterioros al Humedal, sin previo juicio y sin defensa técnica alguna, pues no hubo forma de controvertir la prueba que determinó la responsabilidad, es decir, el acto administrativo fue excluyente y discriminatorio frente a la aplicación de la ley.

Consideró que el artículo 29 fue vulnerado por cuanto se determinó la responsabilidad de VICON sin adelantarse algún proceso en su contra, en el que pudiera defenderse y controvertir las pruebas con las que se determinó su responsabilidad.

Manifestó que la CAR no podía cometer actos de estados de barbarie en contra de VICON por dar cumplimiento a una sentencia del Consejo de Estado, pues nada justifica pretermitir normas constitucionales que debe acatar con prioridad.

Indicó que además el fallo que pretendía cumplir la demandada con las mencionadas resoluciones, señaló en forma clara que debería iniciar las acciones pertinentes y el dictamen que tomó como base para la responsabilidad de la actora lo manifestó en el mismo sentido cuando en su capítulo cuarto expuso que debía garantizarse el debido proceso y el derecho de defensa.



Adujo que el desconocimiento de los artículos 121, 123 y 209 de la Carta, se configuró porque en ellas se señala con claridad que los funcionarios deben actuar con apego a las normas vigentes, que la función pública debe ejercerse con imparcialidad, eficiencia y eficacia, que a su juicio no fue lo que ocurrió en el caso en cuestión, por lo que consideró que la demandada actuó sin competencia y se apartó del ordenamiento jurídico, al inaplicar las disposiciones de la parte general del CCA.

1.3.2. Del Código Contencioso Administrativo: artículos 2, 3, 44, 45, 50, 51, 52 y 53

Indicó que la demandada inaplicó los mencionados artículos en la expedición de los actos demandados.

Señaló que se trata de normas sobre el procedimiento que deben observar los servidores públicos para adelantar las actuaciones administrativas que les corresponden por mandato legal o constitucional, las cuales señalan los recursos que proceden contra las decisiones por las cuales se pone fin a las actuaciones adelantadas de oficio o a petición de parte.

Manifestó que el artículo 2º sujeta las actuaciones administrativas al logro de la efectividad de los derechos e intereses de los administrados.

Adujo que el artículo 3º establece para el funcionario que expide el acto, el deber de dar a conocer a los afectados su contenido, para garantizarles su derecho de contradicción y defensa.

Finalmente, se refirió al artículo 44, conforme al cual se debe efectuar la notificación personal de las decisiones adoptadas por la administración, norma que era de aplicación, por tratarse de un acto de contenido particular y concreto, frente a la que manifestó no haberse realizado la notificación personal de todas las empresas referidas en la resolución enjuiciada, pues afirmó que solo se ordenó la comunicación de la decisión pero no su citación para notificación.

2. Actuaciones procesales relevantes

2.1 Inadmisión de la demanda



Mediante auto del 11 de octubre de 2007⁵, el magistrado ponente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B" inadmitió la demanda para que el actor determinara con toda claridad cuáles son las órdenes impartidas en el acto acusado cuya nulidad pretende, teniendo en cuenta su legitimación en la causa, para ello le concedió un término de 5 días.

2.2. Subsanación de la demanda

El apoderado judicial de la parte demandante, con escrito de 23 de octubre de 2004 señaló que pretende la nulidad de las órdenes contenidas en los siguientes artículos de la Resolución No. 3015 de 27 de octubre de 2006:

- i) Artículo tercero, en cuanto la CAR ordena a la sociedad VICON la adecuación morfológica y remoción de los lodos, en el tramo KO+330.42 hasta KO+489.92 con una longitud total de 159.50 metros.
- ii) Artículo cuarto, que determina el tiempo en que debe realizar las obras y la forma como debe efectuar los trabajos. Indicó además que el párrafo de este artículo tomó como base la "*Tabla No. 1 Distribución de Responsabilidades*", para efectos de redistribuir los costos que demande la actividad ordenada cuando las muestras a extraer presenten valores de concentración que se tornen peligrosos, se refiere de manera concreta a VICON y a otras seis empresas.
- iii) Artículo quinto, que determina que VICON debe seguir un determinado proceso para el retiro y disposición del lodo.
- iv) Artículo sexto, con el que se impuso a VICON un procedimiento para la adecuación hidráulica.
- v) Artículo octavo, que dispone que una vez realizadas las obras, VICON le debe informar por escrito a la EAAB-ESP, para su recibo a satisfacción de las obras.
- vi) La incidencia que tienen los artículos décimo y décimo primero del acto atacado al determinar los presupuestos para que se realice la obra y que vinculan a VICON.

2.3 Admisión de la demanda

⁵ Folio 118 del cuaderno No. 1.



Demandante: Vías y Construcciones VICON S.A.
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
Radicado: 25000-23-24-000-2007-00285-01
 Sentencia de segunda instancia

Mediante auto del 1º de noviembre de 2007⁶, el magistrado ponente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B" admitió la demanda y dispuso su notificación al director de la CAR y al agente del Ministerio Público. Adicionalmente, ofició a la CAR para que remitiera copia de la totalidad de los antecedentes que dieron lugar a la expedición de los actos acusados y señaló la suma de treinta mil pesos para gastos ordinarios del proceso.

2.4 Contestación de la demanda⁷

La CAR contestó la demanda con escrito de 28 de febrero de 2008, a través de apoderado judicial, quien se opuso a las pretensiones de la demanda y en síntesis presentó los siguientes argumentos:

Manifestó que contrario a lo afirmado por la parte actora, los actos administrativos demandados no afectaron las garantías constitucionales de VICON toda vez que fueron expedidos en cumplimiento una orden judicial proferida en sentencia del Consejo de Estado, mediante la cual se ordenó la vinculación de dicha empresa para la recuperación del Humedal.

Consideró que se trata de una apreciación sesgada de la parte demandante, que aparentemente desconoce la calidad de derecho humano de tercera generación, del derecho ambiental, que forma parte de las normas Constitucionales en las que se desarrollan los intereses colectivos sobre los individuales.

Señaló que la CAR en el acto demandado lo que hizo fue recoger el estudio realizado por el IDEA, el cual, además fue acogido en la sentencia de 4 de septiembre de 2003 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, que en la parte resolutive recomendó su adopción, así mismo, consideró que se trataba de una actuación temeraria de la demandante ya que el peritaje del IDEA no fue objetado por su parte en el curso de la acción popular, ni dentro del término de traslado y ahora pretende revivir dicho término en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

⁶ Folio 122 del cuaderno No. 1.

⁷ Folios 131 a 151 del cuaderno N° 1.



Afirmó que la entidad demandante contaminó durante más de 20 años el referido Humedal y como causante de un daño ambiental, no puede pretender continuar la amenaza a los derechos colectivos sin garantizar al menos que tomará las medidas necesarias para mitigarlos y evitarlos.

Indicó que lo anterior es la razón por la que las sentencias de las acciones populares producen efectos *erga omnes*, frente a todos aquellos que afecten o sigan amenazando el derecho o interés colectivo, y que, en razón de ello, en la sentencia del Consejo de Estado, se determinó que la CAR adoptara el estudio de impacto ambiental y elaborara un plan de manejo ambiental con el fin de establecer la evaluación integral de los daños, medidas de mitigación, prevención, corrección, y se estableció como estrategia principal *“la remoción de toda sustancia contaminante, y acciones lesivas al medio ambiente de las empresas involucradas”*.

Relató las actuaciones realizadas con posterioridad a la decisión del Consejo de Estado y señaló que en el caso concreto se evidencia un desconocimiento de la teoría del acto administrativo por la parte demandante ya que no tienen tal calidad las resoluciones demandadas por ser actos de ejecución, en cumplimiento de un fallo judicial, que por ende no contiene el elemento volitivo de la administración.

Argumentó que las resoluciones demandadas son parte de un proceso que se adelantó con el lleno de los requisitos y exigencias de la Constitución y las leyes, para asegurar el derecho fundamental a un ambiente sano, que está revestido de una función preventiva, que involucra mínimos vitales como el derecho a la vida y a la salud, lo cual habilita a la autoridad ambiental para adoptar las medidas necesarias de carácter urgente, para evitar un mal mayor a la población ubicada en el área de influencia del Meandro del Say.

Consideró que lo anterior se encuentra respaldado por el Consejo de Estado, en sentencia de restablecimiento del derecho adelantada por EMPACOR, dentro del expediente de radicado No. 2004-00944, en la que se dijo que *“... en relación con el enjuiciamiento de los actos que se expiden para darle cumplimiento a una decisión u orden judicial ha sido uniforme en señalar que tales actos no son pasibles de los recursos en la vía gubernativa ni de acciones judiciales, a menos que se desconozcan el alcance del fallo o creen situaciones jurídicas nuevas o distintas que vayan*



en contravía de la providencia que ejecutan, lo cual no ocurre en este asunto. // (...)”.

Adujo que no hubo falsa motivación ya que el acto se basó en la evidente existencia de un daño ambiental, que reprocha a la sociedad VICON, por lo que la decisión no es contraria a la realidad y no es falso tampoco el derecho ambiental invocado.

Señaló que tampoco hubo desviación de poder por cuanto la CAR no se extralimitó, ni motivó el acto de manera caprichosa y arbitraria, es decir, que no hubo falta o distorsión de la finalidad del acto ni hay certeza incontrovertible de los motivos que tuvo la CAR para expedir las resoluciones acusadas.

Indicó que VICON sí conoció el estudio del IDEA, pues se le envió comunicación por medio de la cual se le allegó el referido estudio a la demandante.

Además, señaló que VICON convino en las decisiones adoptadas en cuanto a su responsabilidad, tanto así, que participó en las reuniones de concertación realizadas por la CAR, con las personas naturales y jurídicas vinculadas y propuso alternativas de solución inviables ambientalmente.

Manifestó que la demandante no solicitó prueba técnica que permitiera establecer los supuestos perjuicios causados con el acto demandado, sino que solo realizó una estimación de la cuantía, sin soporte alguno.

Concluyó que se oponía a las pretensiones de la demanda por falta de presupuestos procesales de la acción, carencia de los requisitos sustanciales exigidos por la ley, que de cumplirse posibilitarían una decisión de fondo sobre el asunto, y que al ser probada su falta, inhiben dicho pronunciamiento por ineptitud sustantiva de la demanda, por lo que presentó como excepciones de fondo: i) inexistencia del derecho demandado; ii) ineptitud formal de la demanda por falta de los requisitos sustanciales al no aportar copia auténtica de los actos demandados; iii) ineptitud formal de la demanda por falta de determinación razonable de la cuantía; iv) ineptitud formal de la demanda por no individualizar los actos demandados con toda precisión, ya que se pretende la nulidad de la Resolución 3015 del 27 de octubre de 2006, pero no se



individualiza como acto original y en la pretensión segunda se pide la nulidad consecuencial de la Resolución 0598 del 19 de abril de 2007, en su calidad de acto confirmatorio, como lo exige el inciso 3º del artículo 138 del CCA, por lo que la demanda es inepta; y v) excepción genérica para el caso en que se encuentren hechos probados que constituyan excepción, solicita que la misma sea declarada de conformidad con lo establecido en el inciso 2º del artículo 164 del CCA.

2.5. Providencias relevantes dictadas con posterioridad a la admisión de la demanda

Por medio de auto del 8 de mayo del 2008⁸, se dispuso tener como pruebas los documentos aportados con la demanda y la contestación; librar los oficios a que se refieren los numerales 2, 3, 4, 5 y 6 de la demanda; decretar la prueba pericial del acápite de pruebas de la demanda, en virtud de lo cual designó a una perito contadora pública de la lista de auxiliares de la justicia de la Rama Judicial; decretar el interrogatorio de parte a que se refiere el acápite de pruebas de la contestación de la demanda, para el efecto, citó al representante legal de VICON; no decretar el oficio solicitado en el inciso tercero del acápite de pruebas de la contestación de la demanda ya que se trata de documento que ya obraba en el expediente, ni la inspección judicial solicitada por la demandante ya que los hechos que se pretenden demostrar con tal prueba se pueden verificar con el dictamen de los peritos.

A través de providencia del 8 de abril de 2010, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, por el término común de 10 días⁹.

2.4. Alegatos de conclusión en primera instancia

2.4.1. El apoderado judicial de la parte demandante, presentó alegatos con escrito de 20 de abril de 2010, visible a folios 378 a 381, mediante el cual reiteró los argumentos de la demanda e insistió en que el Consejo de Estado no condenó a ninguna de las empresas a resarcir los daños ocasionados al Meandro del Say, sino que ordenó a la CAR realizar las vinculaciones correspondientes, a través de investigaciones administrativas y así determinar el grado de responsabilidad de las

⁸ Folios 170 a 171 del cuaderno N° 1.

⁹ Folio 376 del cuaderno N° 1.



personas que en alguna forma hubiesen ocasionado daño al Humedal, así, solicitó nuevamente que se declare la nulidad de los actos demandados, por agredir principios constitucionales.

2.4.2. La parte demandada presentó alegatos con escrito de 9 de junio de 2010¹⁰ mediante el cual insistió en los argumentos de la contestación y solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda.

Indicó que los actos demandados son una secuencia del cumplimiento de obligaciones de la CAR, dentro del acatamiento paulatino al fallo judicial del Consejo de Estado de radicado No. 2000-00112-01, lo que hace improcedente la demanda por tratarse de actos de ejecución.

Consideró que no puede hablarse de orfandad probatoria ya que en la acción popular de radicado 1999-0882 de Julio Enrique González Villa contra VICON y Bogotana de Asfaltos se rindió un peritaje, en el que se afirma que VICON ha causado daños ambientales por más de 25 años, sin interrupción, debido a su actividad productiva y laboral, lo que a su juicio, termina de desvirtuar que los actos demandados están falsamente motivados.

2.5. Intervención del Agente del Ministerio Público¹¹

El Procurador 135 Judicial II Administrativo, solicitó que se desestimen las pretensiones de la demanda.

Señaló que la CAR, como consecuencia del fallo de segunda instancia proferido por el Consejo de Estado, dictó las resoluciones demandadas, con el fin de dar ejecución a las órdenes que le impartió la Corporación, respecto de las medidas que debía tomar para la recuperación del Humedal.

Adujo que los actos demandados se dictaron bajo el amparo de la Ley 99 de 1993, que le permite a las Corporaciones Autónomas Regionales tomar medidas de prevención de desastres, conforme a lo expuesto en los artículos 31, 84 y 85, lo cual difiere de la situación prevista por el artículo 50 del CCA frente a los actos que ponen fin a una actuación administrativa.

¹⁰ Folios 388 a 400 del cuaderno N° 1.

¹¹ Folios 555 a 561 del cuaderno N° 1.



Por lo anterior, señaló que al tratarse de actos dictados como consecuencia de la ejecución de una orden judicial, y no como producto de una actuación administrativa de fondo adelantada por el ente público, no hay lugar a acceder a las pretensiones de la demanda y, respecto de la indemnización pretendida, señaló que no se encuentran probados por el actor los perjuicios morales y materiales reclamados, los cuales debían ser cuantificados por un perito contable.

2.6 La sentencia impugnada

Mediante sentencia del 27 de enero de 2011¹², el *a quo* declaró no probadas las excepciones propuestas por la entidad demandada, decretó la nulidad de las Resoluciones Nos. 3015 de 27 de octubre de 2006 y 0598 de 19 de abril de 2007, proferidas por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, en lo que respecta a la imposición de obligaciones a VICON y denegó las demás pretensiones de la demanda.

Se refirió inicialmente a las excepciones propuestas por la demandada y no halló vocación de prosperidad respecto de ninguna.

Luego, para pronunciarse sobre los cargos de la demanda, comenzó por explicar qué se entiende por actos de ejecución de una sentencia, para determinar si los actos demandados tenían tal condición por expedirse, como lo indicó la demandada, en cumplimiento de una orden judicial dada por la Sección Quinta del Consejo de Estado mediante providencia de 4 de septiembre de 2003. Al respecto trajo apartes de la decisión de 27 de agosto de 2009 del Consejo de Estado, con radicado No. 1998-00341-01 C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, en la que se sostuvo que son los que expide la administración en cumplimiento de un fallo judicial, que no son pasibles de control jurisdiccional vía acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

De la misma providencia extrajo que los actos administrativos objeto de control de legalidad por vía jurisdiccional son los que ponen término a un procedimiento administrativo y que conforme al artículo 50 del CCA, son actos definitivos los que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo de un asunto, y que

¹² Folios 565 a 585 del cuaderno No. 1.



los actos de trámite solo ponen fin a una actuación cuando por su contenido, hagan imposible continuarla, de modo que los actos de ejecución no son susceptibles de dicho control ya que, a través de ellos, no se decide definitivamente una actuación, pues solo se expiden en orden a materializar o ejecutar esas decisiones.

Consideró que teniendo en cuenta que los actos de ejecución de una sentencia no son actos por los que se pone fin a una actuación administrativa ni deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, no son enjuiciables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, salvo que en ellos se tomen nuevas decisiones.

Hizo un recuento del fallo de 4 de septiembre de 2003 del Consejo de Estado para determinar que el acto enjuiciado no era un acto de ejecución como lo señala la demandada y, a partir de ello, adujo que la CAR desconoció el derecho al debido proceso de VICON por lo siguiente:

En la acción popular que se adelantó para la recuperación del Humedal Meandro del Say, no se vinculó a VICON sino únicamente a la CAR y al Ministerio del Medio Ambiente, y fue por ello que el Consejo de Estado determinó que *“la CAR vinculara a las entidades públicas y privadas necesarias para llevar a efecto las medidas ordenadas para la recuperación del humedal”*, por lo que en ese contexto, la orden del Consejo de Estado solo podía cumplirse vinculando debidamente a esas entidades, abriendo las respectivas investigaciones administrativas y corriendo el traslado del Estudio del Impacto Ambiental que se adoptó, así como de las demás pruebas para que se pudiera pronunciar al respecto y ejercer su derecho de defensa.

Consideró que la CAR, pretendiendo dar cumplimiento a la orden del Consejo de Estado, profirió los actos demandados en los que impuso obligaciones a VICON sin abrir previamente el procedimiento administrativo ni realizar las investigaciones necesarias para determinar si en efecto la ahora demandante tenía alguna responsabilidad en la contaminación del Humedal Meandro del Say, por lo que, como la demandante no intervino en el proceso de la acción popular, mal podría la CAR imponerle obligaciones sin garantizarle el debido proceso, en ejecución de un fallo judicial.



Demandante: Vías y Construcciones VICON S.A.
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
Radicado: 25000-23-24-000-2007-00285-01
Sentencia de segunda instancia

Indicó que, en aplicación del debido proceso, lo correspondiente era adelantarse un procedimiento administrativo para declarar responsable a VICON y una vez así, imponerle las obligaciones que correspondieran por su contaminación al Humedal.

Además, señaló que debía correrse traslado a VICON de los estudios adoptados con el fin de que pudiera defenderse y controvertirlos.

Así, concluyó que la CAR actuó de manera arbitraria con desconocimiento del debido proceso, por lo que declaró la nulidad parcial de los actos demandados, en lo relativo a la imposición de obligaciones o requerimientos a VICON, con la aclaración de que con dicha providencia no se absuelve a la demandante de responsabilidad sobre la contaminación del Humedal sino que se declara la nulidad parcial por no haberse proferido los actos de acuerdo al debido proceso, por lo que consideró que la CAR en aras de proteger los derechos colectivos, y con la finalidad de dar cumplimiento al mencionado fallo de la Corporación, deberá iniciar una actuación administrativa, en aras de determinar si en efecto le asiste responsabilidad a VICON en esos hechos.

Respecto de la indemnización solicitada, analizó el informe pericial rendido en el proceso por la auxiliar de la justicia designada y dado que no hubo objeción sobre el mismo a pesar de haberse corrido traslado a las partes, determinó que conforme a la experticia, no reconocía valor alguno sobre los perjuicios por no haber sido demostrados en el proceso, ni condenó en costas.

2.7 Recurso de apelación

Por medio de escrito radicado el 21 de febrero de 2011¹³, la parte demandada interpuso recurso de apelación contra la decisión de primera instancia, mediante el cual solicitó que se revoque y se nieguen las pretensiones del libelo introductorio. Lo anterior por las razones que a continuación se sintetizan:

Manifestó que contra la Resolución 3015 de 27 de octubre de 2006, VICON presentó recurso de reposición, lo que refleja que se le permitió ejercer el derecho de defensa, es decir, que se respetó el debido

¹³ Folios 587 a 596 del cuaderno No.1.



Demandante: Vías y Construcciones VICON S.A.
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
Radicado: 25000-23-24-000-2007-00285-01
 Sentencia de segunda instancia

proceso reclamado y al resolverse su recurso, se agotó la vía administrativa, pues de conformidad con el artículo 56 del CCA, este recurso debe resolverse de plano salvo que el recurrente hubiera solicitado la práctica de pruebas o que quien lo resuelva considere necesario decretar pruebas de oficio, por lo que en el caso particular, al no haber solicitado pruebas, VICON renunció a ejercer su derecho de defensa.

Consideró que el fallador de la primera instancia profirió un fallo *extrapetita* toda vez que se pronunció sobre la Resolución No. 1163 de 28 de octubre de 2004, por medio de la cual se adoptó el estudio de impacto ambiental elaborado por el IDEA y vinculó a VICON a adoptar medidas de restauración y reparación del daño ambiental causado al Meandro del Say, siendo que dicha resolución no fue demandada en este proceso y que sobre ella cursaba otro proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

Indicó que en la Resolución No. 3015 de 27 de octubre de 2006, que es la demandada ahora, se le impusieron una serie de obligaciones a la demandante que no emanan ya del estudio de impacto ambiental, sino del cumplimiento del contrato No. 791 de 2005, suscrito entre la CAR y el Consorcio Meandro del Say, que imponía obligaciones de carácter hidráulico, y era en relación con ellas que VICON debía ejercer el derecho de defensa en el recurso de reposición, pudiendo solicitar pruebas, pero no frente a la resolución 1163 de 28 de octubre de 2004.

Manifestó que en la Resolución No. 3015 de 27 de octubre de 2006 se aplicaron los principios de proporcionalidad, así como el de precaución desarrollado en el artículo 85 de la Ley 99 de 1993, los cuales consideró que se desconocieron en la decisión del Tribunal, la que a su juicio ignoró por completo la estructura, tipología y jerarquización del derecho ambiental, pues se le dio mayor valor a las formalidades que a las realidades ambientales.

Insistió en que la Resolución No. 3015 de 27 de octubre de 2006 es un acto de ejecución de un fallo judicial dentro de una acción popular, que por su naturaleza, tiene efectos *erga omnes* y afirmó que en cumplimiento del fallo y de lo dispuesto en el artículo 31.17 de la Ley 99 de 1993, la CAR lo único que ha hecho en relación con VICON es *"imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias*



atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir con sujeción a las regulaciones pertinentes la reparación de los daños causados” y concluyó que los actos de cumplimiento de decisiones no son actos administrativos sino simplemente actos de ejecución que no son enjuiciables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que en todo caso, la única finalidad que se puede advertir de los actos demandados es *“el buen servicio público”*.

2.8 Trámite de segunda instancia

Luego de haber sido concedida la apelación por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B” mediante auto del 3 de marzo de 2011¹⁴, la misma fue admitida a través de auto del 17 de junio de 2011¹⁵, por el Consejero Ponente de la Sección Primera del Consejo de Estado.

Posteriormente, el Consejero sustanciador, mediante providencia de 23 de agosto de 2013 corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que alegaran de conclusión¹⁶, oportunidad de la que solo hizo uso la CAR, que a través de apoderado judicial, reiteró los argumentos de la apelación.

Afirmó que de acuerdo a su naturaleza jurídica de la CAR, es la encargada de administrar dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, que la Corte Constitucional, mediante sentencia C-423 de 29 de septiembre de 1994, manifestó que con la expedición de la constitución de 1991, las corporaciones autónomas regionales mantuvieron su condición de establecimiento público aunque con un objeto específico dado el carácter especial que la Constituyente les otorgó, consistente en *“una finalidad singular cual es de promover y encauzar el desarrollo económico y social del territorio comprendido bajo su jurisdicción, atendiendo de manera especial a la conservación, defensa y adecuado aprovechamiento de los recursos naturales. (...)”*.

¹⁴ Folio 598 del cuaderno No. 1.

¹⁵ Folio 4 del cuaderno No. 3.

¹⁶ Folio 14 del cuaderno No. 3.



Consideró que en la decisión de primera instancia pareciera estarse resolviendo una acción de reparación directa y no de nulidad y restablecimiento del derecho, produciendo el fallador una sentencia *extrapetita*, haciéndola extensiva a una resolución no demandada (1163 de 28 de octubre de 2004).

Insistió en que en la Resolución 3015 de 27 de octubre de 2006, a VICON se le impusieron unas obligaciones ya no emanadas del estudio de impacto ambiental acogido en la mencionada resolución 1163 de 2004, sino en cumplimiento del contrato No. 791 de 2005, suscrito entre la CAR y el Consorcio Meandro del Say, que imponía obligaciones de carácter hidráulico y era en relación a ellas que debía ejercer el derecho de defensa a través del recurso de reposición y no frente a una obligación impuesta en la Resolución No. 1163 de 2004.

Manifestó que el fallador no observó con objetividad la decisión de la Sección Quinta del Consejo de Estado para verificar cuáles fueron las medidas ordenadas en la sentencias de la acción popular de radicado 2000-112, porque de lo contrario habría podido establecer que la Resolución No. 3015 de 2006 es en verdad un acto de ejecución o proferido en cumplimiento de dicho fallo, así mismo, que a la demandante nunca se le desconoció el debido proceso lo que se refuerza con que la CAR con anterioridad a la expedición del acto enjuiciado, convocó a todas las empresas y entidades involucradas en la recuperación del Meandro del Say y les presentó el estudio de impacto ambiental y el plan de manejo elaborados por la IDEA, documentos de los que se les hizo entrega una vez fueron adoptados formalmente.

Aseveró que el Tribunal desconoce además la naturaleza de las acciones populares, las cuales producen efectos erga omnes frente a todas las personas que afecten o sigan amenazando el derecho o interés colectivo, que en el caso concreto se señaló a VICON como una de las causantes de la contaminación del Meandro del Say.

Agregó que los actos demandados al no crear situaciones nuevas, particulares y concretas, no pueden ser enjuiciados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Insistió en que dichos actos además, se fundaron en el principio de proporcionalidad de conformidad con lo establecido en el artículo 36 del



CCA y el 85 de la Ley 99 de 1993, con ocasión del ejercicio de la potestad discrecional.

Manifestó que los actos demandados son excepcionales y motivados, proferidos en uso del principio de precaución en la medida que las decisiones no son arbitrarias ni caprichosas en contra de VICON toda vez que en el Meandro del Say existe peligro de daño o un daño concreto grave e irreversible sobre el que hay certeza científica de que la CAR actuó para impedir que se siga degradando el medio ambiente.

Adujo que la decisión de primera instancia desconoció el material probatorio arrimado al expediente¹⁷, o de lo contrario había advertido que se trata de actos expedidos sin violación al debido proceso de la actora y que se cumplió cabalmente con las funciones que la Constitución y la ley le imponen a la CAR.

2.9 Impedimento del Magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio

Mediante escrito radicado el 5 de marzo de 2018¹⁸, el Magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio manifestó su impedimento para conocer y decidir la segunda instancia del proceso de la referencia, con fundamento en el numeral 2º del artículo 141 del Código General del Proceso, toda vez que como Magistrado de la Sección Primera, Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca suscribió, la sentencia de primera instancia, dentro del proceso de la referencia.

La Sala aceptó su impedimento y lo separó del conocimiento del caso al constatar la materialización de la causal, ya que de conformidad con el alcance de la misma, esta se configura por ***“Haber conocido del proceso o realizado cualquier actuación en instancia anterior, el juez, su cónyuge, compañero permanente o algunos de sus parientes indicados en el numeral precedente”***.

2. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con el artículo 129 del C.C.A y con el numeral 1º del Acuerdo número 357 del 5 de diciembre de 2017, la Sección Quinta del

¹⁷ No detalla el material probatorio presuntamente desconocido por el fallador de la primera instancia.

¹⁸ Folio 40 del cuaderno No. 3.



Demandante: Vías y Construcciones VICON S.A.
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
Radicado: 25000-23-24-000-2007-00285-01
 Sentencia de segunda instancia

Consejo de Estado es competente para proferir fallo dentro de los procesos de segunda instancia que sean remitidos por los Despachos de la Sección Primera, dentro de los cuales, de conformidad con lo establecido en el numeral 2° del citado acuerdo, el Despacho del Doctor Roberto Augusto Serrato Valdés, remitió el proceso de la referencia.

2. Problemas jurídicos

Corresponde a la Sala determinar si, de conformidad con los argumentos de la impugnación, se revoca, modifica o confirma la providencia del 27 de enero de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", que decidió i) declarar no probadas las excepciones propuestas por la entidad demandada y ii) declarar la nulidad de las Resoluciones Nos. 3015 de 27 de octubre de 2006 y 0598 de 19 de abril de 2007, proferidas por la CAR, en lo que respecta a la imposición de obligaciones a VICON.

Para el efecto, deberán resolverse los siguientes cuestionamientos, de acuerdo a los argumentos expuestos en el escrito de apelación presentado por la parte demandada: *i)* analizar el ejercicio del derecho de defensa de la demandante, al presentar recurso contra la decisión No. 3015 de 2006; *ii)* establecer si el fallo de primera instancia fue *extrapetita*, por haberse pronunciado sobre asuntos que no son objeto del litigio, como la Resolución 1163 de 2004, mediante la cual se acogió el estudio de impacto ambiental elaborado por el IDEA; *iii)* analizar si el fallo de primera instancia desconoció los principios de precaución y proporcionalidad del daño ambiental y *iv)* establecer si las resoluciones demandadas son actos de ejecución en cumplimiento de un fallo judicial y por consiguiente no susceptibles de control de legalidad.

2.1. Sobre el ejercicio del derecho de defensa de la demandante

La apelante manifestó que la actora presentó recurso de reposición contra la Resolución No. 3015 de 27 de octubre de 2006, es decir, que ejerció su derecho de defensa, lo que, a su juicio refleja que se le respetó el debido proceso reclamado al resolverse su recurso.

En relación con este punto, la Sala observa que a folio 40 y siguientes del cuaderno 1, obra la Resolución No. 0598 de 19 de abril de 2007, proferida por la CAR *"por la cual se resuelven unos recursos de reposición"*



Demandante: Vías y Construcciones VICON S.A.
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
Radicado: 25000-23-24-000-2007-00285-01
Sentencia de segunda instancia

contra la Resolución No. 3015 del 26 de octubre de 2006”, en la que se resolvió, entre otros, el recurso de reposición presentado por VICON, por haberse interpuesto dentro del término legal.

Allí se indicó que los argumentos de inconformidad de la demandante consistieron en que VICON no tiene por ley ninguna obligación para la recuperación del Meandro del Say, menos aun cuando no ha causado daño alguno sobre el humedal, que deba reparar; además, por no haber sido llamada a rendir descargos por alguna entidad sobre los daños ocasionados al Meandro; así mismo, señaló que el Consejo de Estado le impuso las obligaciones a la CAR, donde se le recomendó que tuviera en cuenta el estudio del IDEA, pero no se le ordenó tenerlo como presupuesto para el desconocimiento de derechos fundamentales, sin iniciarse una investigación administrativa, y que hubo violación al debido proceso al no correrse traslado de la prueba del IDEA.

Recurso que le fue resuelto por la demandada, mediante la Resolución 0598 de 2007, en la que se señaló entre otras cosas, que la entidad no solo actuaba en cumplimiento de un fallo judicial, sino como autoridad ambiental, actuación que no desarrolla solo a través de procesos sancionatorios, sino que también actúa de manera preventiva o permisiva, por lo que para vincular a las personas naturales o jurídicas no debe mediar previamente un proceso y que el hecho de no habersele corrido traslado a los recurrentes del informe del IDEA, dentro del fallo de la acción popular, escapa de la competencia y facultad de la CAR, por lo que no puede predicarse un desconocimiento del debido proceso de su parte, por tal situación, menos aun cuando la entidad le ha permitido a las partes proponer recursos en vía gubernativa, en las decisiones que ha tomado.

Así las cosas, para la Sala, es evidente que la demandante tuvo conocimiento de la decisión acusada y ejerció su derecho de defensa, pues uno de los recursos de reposición que la CAR resolvió en el acto 0598 de 2007, es el presentado por VICON, en el que, tal como lo manifestó la apelante, no hizo solicitud de prueba alguna que impidiera resolver del plano el asunto como lo establece el artículo 56 del CCA, pues no hay constancia de ello en los actos acusados, ni obra prueba alguna en el expediente que así lo refleje; tampoco se evidencia que el recurso de la demandante hubiera cuestionado la adopción del estudio adoptado en la Resolución No. 3015, sino que en él censura, entre otras



cosas, el estudio del IDEA, que había sido acogido mediante la Resolución 1163 de 2004, la cual no es objeto de censura en este proceso y que es anterior al acto demandado.

2.2. Del pronunciamiento del Tribunal de primera instancia, sobre asuntos que no son objeto del litigio – fallo *extrapetita*

El apelante manifestó que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, se pronunció sobre la Resolución No. 1163 de 2004, con la cual la CAR adoptó el estudio de impacto ambiental del IDEA de la Universidad Nacional y vinculó a VICON a adoptar medidas de restauración y reparación del daño causado al Humedal Meandro del Say, sin que dicha resolución estuviera demandada en el presente proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, sino en otro que se encontraba en curso al momento de la presentación de la demanda objeto de estudio.

Verificado el contenido de la providencia, la Sala observa que, en efecto, el *a quo*, luego de concluir que el acto demandado no era meramente de ejecución y en consecuencia sí era susceptible de ser enjuiciado en nulidad y restablecimiento del derecho, concluyó que la CAR debió dar cumplimiento al artículo 29 de la Constitución Política y adelantar un procedimiento administrativo contra la actora, luego de lo cual sí podía imponerle las obligaciones por las actuaciones contaminantes sobre el humedal, que además, debió correrle el traslado de los estudios adoptados, para poder defenderse y controvertirlos.

Previo a ello y para llegar a tal determinación, el fallador había señalado que la orden dada por el Consejo de Estado a la CAR, solo podía cumplirse vinculando debidamente a las entidades, abriendo las respectivas investigaciones administrativas y *“corriendo el traslado del Estudio del Impacto ambiental que se adoptó”*, así como de las demás pruebas, para que se pudiera pronunciar al respecto y ejercer su derecho de defensa.

Frente a este asunto, la Sala señala que tanto en los hechos de la demanda, como en la parte considerativa de la Resolución 3015 de 2006, se señaló con claridad que fue mediante Resolución No. 1163 de 23 de octubre de 2004 que la CAR adoptó el estudio de Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental elaborados por el IDEA de la



Demandante: Vías y Construcciones VICON S.A.
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
Radicado: 25000-23-24-000-2007-00285-01
Sentencia de segunda instancia

Universidad Nacional, sobre la recuperación del Meandro del Say, acto en el que además se determinó la vinculación de las personas públicas y privadas que se consideró que habían causado daño al humedal, dentro de las que se tuvo a VICON como responsable de llevar a efecto las medidas de recuperación del Meandro del Say.

Mientras que en la Resolución No. 3015 de 27 de octubre de 2006, *“por la cual se adopta un estudio y se imponen nuevas obligaciones en relación con el Meandro del Say”*, se señaló que:

“LA SUBDIRECTORA JURÍDICA DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR, // En uso de sus facultades legales y estatutarias, en especial las conferidas por la Ley 99 de 1993, las funciones delegadas por la Dirección General mediante la Resolución No. 901 del 3 de marzo de 2006 modificada por la No. 1063 del 28 de marzo de 2006 y en cumplimiento de la sentencia del 27 (sic) de septiembre de 2003 proferida por el Honorable Consejo de Estado dentro de la Acción Popular No. 2000-0112, instaurada por Julio Enrique González Villa contra la CAR”.

Visto lo anterior, la Sala observa que se trató de argumentos meramente contextualizadores de la actora, para referirse al contenido del acto demandado, pues hizo mención de las actuaciones desplegadas por la CAR a partir de la sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado de 4 de septiembre de 2004, en el proceso de acción popular adelantado en contra de ésta, y para señalar, entre otras cosas, como temeraria la actuación de la CAR al proferir otros actos cuando cursaban procesos de nulidad y restablecimiento del derecho contra los primeros, dentro de los que hizo referencia a dicha resolución 1163 de 2004.

Así las cosas, el fallo de primera instancia no podía hacer pronunciamiento sobre la legalidad de la Resolución 1163 de 2004 y el hecho de que en ella se hubiera acogido el Estudio de Impacto Ambiental elaborado por la idea y la presunta falta de traslado, pues tal situación no era parte del litigio.

Ahora bien, respecto de las obligaciones impuestas por la CAR a la demandante en la Resolución 3015 de 2006, que sí es acto demandado, se observa que éstas de ninguna manera provienen del referido Estudio de Impacto Ambiental elaborado por el IDEA de la Universidad Nacional, sino que son posteriores a su adopción y que se



Demandante: Vías y Construcciones VICON S.A.
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
Radicado: 25000-23-24-000-2007-00285-01
 Sentencia de segunda instancia

desprenden de otros actos en los que se ordenó la elaboración y ejecución de algunos estudios y obras, dentro de los que se encontraba el de *“Diseño hidráulico del Meandro del Say, considerando volúmenes de material a remover dentro del vaso”* (artículo 2º, numeral 1º), en el que se determinó como responsable a la CAR, que es el que se acoge en el acto demandado.

Para el efecto, revisado el contenido de la Resolución 3015 de 2007, en lo pertinente se tiene que dentro de sus consideraciones, se señaló que la CAR mediante Resolución 1871 de 12 de octubre de 2005, confirmada por la 947 de 15 de marzo de 2006, realizó requerimientos y adoptó algunas determinaciones en relación con el Meandro del Say, en el sentido de hacer efectivas las medidas establecidas en el tantas veces mencionado Estudio de Impacto Ambiental elaborado por el IDEA, en el que se especificaron las actividades a realizar por las diferentes empresas vinculadas, con la individualización de las obligaciones a cada una, y en la que además se ordenó la elaboración y ejecución de algunos estudios y obras, dentro de los que se encontraba el de *“Diseño hidráulico del Meandro del Say, considerando volúmenes de material a remover dentro del vaso”* (artículo 2º, numeral 1º), en el que se determinó como responsable a la CAR.

Se indicó en la resolución acusada que en relación con el cumplimiento del numeral primero del artículo 2º de la Resolución 1871 de 2005, respecto de la elaboración por parte de la CAR del estudio *“Diseños hidráulicos de un canal y obras complementarias, para garantizar permanentemente la circulación de un caudal que mantenga el equilibrio ecológico del humedal Meandro del Say”*, los consultores señalaron una serie de recomendaciones y actividades a desarrollar para la recuperación ambiental del Meandro, para lo cual se tuvo en cuenta además, el concepto No. SDAS No. 046 de 11 de agosto de 2006 de la Oficina Provincial Sabana Occidente y la Subdirección de Desarrollo Ambiental en el que se señaló que:

“... con el propósito de dar aplicación a las acciones ordenadas por la CAR, mediante Resoluciones 1870 y 1871 del 12 de octubre de 2005 y 947 de 15 de marzo de 2006, una vez obtenidos los resultados de los estudios hidráulicos contratados por la CAR con la firma consultora Consorcio el Say, se hace necesario asignar obligaciones puntuales y concretas, a cada una de las empresas responsabilizadas en la



Demandante: Vías y Construcciones VICON S.A.
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
Radicado: 25000-23-24-000-2007-00285-01
Sentencia de segunda instancia

recuperación del Meandro El Say, con base en la 'Tabla No. 1 Distribución de responsabilidades' incluida en el dictamen pericial rendido por el IDEA-U.Nal, para el Consejo de Estado, en el acápite denominado 'Estrategia Ecológica, Costos y Beneficios de Recuperación y Adecuación del Meandro del Say (Anexo VI), para lo cual se efectúa el siguiente análisis:

Distribución de responsabilidades:

(...)

VICON 5.9%

(...)"

Lo anterior refuerza el argumento previamente expuesto, referente a que las obligaciones impuestas en el acto enjuiciado no emanan del Estudio de Impacto Ambiental elaborado por el IDEA y no había lugar a un pronunciamiento al respecto en el asunto objeto de estudio, por parte del fallador de la primera instancia.

2.3. Del presunto desconocimiento de los principios de proporcionalidad y precaución en el fallo impugnado

El apoderado judicial de la CAR manifestó que en la Resolución No. 3015 de 2006 se fundamentó en los mencionados principios, con base en la ley ambiental pero consideró que el fallo impugnado desconoce tal normativa, así como la estructura, tipología y jerarquización del derecho ambiental, al darle mayor valor a las formalidades que a las realidades ambientales.

Para la Sala no se trata propiamente de un desconocimiento del derecho ambiental por parte del *a quo*, como lo señala el apelante, pues la providencia de primera instancia analizó el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, que se refiere al debido proceso, norma de carácter constitucional, que tal como lo señala con claridad la providencia, aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, y al considerar, con base en este cargo que la CAR actuó de manera arbitraria y desconoció el debido proceso de la actora, prescindió de analizar las demás censuras, situación que en nada implica *per se* el desconocimiento de la ley ambiental y los principios que lo rigen, en consecuencia, esta censura contra la decisión de primera instancia no es valedera.



Demandante: Vías y Construcciones VICON S.A.
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
Radicado: 25000-23-24-000-2007-00285-01
 Sentencia de segunda instancia

Principios que se reconoce son aplicables al caso concreto y, conforme a los cuales, la Sala observa que la CAR sí estaba facultada para imponer a los infractores de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables, mediante resolución motivada y según la gravedad de la infracción, los siguientes tipos de sanciones y medidas preventivas, dentro de las medidas de policía administrativa que legalmente le han sido asignadas en la Ley 99 de 1993:

1) Sanciones:

Multas diarias hasta por una suma equivalente a 300 salarios mínimos mensuales, liquidados al momento de dictarse la respectiva resolución;
 Suspensión del registro o de la licencia, la concesión, permiso o autorización;

Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo y revocatoria o caducidad del permiso o concesión;

Demolición de obra, a costa del infractor, cuando habiéndose adelantado sin permiso o licencia, y no habiendo sido suspendida, cause daño evidente al medio ambiente o a los recursos naturales renovables;

Decomiso definitivo de individuos o especímenes de fauna o flora o de productos o implementos utilizados para cometer la infracción.

2) Medidas preventivas:

Amonestación verbal o escrita;

Decomiso preventivo de individuos o especímenes de fauna o flora de productos e implementos utilizados para cometer la infracción;

Suspensión de obra o actividad, cuando de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para los recursos naturales renovables o la salud humana, o cuando la obra o actividad se haya iniciado sin el respectivo permiso, concesión, licencia o autorización;

Realización dentro de un término perentorio, los estudios y evaluaciones requeridas para establecer la naturaleza y características de los daños, efectos e impactos causados por la infracción, así como las medidas necesarias para mitigarlas o compensarlas.

Parágrafo 1º.- El pago de las multas no exime al infractor de la ejecución de las obras o medidas que hayan sido ordenadas por la entidad responsable del control, ni de la obligación de restaurar el medio ambiente y los recursos naturales renovables afectados;

Parágrafo 2º.- Las sanciones establecidas por el presente artículo se aplicarán sin perjuicio del ejercicio de las acciones civiles y penales a que haya lugar;



Demandante: Vías y Construcciones VICON S.A.
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
Radicado: 25000-23-24-000-2007-00285-01
Sentencia de segunda instancia

Parágrafo 3º.- Para la imposición de las medidas y sanciones a que se refiere este artículo se estará al procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o al estatuto que lo modifique o sustituya;

Parágrafo 4º.- En el caso del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las sanciones contempladas en los artículos 28, 29 y 35 de la Ley 47 de 1993, se aplicarán, sin perjuicio de las previstas en este artículo.

Ver art. 4, Parágrafo, Resolución DAMA 1219 de 1998, Ver Resolución del Min. Ambiente 541 de 1994.

2.4. Sobre los actos de ejecución de decisiones judiciales

Teniendo en cuenta que la apelante insiste en que los actos demandados son actos de ejecución de un fallo judicial, proferido en el trámite de la acción popular No. 2000-00112-01, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado y que, en consecuencia, no son demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pasa la Sala a analizar lo correspondiente, como sigue:

Para este operador jurídico no hay duda que los actos de ejecución no son pasibles de control jurisdiccional por no contenerse en ellos una manifestación propia de la voluntad de la administración, no obstante, se considera necesario determinar las características de estos actos y para ello, la Sala retoma algunos apartes jurisprudenciales de la Corporación ya que la regla general no puede tenerse como absoluta para todos los casos en que se profieran actos en cumplimiento de fallos judiciales, pues puede presentarse que a través de ellos, cuando presuntamente se da cumplimiento a una decisión judicial, se creen o generen nuevas situaciones jurídicas las cuales sí son pasibles del control antes dicho.

Así lo ha sostenido esta Corporación, que se ha pronunciado al respecto en los siguientes términos:

“Esta Corporación en relación con el enjuiciamiento de los actos que se expiden para dar cumplimiento a una decisión u orden judicial ha sido uniforme en señalar que tales actos no son pasibles de los recursos en la vía gubernativa ni de acciones judiciales, a menos que desconozcan el alcance del fallo o creen situaciones jurídicas nuevas o distintas que vayan en contravía de la providencia que ejecutan...”¹⁹.

¹⁹ Ver: Sentencia de 6 de noviembre de 2014, de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, radicado No. 11001-03-15-000-2014-01775-00, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, en la que se hace



56

Demandante: Vías y Construcciones VICON S.A.
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
Radicado: 25000-23-24-000-2007-00285-01
Sentencia de segunda instancia

Los actos de ejecución son entonces, los que se limitan a dar cumplimiento a una decisión administrativa o judicial, y salvo que desconozcan o creen situaciones jurídicas nuevas o que vayan en contravía de lo dispuesto, no son susceptibles de control jurisdiccional como lo establece el artículo 49 del CCA, pues, como se ha señalado jurisprudencialmente, a través de ellos no se decide definitivamente una actuación, sino que solo se expiden para materializar o ejecutar decisiones²⁰.

A pesar de lo anterior, se ha aceptado que los actos de ejecución sean demandables si al momento de proferirlos, la administración se aparta del verdadero alcance de la decisión, hasta el punto de crear nuevas o distintas situaciones que no se definieron así en el fallo que se pretende cumplir.

En el mismo sentido, de conformidad con lo establecido en el artículo 135 del CCA, los actos administrativos objeto de control jurisdiccional, son los que ponen término a un proceso administrativo, por lo que solamente las decisiones de la administración que culminan un procedimiento administrativo o los actos de trámite que hacen imposible su continuación, son susceptibles de control de legalidad, no así los de ejecución de una decisión jurisdiccional ya que se expiden para dar cumplimiento a una orden²¹.

Dado lo anterior, corresponde a la Sala determinar si en efecto se trató de un acto de mera ejecución como lo señala la demandada, o si, como lo consideró el *a quo*, a pesar de ello, contiene decisiones nuevas o crea situaciones jurídicas particulares y concretas, más allá del cumplimiento de la decisión judicial, para lo cual se analizará el caso concreto, partiendo de la comparación entre el acto demandado y la decisión de la Sección Quinta del Consejo de Estado dentro de la acción popular de radicado 2000-112, de 4 de septiembre de 2003, como sigue:

2.4.1. Los actos demandados

alusión, entre otras, a la sentencia de 19 de diciembre de 2005, de radicado No. 25000-2324-000-2004-944-01 C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

²⁰ Sentencia de 6 de noviembre de 2014, de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, radicado No. 11001-03-15-000-2014-01775-00, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

²¹ Sobre este punto puede verse la sentencia de 27 de agosto de 2009, radicado No. 1998-00341-01 C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez.



Se trata **i)** del acto administrativo contenido en la Resolución No. 3015 de 27 de octubre de 2006. En el que se adopta el estudio *denominado "Diseños hidráulicos de un canal y obras complementarias para garantizar permanentemente la circulación de un caudal que mantenga el equilibrio ecológico del 'Humedal Meandro del Say', elaborado en cumplimiento del contrato No. 791 de 2005 suscrito entre la CAR y el consorcio Meandro del Say"* y **ii)** del contenido en la Resolución No. 0598 de 19 de abril de 2007, por medio de la cual se resolvieron unos recursos de reposición.

Puntualmente, respecto de las órdenes contenidas en los siguientes artículos de la Resolución No. 3015 de 27 de octubre de 2006²²:

- i) Artículo tercero, en cuanto la CAR ordenó a la sociedad VICON la adecuación morfológica y remoción de los lodos, en el tramo KO+330.42 hasta KO+489.92 con una longitud total de 159.50 metros.
- ii) Artículo cuarto, que determinó el tiempo en que debe realizar las obras y la forma como debe realizar los trabajos. Indicó además que el párrafo de este artículo tomó como base la "*Tabla No. 1 Distribución de Responsabilidades*", para efectos de redistribuir los costos que demande la actividad ordenada cuando las muestras a extraer presenten valores de concentración que se tornen peligrosos, se refiere de manera concreta a VICON y a otras seis empresas.
- iii) Artículo quinto, que estableció que VICON debe seguir un determinado proceso para el retiro y disposición del lodo.
- iv) Artículo sexto, con el que se determinó a VICON un procedimiento a seguir para la adecuación hidráulica.
- v) Artículo octavo, que dispone que una vez realizadas las obras, VICON le debe informar por escrito a la EAAB-ESP, para su recibo a satisfacción de las obras.
- vi) La incidencia que tienen los artículos décimo y décimo primero del acto atacado al determinar los presupuestos para que se realice la obra y que vinculan a VICON.

En las consideraciones del acto enjuiciado se observa que la CAR estaba actuando como máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción y en cumplimiento de un fallo judicial proferido dentro de la

²² De conformidad con lo manifestado por la parte actora, en el escrito de subsanación de la demanda.



acción popular No. 2000-00112-01 de 4 de septiembre de 2003, proferida por el Consejo de Estado, puntualmente en cuanto a que allí se dijo expresamente:

“... 3. La Car vinculará a las entidades públicas y privadas necesarias, para llevar a efecto las medidas ordenadas para la ejecución del humedal”.

Finalmente, en la resolución demandada, en lo que respecta a VICON, la CAR resolvió:

“Primero.- Adoptar el estudio denominado *“Diseños hidráulicos de un canal y obras complementarias, para garantizar permanentemente la circulación de un caudal que mantenga el equilibrio ecológico del Humedal Meandro del Say”*, elaborado en cumplimiento del contrato 791 de 2005 suscrito entre la CAR y el Consorcio Meandro del Say, que forma parte integral del *“presente acto administrativo”* y en consecuencia, dar aplicación al desarrollo y ejecución de las obras proyectadas en el estudio aludido...

(...)

Tercero.- Requerir a ... VICON, ..., para que realicen la adecuación morfológica del cauce Meandro del Say, incluyendo la remoción de los lodos diferentes a los retirados por Empacor S.A., previo análisis de peligrosidad y el lleno de las zonas de mayor profundidad, de acuerdo a la distribución mostrada a continuación: // (...) VICON desde K0+330.42 hasta K0+489.92 longitud 159,550m. (...).

Cuarto.- Requerir a ... VICON, ..., para que efectúen en el tramo que se les ha sido (sic) asignado, las siguientes obras de extracción y disposición de lodos y de adecuación morfológica del cauce el Meandro El Say, para lo cual se concede un término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha en que finalice el drenaje del meandro del Say por parte de la EAAB-ESP.

(...).

Quinto.- Requerir a ... VICON, ..., para que ejecuten el siguiente procedimiento para el retiro y disposición final de lodos en el tramo asignado a cada una de ellas en el artículo 3º del presente acto administrativo:

(...)

Sexto.- Requerir a ... VICON, ..., para que sigan el siguiente procedimiento para la adecuación hidráulica que deberá ser ejecutada en el tramo correspondiente del Meandro del Say:

(...)



Demandante: Vías y Construcciones VICON S.A.
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
Radicado: 25000-23-24-000-2007-00285-01
Sentencia de segunda instancia

Octavo.- Requerir a ... VICON, ..., para que una vez adecuado el tramo de canal, con base en las especificaciones y diseños técnicos entregados por la CAR, informen por escrito a la EAAB-ESP, para su recibo a satisfacción.

(...)

Décimo.- Requerir a ..., VICON, ..., (sic) hayan entregado satisfactoriamente las obras de adecuación del Meandro El Say, asuma el llenado hidráulico y operación del Meandro El Say, de conformidad con lo establecido en el artículo 3º de la Resolución 1871 de 2005 (...) para lo cual contara con los diseños elaborados dentro del estudio (...).

(...)

Décimo Primero.- La CAR hará entrega (...) a las empresas ..., VICON, ..., copia en medio magnético del estudio "*Diseños hidráulicos de un canal y obras complementarias, para garantizar permanentemente la circulación de un caudal que mantenga el equilibrio ecológico del Humedal Meandro El Say*", para su aplicación en el cumplimiento de las diferentes obligaciones asignadas dentro de la presente Resolución.

Décimo Segundo.- Notificar el contenido de la presente Resolución a ..., Vicon S.A. – Vías y Construcciones S.A., identificada con NIT No. 860 030 917-7, ...

(...)

Décimo Quinto.- Contra la presente providencia procede el recurso de reposición (...).

2.4.2.- De la decisión de la acción popular de radicado 25-000-23-26-000-2000-00112-01, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 4 de septiembre de 2003

Para los fines pertinentes, la Sala transcribe la decisión que tomó la Corporación en el proceso de la acción popular referido:

“Primero.- REVOCAR la sentencia de 29 de octubre de 2002, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo.- DECLARAR a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR-, responsable por omisión de la vulneración de los derechos colectivos enunciados en los literales a), c), e) y f) del artículo 12 de la Ley 472 de 1998, ocasionados al Humedal Meandro del Say.

Tercero.- Como consecuencia de la anterior declaración **ORDENAR** a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR-, en calidad de autoridad ambiental responsable adoptar las medidas enunciadas en el



acápites 'Medidas a adoptar por la CAR', señaladas en la parte motiva de este fallo.

(...)"

Las medidas que el fallo señaló que debía adoptar la CAR, fueron:

"Medidas adoptar por la CAR"

1. Ordenar a la CAR en calidad de autoridad ambiental responsable de la protección del Humedal Meandro del Say, que dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria del fallo, adopte el Estudio de Impacto Ambiental y la Elaboración de una (sic) Plan de Manejo Ambiental con el fin de establecer, entre otros, evaluación integral de los daños, medidas de mitigación, prevención, corrección y compensación, igualmente se incluyan dentro de estos las obras necesarias para los tratamientos de las diversas sustancias tóxicas arrojadas al humedal, su disposición conforme a las normas ambientales en un relleno sanitario manejado técnicamente.

Para desarrollar esta medida, puede partirse del estudio presentado por el IDEA de la Universidad Nacional, el cual incluyó en su anexo VI un acápite denominado "*Estrategia Ecológica, Costos y Beneficios de Recuperación y Adecuación del Humedal Meandro del Say*", que incluye varios capítulos como la recuperación y adecuación del ecosistema a través de la intervención del área gravemente afectada, costos del plan de manejo para la recuperación del humedal, costos de oportunidad por uso indebido de rondas de uso público, beneficios del plan de recuperación y adecuación del humedal, recomendaciones para la recuperación y adecuación del humedal; así mismo, incluye los cuadros que sustentan cada uno de los costos anteriormente señalados²³.

2. Igualmente, la estrategia principal a implementar por parte de la CAR deberá encaminarse a la remoción de toda sustancia contaminante en especial la pulpa/celulosa, principal agente dañino del humedal, iniciando las acciones pertinentes en contra de la empresa contaminadora, Empacor S.A. y demás empresas involucradas; para tal efecto tendrá en cuenta como mínimo la siguiente actividad recomendada por los peritos:
 - Obtención de licencia ambiental para la recuperación del humedal, actividad que incluye la realización del EIA con su respectivo PMA para la recuperación del humedal y plan de manejo para la adecuación posterior del área.
 - Mantenimiento de las compuertas para mantener aislado el humedal del río Bogotá.
 - Eliminación de todos los puntos de vertimientos de aguas servidas.

²³ Hace mención al Dictamen Pericial del IDEA, páginas 25 y 26, 165 a 179.



Demandante: Vías y Construcciones VICON S.A.
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
Radicado: 25000-23-24-000-2007-00285-01
Sentencia de segunda instancia

- Mantenimientos de los actuales drenajes de aguas lluvias hacia el meandro e identificación y desviación de nuevos drenajes de aguas lluvias hacia el mismo.
 - Dragado de 44.000 m³ de material colmatado para eliminación de fragmentos taponados del meandro.
 - Transporte y disposición de desechos en un relleno sanitario de una celda segura y adecuadamente habilitada.
 - Nivelación del meandro para permitir el flujo libre de agua a lo largo del mismo.
 - Recuperación de flora y fauna
 - Adecuación de terrenos del antiguo meandro, actualmente colmatados y libres de agua, zona de uso público que requiere diseños paisajísticos y ejecución del plan de manejo de adecuación.
3. La CAR vinculará a las entidades públicas y privadas necesarias para llevar a efecto las medidas ordenadas para la recuperación del humedal.
 4. No se ordenará la construcción y puesta en marcha del sistema de alcantarillado, pues a lo largo de la prueba pericial se hace énfasis en que actualmente la zona cuenta con este servicio.”

Lo anterior lleva a concluir que la Resolución No. 3015 de 2006 no es un mero acto de ejecución, pues además de la vinculación de las entidades, que es la orden del fallo judicial de la acción popular, en el acto acusado se incluyó la imposición de obligaciones a aquellas, que es precisamente el contenido demandado del acto, en relación con la parte actora, pues es evidente que frente a lo que le afecta y que no tiene que ver solamente con su vinculación, se están creando nuevas situaciones jurídicas concretas, susceptibles de control de legalidad.

Así las cosas, y revisadas las pruebas obrantes en el expediente y el contenido de los actos demandados, se tiene que no hay lugar a dudas que VICON no hizo parte de la acción popular de radicado 2000-00112-01, ni en ella se le impuso condena alguna, ya que la sentencia ordenó que fuera la CAR quien iniciara las acciones administrativas pertinentes para establecer los responsables de la contaminación del Humedal, dentro de los que hace parte VICON.

Al respecto, debe indicarse además que analizado el contenido de la Resolución No. 3015 de 2006, se observa que el cumplimiento del fallo del Consejo de Estado se inició desde la adopción del Estudio de Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental elaborados por el IDEA, que tal como consta en el acto demandado y es aceptado por las partes, se dio mediante la Resolución CAR 1163 de 23 de octubre de 2004, la



cual no es objeto de juicio de legalidad en este proceso, por lo que no hay lugar a pronunciamiento al respecto, ni sobre de las decisiones tomadas en ella, ni sobre el informe de impacto y manejo ambiental del IDEA adoptado en ella.

Visto lo anterior, y contrario a lo expuesto por el apelante, para la Sala aunque si bien la CAR con el acto demandado da cumplimiento al mencionado fallo del Consejo de Estado, en él se crearon nuevas situaciones jurídicas particulares que sí son susceptibles de control jurisdiccional.

3.- Conclusión del caso concreto

De todo lo anterior se concluye, en primer lugar, que no se le desconoció el debido proceso a la demandante en el trámite desplegado por la CAR al expedir los actos demandados ya que obran en el plenario, medios que permiten evidenciar que la ahora demandante conoció su contenido, pues contra el mismo interpuso los recursos de ley.

En segundo lugar, que el fallo de primera instancia erró al pronunciarse sobre el Estudio de Impacto Ambiental del IDEA y su presunta falta de traslado, pues éste se adoptó mediante la Resolución 1163 de 2004, que no se encuentra demandada en este proceso, máxime teniendo en cuenta que las obligaciones que se impusieron a la actora en el acto demandado, no emanan del mencionado Estudio de Impacto Ambiental del IDEA.

En tercer lugar, no se trató de un desconocimiento del derecho ambiental por parte del fallador de la primera instancia, pues no hubo un análisis al respecto ya que al considerar que prosperaba la nulidad de los actos por violación de una norma constitucional, que era el artículo 29 de la Constitución Política, prescindió del análisis de las demás censuras.

En cuarto lugar, en cuanto a acto de ejecución, se tienen que la CAR solo podía dar cumplimiento al fallo judicial vinculando debidamente a las entidades dentro de las que se encuentra VICON, pero las situaciones nuevas que se crearon sí son susceptibles de control jurisdiccional, como se explicó.



Demandante: Vías y Construcciones VICON S.A.
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
Radicado: 25000-23-24-000-2007-00285-01
Sentencia de segunda instancia

Conforme con lo anterior, la Sala no encuentra que las medidas adoptadas por la CAR en la Resolución No. 3015 de 2006, confirmada por la Resolución 0598 de 2007, estén viciadas de nulidad, sino que, contrario a ello, se profirieron en cumplimiento de las atribuciones que la Constitución y la ley le otorgaron como autoridad ambiental y de las ordenes que en tal calidad le impuso el Consejo de Estado, aunque se repite, no como actos propiamente de ejecución.

Así las cosas, para esta Sala hay lugar a revocar la decisión de primera instancia, para en su lugar, negar las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas.

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

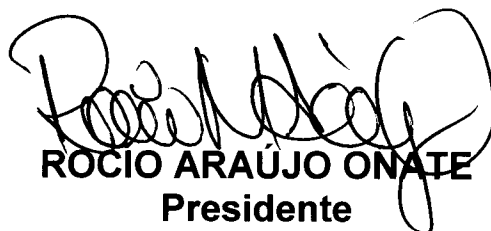
FALLA

PRIMERO.- Aceptar el impedimento manifestado por el Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO.- Revocar la sentencia del 27 de enero de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", mediante la cual se declaró la nulidad de las Resoluciones Nos. 3015 de 27 de octubre de 2006 y 0598 de 19 de abril de 2007, proferidas por la CAR, en lo que respecta a VICON, para en su lugar, negar las pretensiones de la demanda.

TERCERO.- DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


ROCÍO ARAÚJO ONATE
Presidente



Demandante: Vías y Construcciones VICON S.A.
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
Radicado: 25000-23-24-000-2007-00285-01
Sentencia de segunda instancia

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

