

ANDRÉS GÓMEZ REY



**LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS INMERSOS EN EL PROCEDIMIENTO
TENDIENTE A OBTENER LA CONCESION DE AGUAS SUPERFICIALES**

Una mirada desde la tradición dogmática del derecho público

**Tesis presentada a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del
Rosario para obtener el Título de Magíster en Derecho Administrativo**

Línea de investigación en derecho ambiental

Directora

Dra. Gloria Amparo Rodríguez, MsC.

Bogotá D.C.

2012

A Lu y a mi linda y grande familia.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no hubiese sido posible sin la intervención, colaboración y ayuda desinteresada de quienes de manera directa o indirecta, me brindaron su apoyo, guía y orientación. Así pues, de manera general es mi deseo agradecer a todas las personas que me acompañaron en el proceso de elaboración del presente documento.

En especial, a mi padre, mi admiración, quien me impulsó a realizar esta maestría y me apoyo de manera incondicional; a mi esposa, madre y hermana quienes siempre me brindaron su cariño y compañía.

A mi directora de tesis, la Doctora Gloria Amparo Rodríguez, por su guía y generosa actitud al permitirme apoyarme en su vasto conocimiento, capacidad y experiencia académica, brindándome siempre su calurosa amistad y disposición con grandes calidades humanas.

A Lida Aguilar, amiga y excelente profesional del área técnica por su gran colaboración con la parte estadística del presente documento.

ÍNDICE

| | |
|---|-------------|
| ABREVIATURAS | vii |
| INTRODUCCIÓN | viii |
| PRIMERA PARTE O APARTE DESCRIPTIVO | 2 |
| CAPITULO I.- DE LA TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO..... | 2 |
| 1. CONCEPTO..... | 3 |
| 2. ELEMENTOS..... | 6 |
| 2.1. De existencia | 7 |
| 2.2 De validez | 11 |
| 2.3 De eficacia..... | 14 |
| 3. CARACTERÍSTICAS, CARACTERES O ATRIBUTOS | 15 |
| 4. PATOLOGÍAS..... | 20 |
| 5. CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN | 22 |
| CAPÍTULO II.- DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL ELEGIDA | 30 |
| 1. GENERALIDADES DEL SINA | 30 |
| 2. DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA –CAR- | 33 |
| 2.1. De la Oficina Bogotá D.C.-La Calera | 37 |
| CAPÍTULO III.- DERECHO DE AGUAS..... | 41 |
| 1. DE LA CONCESIÓN DE AGUAS SUPERFICIALES..... | 55 |
| 1.1. Elementos | 62 |
| SEGUNDA PARTE O APARTE PRÁCTICO | 72 |
| CAPÍTULO I.- PROCEDIMIENTO, CARACTERIZACIÓN Y PUNTOS PROBLEMATICOS | 73 |
| 1. INICIO | 76 |
| 1.1 Solicitud..... | 76 |
| 1.2 Examen de la información..... | 79 |
| 1.3. Emisión del auto de inicio y cobro..... | 82 |
| 2. PAGO Y AUTO DE VISITA..... | 98 |
| 2.1. Desistimiento | 98 |
| 2.2. Pago, presentación de los comprobantes y auto de visita..... | 102 |
| 2.3. Práctica de la visita ocular e informe técnico | 107 |
| 3. ACTO ADMINISTRATIVO QUE OTORGA O NIEGA LA CONCESIÓN | 121 |
| 4. ETAPA DE SEGUIMIENTO Y CONTROL | 133 |
| 5. CESIÓN | 141 |
| 6. MODIFICACIÓN Y REVOCATORIA | 146 |
| 7. PRORROGA Y RENOVACIÓN | 157 |
| 8. REFLEXIONES INDIRECTAS DE LO OBSERVADO..... | 160 |
| A MANERA DE CONCLUSIÓN | 171 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 180 |
| OBRAS GENERALES..... | 180 |
| LISTADO DE JURISPRUDENCIA..... | 189 |
| Jurisprudencia constitucional | 189 |
| Jurisprudencia civil y contencioso administrativa..... | 190 |
| LISTADO DE LEGISLACIÓN | 193 |

| | |
|--|-----|
| DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA..... | 195 |
| SITIOS WEB..... | 199 |

ABREVIATURAS

| | |
|-----------|---|
| CAR | Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca |
| OBDC | Oficina Bogotá D.C.-La Calera |
| SINA | Sistema Nacional Ambientales |
| C.E. | Consejo de Estado Colombiano |
| C. Const. | Corte Constitucional Colombiana |
| MECI | Modelo Estándar de Control Interno |
| SIDCAR | Sistema de Información Documental de la CAR |
| SAE | Sistema de Administración de Expedientes |
| AA | Acto Administrativo |

INTRODUCCIÓN

“It’s criminal, there ought to be a law [...]”¹

AC/DC –If you want blood-

El Derecho Ambiental es una reciente rama de la disciplina jurídica que busca regular la relación del hombre con la naturaleza. No obstante, *“durante muchos siglos la temática ambiental fue ignorada por el mundo. Los hombres no se preocupaban por la ecología, ya que se basaban en que los recursos naturales eran inagotables y que la tierra se purificaba a si misma (...)”²*, situación que configura su prehistoria³ o época de utilitarismo, donde los recursos fueron protegidos siempre y cuando reportaran un valor económico para su utilización comercial. Aunque existieron algunas manifestaciones sobre la necesidad de proteger el ambiente por ser *“(...) el lugar y el medio para que exista y se desarrolle la vida (...)”⁴* como la publicación *“la primavera silenciosa”⁵* en 1962, que introdujo las bases de la ecología moderna.

Fue especialmente a partir de 1972 con la Conferencia sobre Medio Ambiente Humano de Estocolmo, que se consideró el ambiente como un objeto de protección. En este

¹ Traducción: Es criminal, debería existir una ley.

² CASABENE, Sandra Elizabeth. Artículo “Nociones fundamentales sobre derecho del medio ambiente”, en *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*. Universidad Externado de Colombia. Tomo I. Bogotá. 1999. Página 29

³ KISS, A. Ch, *Droit International de l’environnement*, paris, 1992.

⁴ PERINI, Alicia, LORENCES, Valentín y COMPARATORE, Luis, “Derecho Ambiental”. Editorial Universidad. Buenos Aires. 2007, Página: 25.

⁵ CARSON, Rachel. *Silent Spring*. Mariner Books, Boston. 2002.

sentido desde la óptica jurídica el ambiente se constituyó como un bien tutelable⁶ y por ende, consiguientes manifestaciones de tipo internacional proclamaron por la necesidad de cada Estado de generar normas que promulgaran por su protección.

Así pues encontramos varios años después, el principio número 11 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992, que estableció la obligación de los Estados de emitir o promulgar leyes o reglamentaciones tendientes a la protección del ambiente.

De manera específica, a partir de los años setenta se inicia con la promulgación de diferentes normas que tienen como objetivo la protección directa de la fauna, la flora, el aire, el agua, los ecosistemas, las áreas protegidas, entre otros. De igual forma, se suscribieron diversos instrumentos jurídicos internacionales, tratados multilaterales y bilaterales en la materia⁷. Nuestro país entonces, comienza a generar una legislación ambiental que prolifera particularmente después de la expedición del Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Ésta creación normativa por parte del Estado generó reglas de protección para cada uno de los elementos que configuran el ambiente y designó dicha competencia a las autoridades de la nación; las cuales, aunque naturalmente⁸ se encuentran sujetas a las reglas del derecho administrativo, no escapan a la permeabilización de las demás ramas de la

⁶ En palabras del Doctor Luis Fernando Macías, adquirió un “*status jurídico*”. Véase: MACIAS GOMEZ, Luis Fernando, *Introducción al derecho ambiental*, Bogotá, Legis, 1998. Página: 47.

⁷ Tales como el Convenio de Diversidad Biológica, Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, Ramsar entre otros.

⁸ De conformidad con lo dispuesto en el artículo primero del Decreto 01 de 1984 y 309 de la Ley 1437 de 2011.

disciplina jurídica.

Así pues, las diferentes entidades de la organización nacional, se expresan a través de decisiones administrativas de contenido jurídico especial. Para ilustrarlo, diremos que la Dirección Nacional de Impuestos Nacionales –DIAN- emite actos administrativos de derecho tributario, el Instituto de Bienestar Familiar –ICBF- de derecho de familia y así sucesivamente; los cuales respetan la tradición del derecho público.

El acto administrativo producto del derecho ambiental en cambio, es una decisión *sui generis* que no observa a cabalidad las antiguas instituciones dogmáticas del derecho público, lo cual se constituye en nuestro problema jurídico. Tal es el caso de la teoría general del acto administrativo que se ve trasgredida por las tendencias de los instrumentos de actuación de las autoridades ambientales en la nación como se demostrará en este trabajo.

Una simple referencia a las excepcionales características del acto administrativo ambiental dan cuenta de ello. Son esencialmente modificables sin permiso del interesado si se alteran las condiciones naturales que dieron lugar a su otorgamiento –siendo tradicionalmente entendidos de carácter particular y concreto-. Son actos condicionados, susceptibles de suspensión y de efectos que interesan a toda la comunidad.

Por consiguiente, encontramos necesario un estudio para establecer y conceptualizar⁹

⁹ Desde el organicismo –conceptualismo- Alemán del siglo XIX. Véase FRIEDRICH VON SAVIGNY, padre y principal representante. El autor no posee el ánimo de descubrir preceptos inmutables e universales, sin

desde la exposición tradicional de los elementos del derecho público, los alcances y novedades de los actos administrativo del derecho ambiental. Lógicamente, no se pretende la reproducción del total de la nombrada teoría, sino por el contrario, de aquellos aspectos que poseen tal especificidad y diferencia que merezcan un particular análisis; lógicamente dentro de la "adecuación del derecho administrativo al Estado contemporáneo"¹⁰

Para realizar el estudio, se han propuesto dos límites prácticos de investigación consistentes en, la escogencia de un solo permiso ambiental denominado concesión de aguas superficiales y la elección de una sola autoridad ambiental conocida como Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca en adelante CAR, más aun, de su Oficina Bogotá D.C.-La Calera en adelante OBDC. La razón de existencia de estos límites es de orden práctico, la facilidad de acceso a la información.

En consecuencia, nuestro objetivo general de investigación será, estudiar "la concesión de aguas en acción" a través de los actos administrativos emitidos por la OBDC de la CAR en los procedimientos tendientes a la obtención de concesiones de aguas superficiales bajo la óptica de la teoría general del acto, para así mostrar sus inconformidades; teniendo como objetivos específicos la descripción de la teoría general del acto administrativo, de la autoridad elegida, del derecho de aguas superficiales, de la concesión y su procedimiento.

embargo forma tradicional de aproximación al tema es desde la dogmática jurídica.

¹⁰ RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. Artículo "adecuación del derecho administrativo al Estado contemporáneo" en Revista de Estudios Socio-jurídicos Universidad del Rosario. Volumen 4. Número 2. Bogotá. 2002. Página

Como justificación observamos que el comportamiento del acto administrativo en materia ambiental no se encuentra en la doctrina, al igual que la manera de actuar de las autoridades del Sistema Nacional Ambiental en adelante SINA. Si bien es cierto que existen numerosas obras sobre la teoría general del acto administrativo, realizadas por nuestros doctrinantes más representativos, también lo es, que no encontramos¹¹ escritos dirigidos a la aplicación de la misma en el derecho ambiental. Menos aún a partir del surgimiento en Colombia de “*una actividad muy prolija de reflexión e investigación sobre las diferentes categorías e instituciones del derecho público*”¹² con la expedición de la Constitución Política de mil novecientos noventa y uno (1991).

De conformidad con lo plasmado, la hipótesis propuesta para la investigación se identifica con la forma en la cual se presenta atipicidad derivada de la particularidad y constitucionalización del derecho ambiental ante la teoría general del acto administrativo, sosteniendo que las entidades que componen el SINA en ejercicio de este especial y joven derecho, emiten actos administrativos excepcionales¹³ no siempre en observancia de su teoría general, sino por el contrario bajo la necesidad de protección de los recursos naturales y del ambiente, lo cual hace que estas decisiones posean reglas únicas merecedoras de una particular doctrina.

¹¹ La única referencia encontrada sobre el particular es: RODRIGUEZ, Gloria Amparo, “La Licencia Ambiental, un acto administrativo especial y su proceso de flexibilización” En: Retos y perspectivas del Derecho Administrativo, Segunda Parte, Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, enero de 2009.

¹² PEÑA PORRAS, Diego Isaías, *La construcción del derecho administrativo Colombiano*, Universidad de Los Andes, Editorial Temis, 2008, P. XI

¹³ RODRIGUEZ, Gloria Amparo, “*La Licencia Ambiental, un acto administrativo especial y su proceso de flexibilización*” En: *Retos y perspectivas del Derecho Administrativo*, Segunda Parte, Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, enero de 2009.

Para estos efectos, el estudio será dividido en dos (2) partes, una descriptiva y una práctica, así:

En la primera parte o descriptiva, se abordan los temas que sirven como base o punto de partida para realizar el análisis que se propone en tres capítulos:

El primero presenta el estudio de la teoría general del acto administrativo, en el segundo la autoridad ambiental elegida y el tercero, el derecho de aguas. De esto es posible entender que, aunque los temas no tiene una relación directa entre si, espera nosotros importante realizar su descripción por cuanto son el insumo necesario para realizar la descripción y análisis de los actos administrativos.

En la segunda parte encontramos el estudio práctico en un capítulo donde se observa el procedimiento de la concesión de aguas superficiales, la caracterización de sus actos administrativos – a través de un caso hipotético¹⁴ - y los puntos de quebrantamiento.

Por último se recogen las conclusiones de estas dos (2) partes y se incluye la bibliografía.

El método utilizado en la investigación fue diferente para cada una de las partes del trabajo. En el aparte descriptivo¹⁵ se realizó una recopilación bibliográfica especializada sobre la materia; incluyendo lógicamente la consulta de fuentes del derecho –doctrina,

¹⁴ Se estudiarán los actos administrativos a partir de la reunión del contenido de los estudiados. Así pues, el autor presentará formatos que reúnen las diversas variables encontradas, mediante un caso hipotético de solicitud y tramite de concesión de aguas superficiales.

¹⁵ El estudio de la teoría general del acto administrativo, del derecho de aguas y demás.

jurisprudencia y ley- como publicaciones y documentos internos de la CAR; y para el aparte práctico¹⁶, de un lado se realizó -como trabajo de campo-, visitas¹⁷ a la OBDC de la CAR¹⁸, para consultar y examinar los expedientes físicos de concesión de aguas superficiales¹⁹ y de otro la realización de consultas y entrevistas a expertos en la materia, funcionarios, profesores universitarios y contratistas con amplios conocimientos tanto en derecho ambiental.

Los resultados de este trabajo, los hallazgos principales de las problemáticas, las conclusiones y posibles soluciones, son planteadas a continuación por el autor. “[...] *El objetivo de esta presentación, no obstante, es enriquecer el ámbito de discusión sobre el tema [...]*”²⁰

Ojala resulten entonces de valor las páginas venideras.

¹⁶ Análisis del comportamiento de la OBDC de la CAR en los procedimiento de concesión de aguas superficiales a la luz de la teoría general del acto administrativo.

¹⁷ Para el estudio de los expedientes de la OBDC de la CAR, la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario con Oficio del 5 de agosto de 2009, Radicado CAR 20091112161 solicitó autorización para el ingreso del autor el cual fue atendido de manera positiva con Radicado CAR 20092117469 del 27 de agosto de 2009.

¹⁸ Ubicada en la Ciudad de Bogotá Colombia, en la Carrera 7 No. 36-45

¹⁹ Donde se examinaron y consultaron directamente la totalidad de los expedientes activos, de concesión para un total de quinientos veintitrés -523- expedientes, utilizando el método lógico-inductivo -para determinar de casos concretos principios reinantes de la actuación administrativa ambiental- y de análisis.

²⁰ PEÑA PORRAS, Diego Isaías, *La construcción del derecho administrativo Colombiano*, Universidad de Los Andes, Editorial Temis, 2008, P. XI.

PRIMERA PARTE O APARTE DESCRIPTIVO

CAPITULO I.- DE LA TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Tal como se mencionó en el aparte introductorio, el componente estrictamente descriptivo de este trabajo de grado se compone por la breve exposición de la teoría general del acto administrativo, de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y del derecho de aguas enfocado a la concesión de aquellas superficiales -como límites de la presente investigación-.

La importancia de la exposición de la teoría general del acto administrativo para nuestro estudio, radica en ser el punto de partida sobre el cual es posible caracterizar y analizar las diferentes decisiones inmersas en los procedimientos de concesión de aguas superficiales adelantadas ante la Oficina Bogotá D.C.-La Calera en adelante OBDC de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca en adelante CAR-, así como el develar de algunas nuevas tendencias en su entorno.

Corresponde por lo tanto en el presente aparte explicar brevemente el significado y características principales del acto administrativo *in genere*. Pero antes de comenzar, se desea exponer una idea de la cual no escapa ningún estudio desde la dogmática jurídica:

“La exposición de los conceptos básicos del derecho público colombiano parece imposible sin ceder a la tentación de buscar una inspiración en instituciones y doctrinas

*européas [...]'*²¹. Particularmente en Francia²², donde surge por primera vez el término acto administrativo²³ y posteriormente se elaboraría su teoría general²⁴. Más allá de esto, importa para el caso *sub-examine*, la recepción²⁵ de las citadas exposiciones teóricas en el país. Las cuales sufren ciertas transformaciones en el proceso de adaptación a la realidad jurídica Colombiana.

Aparece entonces como prioridad, establecer que, es desde la realidad de la teoría general del acto administrativo nacional, que se pretende realizar la adaptación al campo del derecho ambiental.

1. CONCEPTO

La conceptualización de la especie, acto administrativo en el derecho ambiental, así como del género, no se satisface únicamente con una definición. Por el contrario si lo hace el estudio de sus atribuciones o características, elementos, caracteres, clasificación y patologías o vicios. No obstante, es indispensable traer a colación algunas de ellas, no sin antes mencionar que existen innumerables definiciones de acto administrativo en la doctrina nacional como internacional, que corresponden a la proliferación de autores que estudian la materia.

²¹ PEÑA PORRAS, Diego Isaías, La construcción del derecho administrativo Colombiano, Universidad de Los Andes, Editorial Temis, 2008, P. 4.

²² Existen también antecedentes en el Reino Unido, Alemania, y Estado Unidos de América.

²³ Principios del siglo XIX.

²⁴ Consolidación del concepto a finales del siglo XIX, comienzos del XX.

²⁵ Refiriéndose a los procesos de trasplante de teorías en América Latina. Véase, LÓPEZ MEDINA, Diego, *Teoría Impura del Derecho*, Bogotá, Universidad de los Andes, Legis, Universidad Nacional, 2004.

El acto administrativo actualmente es entendido como fundamento e institución principal del derecho administrativo por ser el instrumento básico de manifestación y ejercicio de la actividad de la administración, así como de comunicación con las personas en la nación. VIDAL PERDOMO, por ejemplo propone que es el producto jurídico de la función administrativa²⁶; SANTOFIMIO, afirma que “[...] *el acto administrativo ha adquirido en los sistemas jurídicos modernos, especialmente en aquellos ceñidos por los principios del Estado de derecho, connotaciones de columna vertebral del derecho administrativo. Y no solo desde el punto de vista del ejercicio de la función administrativa, sino también del régimen de garantías que se desprende de su existencia [...]*”²⁷

Nuestro Consejo de Estado²⁸ entiende por acto administrativo “[...] *la expresión de voluntad de una autoridad o de un particular en ejercicio de funciones administrativas, que modifique el ordenamiento jurídico, es decir, que por si misma cree, extinga o modifique una situación jurídica [...]*” destacando como nota esencial de la definición los rasgos de voluntad, organismo que lo expide y efectos jurídicos²⁹. En este sentido puede verificarse que los principales autores nacionales coinciden con la apreciación descrita. GUSTAVO PENAGOS lo define como una “[...] *decisión unilateral de naturaleza administrativa, de cualquier órgano del Estado, o de los particulares autorizados por la ley, con la finalidad*

²⁶ VIDAL PERDOMO, Jaime, *Derecho administrativo*, Décima Edición, Editorial Temis, Bogotá, 1994, P. 132.

²⁷ SANTOFIMIO GAMBOA., Jaime Orlando, *Tratado de derecho administrativo, Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez*, Tomo II, Universidad Externado de Colombia, 1998, P. 125

²⁸ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4, Sentencia del 30 de abril de 1998, Consejero Ponente: GÓMEZ LEYVA, Delio.

²⁹ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, Sentencia del 9 de noviembre de 1998, Consejero Ponente: POLO, Juan Alberto.

de crear, modificar o extinguir una relación jurídica”³⁰. LIBARDO RODRIGUEZ³¹ lo describe como “[...] *las manifestaciones de voluntad de la administración tendientes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos.*” ENRIQUE BERROCAL lo entiendo como “[...] *toda declaración unilateral proferida en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos directos y definitivos sobre un determinado asunto*”³².

En el ámbito internacional encontramos también definiciones que promulgan la importancia a los elementos esenciales descritos. En este sentido, DUPUIS, Georges³³ señala que “*es un acto normador de carácter unilateral*”. BOCANEGRA, Raúl³⁴, enseña que “[...] *es toda decisión o resolución administrativa, de carácter regulador y con efectos externos, dictada por la administración en el ejercicio de una potestad administrativa [...]*”

Evidentemente para lograr el cometido propuesto es vital lograr la abstracción del acto administrativo en el derecho ambiental. Se propone utilizar como método de definición el sugerido por ARISTÓTELES³⁵ en su ética a Nicómaco: Género próximo y diferencia específica. El género próximo se manifiesta en la expresión de la voluntad y la diferencia

³⁰ PENAGOS, Gustavo, *El Acto Administrativo*, Tomo I, parte general, nuevas tendencias, Octava Edición, Ed. Doctrina y Ley, Bogotá D.C. 2008, P. 20.

³¹ RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Libardo, *Derecho administrativo, General y Colombiano*, Décima Edición, Editorial Temis, Bogotá, 2001, P. 195.

³² BERROCAL, Enrique, *Manual del acto administrativo*, Séptima Edición, Librería del Profesional, Bogotá D.C., 2001, P. 121.

³³ DUPUIS, Georges, *L'Acte Administratif Unilateral, Recherches*, Université de Paris Troisième tirage, 1976, P. 3

³⁴ BOCANEGRA, Raúl, *Lecciones sobre el acto administrativo*, primera edición, Editorial, Civitas, Madrid-España, 2002, P. 29.

³⁵ ARISTOTELES, *Ética a Nicómaco*, traducción de Emilio Lledó, Ed. Gredos, Madrid, 1985. Véase también ARISTOTELES, *Retórica*, Traducción de Quitín Racionero, Ed. Gredos, Madrid, 1990.

especifica en la función administrativa del ambiente. En esta línea, -caso ambiental-, el autor propone como definición de acto administrativo con fines netamente prácticos, aquella manifestación de la voluntad unilateral, emitida por las instituciones que componen el Sistema Nacional Ambiental, dictada en ejercicio de la función administrativa del ambiente con el fin crear, extinguir o modificar una situación en derecho. En nuestro caso la CAR.

Definición que se complementa con el estudio de los aspectos integrantes del acto. Elementos, características o atributos, clasificación y patologías o vicios, de los cuales estudiaremos brevemente los elementos y las características ya que sus criterios de clasificación y patologías serán expuestas en el cuerpo de la tesis.

2. ELEMENTOS

Son aquellos que se presentan en su etapa de producción, GUSTAVO PENAGOS, considera que “*es más exacto hablar de condiciones de validez o componentes del acto administrativo*”³⁶ y distingue entre los que representan su existencia –órgano, competencia y contenido-, su validez –voluntad, forma y procedimiento- y su eficacia u oponibilidad –publicación, notificación o comunicación-.

Un sector de la doctrina ha propuesto que el fin y la motivación deben ser entendidos como elementos autónomos del acto sin que se haya logrado su posicionamiento en la academia. La razón es muy sencilla, estos componentes son tradicionalmente subsumidos

³⁶ PENAGOS, Gustavo, El Acto Administrativo, Tomo I, parte general, nuevas tendencias, Octava Edición, Ed. Doctrina y Ley, Bogotá D.C. 2008.

por otros, posición que compartimos y estudiaremos adelante.

Veamos, el fin que debe ser reflejado en el acto, se encuentra establecido en la Constitución y en la Ley, para nuestro caso en las normas ambientales. En otras palabras lo establece el ordenamiento jurídico, más no el acto. Situación que refleja que este elemento es externo al acto, no le es propio sino valga la expresión es “prestado”. El fin establecido en el ordenamiento jurídico debe ser acatado al momento de expedición del acto so pena de estar viciado de nulidad por desviación de poder.

Podríamos afirmar que el fin *in genere* de los actos administrativos es propender por el interés público³⁷ y cumplimiento de la Ley, pero varía de un servicio público a otro, como ya dijimos en nuestro caso la protección del ambiente.

La motivación por su parte, responde al cómo, por lo cual se encuentra subsumida en la forma de expedición de los mismos. En derecho administrativo responde a la aplicación por remisión³⁸ del Artículo 303 del Código de Procedimiento Civil³⁹ “[...] a excepción de los autos que se limiten a disponer un trámite, las providencias serán motivadas [...]”

2.1. De existencia

Claro lo anterior, comencemos con el estudio de los elementos que representan la

³⁷ Entiéndase por interés público de manera negativa aquello que no es interés privado.

³⁸ Por autorización expresa del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, antes 282 del derogado Código Contencioso Administrativo.

³⁹ Decreto 1400 del 6 de agosto de 1970, decreto 2019 del 26 de octubre de 1970, modificado por la Ley 794 de 2003

existencia del acto administrativo. Identificaremos primero al sujeto, que es el autor, productor o emisor⁴⁰ del acto en ejercicio de una función administrativa. En el derecho ambiental, estos sujetos son determinados y finitos, aquellas autoridades que integran el Sistema Nacional Ambiental, y en nuestro caso la CAR.

En la actualidad se acepta que el acto administrativo puede ser emitido por cualquier órgano del Estado, así como por particulares⁴¹ en ejercicio de funciones administrativas, esta postura se conoce como criterio objetivo o material, que va en contraposición del criterio subjetivo, orgánico o formal que establecía que los actos administrativos solo podían ser emitidos por la rama ejecutiva del poder y en su mayor proyección por entidades únicamente estatales.

Este sujeto, posee o ejerce una competencia entendida como *“la facultad o poder jurídico que tiene una autoridad para ejercer determinada función administrativa”*⁴² la cual esta determinada por la constitución y ley, es decir, es restrictiva⁴³, aunque también irrenunciable e improrrogable.

En el caso sub-examine, el sujeto es, para los actos de trámite la OBDC de la CAR y para el acto definitivo⁴⁴ la Subdirección Jurídica igualmente de la CAR.

⁴⁰ BERROCAL, Enrique, Manual del acto administrativo, Bogotá, Librería del Profesional, 2001, P. 30.

⁴¹ La Ley 489 de 1998 en su artículo 110 establece las condiciones para el ejercicio de funciones administrativas por particulares.

⁴² RODRIGUEZ, Libardo, Derecho administrativo, General y Colombiano, Décima Edición, Editorial Temis, Bogotá, 2001, P. 247.

⁴³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-546 del 25 de noviembre de 1993.

⁴⁴ Ley 1437 de 2010 *“Artículo 43. Actos definitivos. Son actos definitivos los que decidan directa o*

La competencia debe ser respetada material, territorial y temporalmente por las instituciones de la administración con el fin de expedir los actos, son pena de estar viciados de ilegalidad. En el derecho ambiental la competencia se encuentra definida en la Ley 99 de 1993. Para la presente investigación, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, posee como “*Ratione materiae*” aquella definida en el Artículo treinta y uno (31) de la Ley 99 de 1993.

La “*Ratione loci*” conforme a la Ordenanza No. 23 de agosto de 1998 y la Ordenanza No. 7 de abril de 2001 de la Gobernación de Cundinamarca esta comprendida por ciento cinco (105) municipios.

La “*Ratione temporis*” que hace referencia al tiempo en el cual la autoridad puede ejercer legalmente sus funciones, se encuentra establecida de manera abstracta en el ordenamiento jurídico.

El contenido del acto –aquello que decide- debe ser preciso, claro, determinado y ajustarse a las normas del ordenamiento jurídico. Este nos invita a pensar que el contenido no puede ni debe ser ilícito, impreciso u oscuro en forma insuperable, contradictorio, o desproporcionado.

En cuanto al contenido pueden ser de carácter general o *creadores de situaciones indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.*”

*jurídicas generales, objetivas o reglamentarias*⁴⁵ entendiendo por ellos los que reúnen personas indeterminadas y los de carácter particular, o actos creadores de situaciones jurídicas individuales, particulares, subjetivas o concretas; aquellos que se refieren a un sujeto determinado.

Debe ser tenido en cuenta que no es determinante para la clasificación anterior el número de sujetos pasivos del acto, sino la identificación e individualización de los mismos. De tal manera puede un acto administrativo de carácter general referirse a pocas personas como un reglamento de inhabilidades para los ex Directores de las Corporación Autónomas Regionales –indeterminación de los individuos- y un acto de carácter particular encaminado a un multitud de sujetos como una resolución que indique las condiciones que deban poseer los funcionarios públicos profesional administrativo grado 14 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. –Individuos determinados-.

Lo anterior posee gran relevancia en Colombia por cuanto: a) el Código Contencioso Administrativo en su Artículo 49 establecía que en contra de los actos de carácter general no proceden los recursos de la vía gubernativa; confirmado por el Artículo 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁴⁶ y b) el Artículo 73 del Decreto 01 a su vez nos manifiesta que los actos de particulares no pueden ser revocados sin el consentimiento expreso del titular, igualmente confirmado por el Artículo 97 de la Ley

⁴⁵ RODRIGUEZ, Libardo, Derecho administrativo, General y Colombiano, Décima Edición, Editorial Temis, Bogotá, 2001, P. 218.

⁴⁶ “Artículo 75. *Improcedencia*. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa.”

1437 de 2011⁴⁷

En lo que nos corresponde, las concesiones de aguas superficiales son actos administrativos de carácter particular, pero poseen reglas diferentes a las establecidas en la teoría general, las cuales se estudiarán adelante.

2.2 De validez

Ahora refiriéndonos a los elementos que representan la validez del acto administrativo, comenzaremos con la voluntad entendida como la columna vertebral del mismo. Esta diferencia al acto plenamente de las operaciones y los hechos administrativos así como de las vías de hecho.

La voluntad administrativa⁴⁸ no es otra que aquella determinada en el ordenamiento jurídico, conforme a lo dispuesto en inciso segundo del Artículo 123⁴⁹ de la Constitución Política de Colombia, la cual debe ser expresada con el fin de producir efectos jurídicos.

⁴⁷ “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.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

Parágrafo. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.”

⁴⁸ Libre de vicios como error, fuerza o dolo como lo propone PENAGOS, Gustavo, *El Acto Administrativo*, Tomo I, parte general, nuevas tendencias, Octava Edición, Ed. Doctrina y Ley, Bogotá D.C. 2008, P. 371.

⁴⁹ “*Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.*”

De tal manera la administración puede manifestar su voluntad en forma expresa, implícita y presunta. Veamos, la voluntad expresa es aquella que se recoge en forma cierta y clara en un acto administrativo, la implícita ocurre cuando la administración al tomar una medida, en ella se manifiesta claramente otros efectos, por ejemplo cuando la administración reglamenta una corriente de agua en existencia de concesiones particulares, las cuales quedan sujetas y en algunos casos modificadas por la citada reglamentación. Otro ejemplo traído constantemente en la doctrina ocurre cuando se expide una resolución incluyendo en el servicio un nuevo funcionario de libre nombramiento y remoción, el cual implícitamente declara insubsistente al que venía ejerciendo el cargo⁵⁰. A su vez, la voluntad puede ser manifestada en forma presunta como sanción a la inactividad de la administración, tal es el caso del silencio administrativo.

En el derecho ambiental, esta voluntad presunta se encontró establecida en el párrafo 6° y 7° del Artículo primero (1) de la Ley 507 de 1999, así como en múltiples disposiciones. Pero a raíz de la Jurisprudencia de nuestra Corte Constitucional⁵¹, fue desmontándose el silencio administrativo positivo poco a poco, hasta anularlo casi en su totalidad. Sobre el particular hay que indicar que el Decreto 948 de 2005, norma sobre el recurso aire, es el único que mantiene esta figura.

Continuando con la voluntad, esta nos permite indicar la existencia de actos administrativos: a) Unilaterales: Aquellos en los cuales solo interviene la voluntad de la

⁵⁰ Autorizado por el inciso segundo del Artículo 107 del Decreto 1950 de 1973.

⁵¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-431 de 2000, expediente D-2589, M.P. NARANJO MESA, Vladimiro.

administración, b) Bilaterales: Los que “*resultan de un acuerdo de voluntades entre la administración y los particulares o entre varias personas jurídicas de la administración*”⁵² y c) plurilaterales: en los que se requiere el consentimiento de más de dos sujetos.

En esta misma línea pero ya en la forma o manera como se debe estructurar la voluntad administrativa se distinguen tanto los procedimientos a los cuales debe estar sujeta como los tipos de su presentación. Por forma “se entiende el modo como se instrumenta y se da a conocer la voluntad administrativa”⁵³ la cual puede ser verbal, escrita, por señales, expresa, tacita implícita o por sonidos.

Una particularidad y novedad de contenida en la Ley 1437 de 2011, ha sido la inclusión de la forma electrónica, que será plenamente compatible con los actos administrativos a estudiar generados en el procedimiento de concesión de aguas superficiales; por tanto detengámonos un momento: Sobre los actos administrativos electrónicos⁵⁴ ambientales.

El Capítulo Cuarto de la Ley 1437 de 2011- Artículos 53 al 64- establece que los procedimientos y trámites administrativos podrán realizarse a través de medios electrónicos para lo cual la administración deberá implementar medios idóneos, suficientes y gratuitos para garantizar la igualdad de acceso a la información y mantener las tradicionales alternativas.

⁵² *Ibíd.*, P. 219.

⁵³ DROMI, José Roberto, *El procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Argentina, 1999.

⁵⁴ Ley 1437 de 2011. “Artículo 57. *Acto administrativo electrónico*. Las autoridades, en el ejercicio de sus funciones, podrán emitir válidamente actos administrativos por medios electrónicos siempre y cuando se asegure su autenticidad, integridad y disponibilidad de acuerdo con la ley.”

Para que esto sea posible dispone el código que el usuario deberá registrar su correo electrónico en una base de datos de la autoridad y así recibir los actos administrativos electrónicos los cuales “*tienen la validez y fuerza probatoria que le confieren a los mismos las disposiciones del Código de Procedimiento Civil.*”⁵⁵.

Avanzando con el tema del capítulo y refiriéndonos ahora al procedimiento diremos que éste, debe estar en la Constitución y la Ley –ordenamiento jurídico-. Es para nosotros importante indicar no todas las inobservancias del procedimiento invalidan, únicamente aquellas que modifican el sentido de la expresión de la voluntad⁵⁶, en aplicación del principio de eficacia⁵⁷.

2.3 De eficacia

Como bien lo expresa ANDRÉ DE LAUBAUDÉRE⁵⁸, los actos del Estado no deben ser secretos y solo deben producir sus efectos vinculantes una vez sean conocidos por sus miembros; la aplicación del acto solo es posible una vez sea divulgado. De tal manera se han diseñado como procedimientos de publicidad la publicación, notificación y la comunicación.

Por el momento, nos satisfecerá enunciar que la publicación se otorga a los actos de

⁵⁵ Artículo 55 de la Ley 1437 de 2011.

⁵⁶ Teoría de las formalidades y procedimientos sustanciales y no sustanciales o accidentales, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Bogotá D.C., Sentencia del marzo 15 de 1991, Exp. 190, Consejero Ponente: RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Libardo.

⁵⁷ Artículos 5 al 23 de la Ley 1437 de 2011 y antes 5 y 6 del derogado Código Contencioso Administrativo.

⁵⁸ DE LAUBAUDÉRE ANDRÉ, *Traité de droit administratif*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 4Ts, 1995, P. 576.

carácter general -en nuestro caso en la gaceta ambiental- y la comunicación y notificación a los actos de carácter particular.

3. CARACTERÍSTICAS, CARACTERES O ATRIBUTOS

Encuentran su fundamento último en el Estado Social de Derecho y en particular en la capacidad jurídica otorgada por el ordenamiento a la administración para actuar. Son tradicionalmente: Ejecutividad, ejecutoriedad y presunción de legalidad. Aunque se han agregado en la doctrina últimamente la legitimidad, exigibilidad, obligatoriedad y estabilidad.

Antes de comenzar con la exposición, diremos que los citados hacen parte de la eficacia del acto administrativo, es decir de su capacidad de producir efectos jurídicos hacia los administrados, que a diferencia de la validez, corresponde a la instancia externa del acto; razón por la cual desde este punto se estudian las operaciones y hechos administrativos. No sin manifestar que la existencia y validez del acto repercute en forma directa sobre su eficacia.

Comencemos con “la piedra angular”⁵⁹ de los caracteres: La presunción de legalidad, entendida por BERROCAL, como *“la prerrogativa de que gozan los pronunciamientos de este tipo, significando que, al desarrollarse y proyectarse la actividad de la administración,*

⁵⁹ PENAGOS, Gustavo, El Acto Administrativo, Tomo I, parte general, nuevas tendencias, Octava Edición, Ed. Doctrina y Ley, Bogotá D.C. 2008, P. 546.

*se responde a todas las reglas y que se han respetado todas las normas que lo enmarcan*⁶⁰, la cual corresponde en su todo al principio de legalidad mediante el cual *“ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley”*⁶¹.

En otras palabras, teniendo en cuenta que la actuación de la administración debe ser el reflejo de los enunciados inmersos en el ordenamiento jurídico, conforme al inciso segundo del Artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, su acto estará –o debería estar– siempre acompañado de la juridicidad correspondiente para el cumplimiento de los fines públicos, por lo cual su actuación se presume legal. Lo cual se confirma en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo: *“Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar. “*

Esta presunción encuentra como causa primera las garantías subjetivas –órgano competente y observancia a los procedimientos– y objetivas –constitución, ley o reglamento– que precedieron a la expedición del acto, aunque en ocasiones, la motivación y su forma lo determinan.

⁶⁰ PEÑA PORRAS, Diego Isaías, La construcción del derecho administrativo Colombiano, Universidad de Los Andes, Editorial Temis, 2008, P. 7.

⁶¹ Artículo 121 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

Tal vez en el derecho ambiental, se refleje cada día más que esta presunción de legalidad es un mito⁶² histórico necesario del derecho administrativo que se ha venido rompiendo poco a poco, para dar lugar a la utilización de principios como justicia, buena fe e interés general como criterios de aplicación del derecho por parte de los jueces, persiguiendo la confianza en la administración. Un ejemplo de lo anterior es la posibilidad de inaplicar un acto administrativo que sea manifiestamente contrario a la Constitución.

En palabras de nuestra Corte: “[...] *el principio de la presunción de legalidad de los actos administrativos, no puede oponerse al interés superior de garantizar la vigencia y el goce efectivo de un derecho constitucional fundamental[...]*”⁶³ de lo cual sería posible afirmar que el “*principio de presunción de legalidad, no debe atribuirse a un acto administrativo que manifiestamente infrinja o se oponga a la Constitución*”⁶⁴

Nuestro Consejo de Estado a dicho “[...] *fluye con meridiana claridad que la incompatibilidad entre la constitución y cualquier norma jurídica produce como consecuencia la inaplicabilidad de esta última en el caso en concreto[...]*”⁶⁵.

Doctrina que ha evolucionado en la posición de reforma, nulidad o revocatoria de los

⁶² Se afirma que es un mito histórico, por cuanto a partir de la Revolución Francesa, se estableció que la administración siempre obra conforme a la ley la cual es expresión de la voluntad popular y de la sapiencia del legislador. El paso de los años ha demostrado que la administración no siempre obedece los preceptos legales y que la ley no siempre es sapiente o la expresión de la voluntad de los administrados. Muestra de lo anterior se observa en que la ley no puede prever todos los casos de actuación de la administración y le deja un amplio margen de discrecionalidad.

⁶³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Segunda de Revisión, Sentencia del 20 de agosto de 1997 No. T-397, Magistrado Ponente: BARRERA, Antonio.

⁶⁴ Al respecto, PENAGOS, *op. cit.*, P.566.

⁶⁵ PENAGOS, *op. cit.*, P.568., CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Bogotá D.C., Sentencia del 10 de febrero de 1995, Exp., 2943, Mp., ARIZA, Ernesto Rafael.

actos administrativos en sede de acciones constitucionales como la planteada por el Doctor Luis Felipe Botero en la obra “*Acción Popular y nulidad de Actos Administrativos*”

En otra hipótesis que no corresponda a la contradicción con la Constitución, GORDILLO, sostiene así mismo como tesis, que la presunción de legalidad no puede ser entendida de manera amplia, para amparar el acto manifiestamente viciado, sino que debe ser entendida en forma restrictiva⁶⁶.

Lo anterior significa que la presunción de legalidad se aplica ante todos los actos administrativos, salvo aquellos que sean manifiestamente contrarios a la Constitución y a aquellos ilegítimos. Situación que reviste de gran importancia nuestra teoría especial del acto administrativo. En palabras de PENAGOS “[...] *el principio de legalidad no cumpliría con la garantía de seguridad jurídica, si las decisiones se apartan del querer de la Constitución. [...].*

La seguridad jurídica, es un valor que protege al ordenamiento jurídico Colombiano el cual se entiende como la certeza práctica del derecho que otorga la posibilidad de conocer lo permitido, lo prohibido y las reglas jurídicas a las cuales se sujetan los administrados. En el derecho ambiental se discute ampliamente este principio por cuanto la teoría tradicional que edifica la seguridad jurídica es modificada por parte de las autoridades ambientales con sus actuaciones; lo cual será visto adelante en este trabajo de grado. Aún así, se propone que si debe existir y existe concretamente seguridad jurídica en el derecho ambiental, pero sus

⁶⁶ GORDILLO, Agustín, *op. cit.*, P.234.

componentes son más amplios que los tradicionales y se encuentran en todo el ordenamiento jurídico actual.

Adentrándonos un poco más, estudiaremos la ejecutoriedad del acto administrativo como requisito para su ejecución. En palabras de uso jurídico, su firmeza, para lo cual hay que diferenciar nuevamente los actos particulares y los generales.

Los actos administrativos de carácter general quedarán en firme una vez sea cumplido el requisito de publicidad para ellos establecidos. En cambio los actos de carácter particular quedarán en firme conforme al Artículo 62 de Código Contencioso Administrativo cuando:

- a) No proceda ningún recurso,
- b) Los recursos interpuestos se hayan decidido,
- c) no se hubiere interpuestos los recursos en el tiempo habilitante,
- d) se renuncie a la utilización de los recursos y
- e) cuando haya lugar a la perención o se acepten sus desistimientos;

redacción superada por La Ley 1437 de 2011 disponiendo: *“Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. Los actos administrativos quedarán en firme: 1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso. 2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos. 3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos. 4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos. 5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el Artículo 85 para el silencio administrativo positivo.”*

Una vez sea configurado cualquiera de los anteriores supuestos, la administración se encuentra en la potencialidad de realizar las actuaciones, procedimientos u operaciones para dar cumplimiento a lo dispuesto en el acto –ejecutividad-. En palabras de SANTOFIMIO⁶⁷ “[...] el mundo de la eficacia aparece realmente en una determinada situación fáctica cuando el acto reviste el carácter de ejecutivo, esto es, se encuentra en firme y en consecuencia es ejecutorio o de obligatorio cumplimiento, tanto para la administración como para el administrado [...]”; por tanto, la firmeza es un requisito de ejecución.

Desde esta concepción se desprende la ejecutividad, que no es otra cosa que la potestad de ejecutar directamente sin requerir de otra autoridad.

4. PATOLOGÍAS⁶⁸

Nos disponemos a enunciar en forma sumaria, la teoría de los vicios invalidantes⁶⁹ del acto administrativo, conforme a la cual se le resta legalidad a la decisión, originando su invalidez, inexistencia e ineficacia. Se pretende entonces el estudio de los vicios más no de sus formas de control. De tal manera encontraremos:

a) Vicios por inconstitucionalidad, es decir por ir en contravía directa de las disposiciones normativas de la Carta Superior. Estos se puede clasificar en sustanciales –

⁶⁷ Seguiremos para este aparte la doctrina del Doctor SANTOFIMIO GAMBOA., Jaime Orlando, Tratado de derecho administrativo, Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez, Tomo II, Universidad Externado de Colombia, 1998, P. 297.

⁶⁸ El nombre ha sido utilizado por PEÑA PORRAS, autor ampliamente citado, refiriéndose a los tradicionales vicios de los actos administrativos.

⁶⁹ *Ibid.*

derechos, obligaciones, fines del Estado, entre otros- y adjetivos –repartición de funciones, competencias, entre otros-. Los cuales generan como efecto la inaplicabilidad del acto administrativo por excepción de inconstitucionalidad o casos típicos de usurpación de funciones y de autoridad o poder.

Los vicios producto de la usurpación de funciones, definido por SANTOFIMIO como la “[...] *intromisión grosera de un órgano u autoridad respecto de las competencias de las otras [...]*”⁷⁰, el cual esta siempre cercano a los vicios por usurpación de autoridad o poder, en donde se asaltan temporalmente las competencias de un órgano por otro o por alguien sin la investidura para emitir los actos. Estos vicios generan la inexistencia del acto administrativo.

b) Vicios por violación de la legalidad formal, en otras palabras por inobservar el ordenamiento jurídico superior al acto –salvo la Constitución- al cual debía estar sujeto. De tal manera encontramos la posibilidad de violentar lo preceptos normativos sustanciales, procedimentales, de forma, de competencia; así como la indebida interpretación de los anteriores y los hechos que se presentan.

c) Vicios producto de la inobservancia de los elementos del acto. Teniendo en cuenta la descripción anteriormente realizada, encontramos: Por incompetencia del sujeto activo, en razón de la materia, jurisdicción, tiempo; en la voluntad –error de hecho, persona, naturaleza, objeto, motivos del acto, en la sustancia, de derecho, fuerza y dolo-; vicios de

⁷⁰ *Ibid.*, P.350.

forma o de procedimiento –debido proceso- ; en el objeto –imposibilidad, ilicitud, indeterminación e inexistencia-; de acuerdo a su motivación –falsa, insuficiente, inexistencia e ilicitud-; en su finalidad –desviación de poder-.

Evidentemente, para lograr el cometido propuesto, la anterior enunciación no satisface la profundización requerida, sin embargo, la patología será motivo de análisis en el texto de la tesis únicamente en aquellos aspectos cuyas nuevas tendencias reflejen cambios sustanciales a la teoría tradicional visibles en los expedientes de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR- en los trámites de concesión de aguas superficiales.

La breve exposición de criterios dogmáticos anteriormente expuestos nos permite identificar los supuestos de la tradicional teoría general del acto administrativo, sin que con la misma se pretenda su estudio a profundidad. Lo importante para el autor es tener como referencia la misma como punto de partida, desde la cual se estudiarán sus particularidades en la actualidad inmersas en el derecho ambiental.

5. CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN

A propósito de lograr el cometido propuesto en la parte práctica de la tesis es indispensable la identificación de los criterios de clasificación de los actos administrativos, con el fin de caracterizar las decisiones de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR, en sus procesos de concesión de aguas superficiales. Su enunciación y estudio nos ilustrará sobre cuales manifestaciones son actos administrativos, cuales no y su

tipología.

El primer criterio y tal vez que determina nuestra investigación corresponde al de la función administrativa productora de actos administrativos, según la cual se realizan los fines del Estado. Frente a la cual, la protección del ambiente y la realización de los preceptos constitucionales develan una función particular ambiental.

Para lo cual serán actos administrativos todos aquellos que promuevan las garantías y fines constitucionales ambientales del Estado, emitidos por sujetos de derecho en ejercicio de la función administrativa ambiental.

Función administrativa que al ser ejercida por los organismos integrantes del Sistema Nacional Ambiental en sus diferentes niveles, nos ofrecen otro criterio de clasificación: Nacionales, departamentales, distritales y municipales. Siendo para nosotros importantes únicamente los emitidos por la CAR; es decir departamentales y municipales.

Centrándonos en el criterio de jerarquía para la clasificación de los actos, encontramos como manifestaciones el orgánico y el material. El primero corresponde al lugar dentro de la estructura del Estado que ocupa la entidad emisora del acto y conforme a esta, su derivado control. Tal circunstancia establece la jerarquía del acto administrativo frente a otros de su misma especie.

El aspecto material nos revela su prevalencia basada en su contenido. De tal manera se

establecen reglas como: El acto general prima sobre el particular. El autor respecto de esta clasificación posee la firme convicción y propone la existencia de actos administrativos que recaen sobre temáticas constitucionales aunque emitidos por órganos inferiores de la administración pública, poseen el mayor rango jerárquico. Un ejemplo puede ser el llamado ordenamiento territorial que al ser adoptado por los concejos municipales poseen un alto rango entre la jerarquía normativa de la nación.

Lo cual es plenamente combinable con los criterios que determinan los actos administrativos desde punto de vista del sujeto que los emite. Organicista o subjetivo y materia u objetivo.

Se presenta también desde su contenido actos constitutivos, como aquellos que crean, modifican o extinguen una situación de derecho y los declarativos que se limitan a acreditar presupuestos fácticos existentes.

Continuando encontramos el criterio “de los efectos jurídicos” según el cual son actos administrativos aquellos llamados a crear, extinguir o modificar derechos y obligaciones. En Colombia, no es completamente aceptada esta clasificación por cuanto no todas las decisiones de la administración producen sus efectos jurídicos hasta tanto se encuentren publicadas, notificadas o comunicadas, en otras palabras se diferencia la existencia de su validez y eficacia⁷¹.

⁷¹ PENAGOS, Gustavo, *El Acto Administrativo*, Tomo II, parte general, nuevas tendencias, Octava Edición, Ed. Doctrina y Ley, Bogotá D.C. 2008, P. 46

Desde el punto de vista también de los efectos, se encuentra el criterio de actos administrativos de doble efecto⁷² refiriéndose a que un solo acto posee connotaciones gravosas para un o unos ciudadanos y favorables para otros. Tal es el caso de la expedición de licencias de construcción, concesiones de agua y licencias ambientales entre otros. Nuestro CONSEJO DE ESTADO, en varias sentencias⁷³ los ha denominado mixtos, es decir, de efectos particulares y generales, los cuales para ser exigibles deben ser publicados y notificados personalmente.

Entre los efectos favorables se encuentran la admisión, autorizaciones, concesiones y exenciones y entre los desfavorables las sanciones, prohibiciones, obligaciones y expropiaciones.

Según los órganos y sujetos intervinientes en su creación se deben distinguir varias hipótesis. Número de órganos intervinientes y número de personas que deben manifestar su voluntad.

Son simples –regla general- aquellos actos donde sólo interviene para su creación la voluntad de un órgano o sujeto de derecho en ejercicio de una función administrativa. Aunque la entidad sea colegiada su simplicidad se encuentra en la manifestación de una sola

⁷² CASTILLO BLANCO, Federico, La protección de confianza en el derecho administrativo, Ed. Marcial, 1998, P. 146.

⁷³ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda, Sentencia del 6 de diciembre de 2001, Exp. 981399, Consejero Ponente: PAJARO PEÑARANDA, Nicolás. Véase también, Sentencia del 21 de marzo de 1996, Exp.3575. Sentencia del 18 de marzo de 1999, Exp. 5253

voluntad orgánica⁷⁴. En contraposición los complejos que son aquellos donde interviene la voluntad de varias entidades en ejercicio de una función administrativa.

Los actos simples o complejos a su vez pueden ser individuales cuando solo un funcionario interviene en su creación y colegiados al requerir la suma de las voluntades de varias personas.

En este mismo criterio, pero desde otra óptica es menester afirmar que existen actos en los cuales es vital la valoración de la posición de los individuos en su formación, en otras palabras requiere de la participación ciudadana, para su validez. En el derecho ambiental existen innumerables ejemplos, como las resoluciones que otorgan licencias ambientales donde se deben tener en cuenta todos los argumentos expuestos en la audiencia pública, son pena de vicios por falsa motivación⁷⁵.

Por su vinculación a una norma previa encontramos aquellos actos reglados o producto de facultades discrecionales. Los actos reglados son aquellos en los que simplemente se aplica una regla a un caso en concreto por ella previsto. En cambio en los no reglados, la administración elige una alternativa interpretativa de la norma y/o de los hechos; circunstancia que deberá justificar y motivar por ser netamente valorativa.

⁷⁴ PENAGOS, Gustavo, *El Acto Administrativo*, Tomo II, parte general, nuevas tendencias, Octava Edición, Ed. Doctrina y Ley, Bogotá D.C. 2008, P. 46, citando a ZANOBINI, Guido, *Curso de derecho administrativo*, Tomo I parte general, Buenos Aires, 1995, P. 324.

⁷⁵ Apuntes tomados en la clase de participación ciudadana, con la Dra. RODRIGUEZ, Gloria Amparo MsC, en la Especialización en Derecho Ambiental del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2004.

La Ley 1437 de 2011, en su Artículo 44 los define así: “*Decisiones discrecionales*. En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa.”

Otro tipo de clasificación se presenta desde el punto de vista procesal, es decir si el acto es conclusivo o decisorio en contraposición de aquellos de trámite, preparatorios y meros actos administrativos. La importancia de esta es indicar la posibilidad de recurrir en vía gubernativa o ante la jurisdicción la decisión ya que solo los actos conclusivos están sujetos al control⁷⁶.

Los actos conclusivos conforme al Artículo 50 del Decreto 01 de 1984 son los que ponen fin a una actuación administrativa, que pueden ser objeto de control por parte de la jurisdicción y establecen la posibilidad de ser atacados ante la misma administración⁷⁷. Situación que se mantiene en la Ley 1437 de 2011: “*Artículo 43. Actos definitivos. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.*”

Los de trámite son actos que se limitan a dar impulso a las actuaciones en la administración, los cuales no expresan la voluntad de la administración, es decir, no deben

⁷⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Auto del 17 de marzo de 1989, Exp. 980, M.P., SARRIA, Consuelo.

⁷⁷ Ley 1734 de 2011, “Artículo 67. *Notificación personal*. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.”

contener ninguna decisión. Conforme al Artículo 49 del Decreto 01 de 1984 no tienen recurso, a no ser que la acción sea imposible continuarla o ponga fin a la actuación; lo cual en palabras de la Ley 1437 de 2001: *“Artículo 75. Improcedencia. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa.”*

Ahora bien, existen otros actos que se desprenden de los anteriores y son los denominados preparatorios –de gran importancia en el derecho ambiental⁷⁸–, entendidos como aquellos que sirven para construir la decisión final y son: a) aquellos que impulsan y dan inicio a los expedientes tales como quejas, peticiones, propuestas, b) los que tienen un fin consultivo como informes, dictámenes y c) los de comprobación preliminar como inspecciones, interrogatorios, verificaciones entre otros.

En el derecho ambiental y en la particularidad de nuestro estudio, es importante por la existencia del concepto o informe técnico que no es otra cosa que la valoración científica que determina la viabilidad inviabilidad técnica de otorgar un permiso ambiental y la parte probatoria del procedimiento; situación que será analizada páginas adelante.

En esta misma línea podemos verificar la existencia de actos conocidos como meros actos administrativos o actos de servicio los cuales tampoco poseen una decisión de la administración, son simples recomendaciones o instrucciones, entre los cuales encontramos los conceptos, circulares, cartas de instrucción, memorandos, directivas, oficios. Sin

⁷⁸ Por los informes o conceptos técnicos.

embargo, si en estos se llegase a encontrar una manifestación clara de la voluntad de la administración, adquirirán el valor de verdadero acto administrativo.

En cuanto a la forma de exteriorizar la voluntad administrativa también existen formas de clasificación, dentro de las cuales encontramos criterios como: Actos verbales, escritos, por signos, señales, sonidos o gestos; que en el derecho ambiental se expresan en forma escrita y expresa, tácitas e implícitas a los cuales ya hicimos mención.

Como último criterio⁷⁹ encontraremos los actos sujetos a una condición, es decir, aquellos que poseen un requisito extra o el cumplimiento de un suceso futuro para la producción de efectos jurídicos. Este hecho puede ser como en el derecho civil, cierto o incierto y no suspende la existencia del acto, sino su eficacia.

Ejemplo claro de lo anterior lo conceden casi todos los permisos, concesiones, autorizaciones o licencias ambientales. Pero para nuestro caso, aquellas concesiones de agua en donde su término comienza a correr una vez sean aprobados los diseños y obras de captación por parte de la autoridad ambiental; situación que será ampliada en el procedimiento de la concesión.

⁷⁹ Reconociendo la existencia de muchos otros.

CAPÍTULO II.- DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL ELEGIDA

Aunque nuestro límite de investigación es la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-; es para el autor importante contextualizar su funcionamiento y existencia. Para lograrlo se presentaran algunas líneas sobre el SINA, con el fin de recaer en la autoridad objeto de estudio.

1. GENERALIDADES DEL SINA

El SINA es⁸⁰ un conjunto de principios, normas, actividades, recursos, programas e instituciones relacionadas o llamadas a la protección del ambiente en la nación. De lo cual es posible abstraer que se trata de una universalidad indeterminada e incierta de leyes, reglas, instituciones, la sociedad civil y las acciones de los actores.

De lo anterior es posible entender que no se trata de una persona jurídica⁸¹ o una oficina estatal, sino de un imaginario que para ser plenamente articulado debe ser reglamentado con una seriedad y exactitud inigualable que en la opinión del autor no existe⁸².

No obstante lo anterior es para nosotros particularmente importante la descripción del

⁸⁰ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 99 de 1993.

⁸¹ LOPEZ DAVILA, Iván, “Avances, retrocesos y perspectivas del Sistema Nacional Ambiental” en Perspectivas del Derecho Ambiental en Colombia, Universidad del Rosario, 2006, P. 195.

⁸² Nótese que la obligación de reglamentar el SINA contenida en el artículo 4 de la Ley 99 de 1993, no se cumplió.

SINA institucional, es decir de las entidades que lo conforman. Antes de comenzar con la enumeración de las citadas debemos indicar que no se sabe a ciencia cierta quienes las integran ya que, el estar relacionado con el ambiente puede incluir diversas autoridades tales como: Contraloría, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el Instituto Colombiano Agustín Codazzi, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Interior, los entes territoriales y otros.

Sin embargo hay algunas primordiales que poseen “[...]la responsabilidad y la acción ambiental como función principal[...]”⁸³ y serán las llamadas a ser descritas así:

a) El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, antes Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, fue creado con la Ley 99 de 1993 como rector y encargado de formular la política ambiental Colombiana. Se constituye como la cabeza visible del organigrama estatal.

Como nota, el ministerio no es superior jerárquico de otras entidades y en consecuencia no revisa las actuaciones de las demás instituciones en sede de vía gubernativa, lo cual para nosotros es importante ya que los permisos ambientales emitido por la CAR no poseen recurso de apelación ante el ministerio. En el caso que un particular esté en contra del contenido del acto administrativo -en adelante AA-, estará llamado a demandarlo ante la jurisdicción administrativa.

⁸³ Ibídem.

b) Las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, quienes son autoridad ambiental de carácter regional, llamadas a la protección y vigilancia de los recursos naturales renovables. Veremos en la exposición de la CAR, su naturaleza y otros ingredientes importantes.

c) Los grandes centros urbanos que de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 66 de la Ley 99 de 1993 poseen las mismas funciones de las CAR, en el área urbana de los municipios con una población mayor o igual a un millón de habitantes; entre ellas encontramos: Secretaria Distrital de Ambiente en el Distrito Capital de Bogotá, Departamento Administrativo para la Gestión del Medio Ambiente en Cali, Unidad Ambiental del Valle de Aburrá en Medellín, el Departamento Técnico Administrativo Distrital del Medio Ambiente en Barranquilla, Departamento Administrativo del Medio Ambiente en Santa Marta y el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena.

d) Los institutos de investigación y el subsistema de investigación ambiental, llamados a generar tendencias técnicas sobre la materia. Sobre estos hay que indicar que aunque poseen funciones similares a las CAR, no se conoce permiso ambiental por ellos otorgados. Entre ellos encontramos los Institutos de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander von Humboldt", el Instituto Amazónico de Investigaciones "SINCHI" y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John von Neumann" y otros.

e) Las cinco unidades ambientales urbanas y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales encargada de *"[...] del manejo y*

administración[...]” de los parques⁸⁴. La anterior enunciación es netamente práctica ya que como se indicó “*[...] Hay indefinición en los integrantes del sistema, ya que las entidades estatales responsables de la política y la acción ambiental pueden ser muchas o pocas, según las interpretaciones del caso [...]*”⁸⁵

No obstante aquellas instituciones que pueden ser consideradas autoridad ambiental por su designación legal funcional y práctica comportamental son el ministerio, las CAR y los grandes centros urbanos. Veamos ahora si, nuestro límite de estudio,

2. DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR-

Tal como se mencionó en el aparte introductorio, la Oficina Bogotá D.C.-La Calera en adelante OBDC de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca en adelante CAR, es un límite en la investigación propuesta por cuanto, es de esta oficina provincial que se estudiarán los actos administrativos emitidos en procedimientos tendientes a la obtención de concesiones de aguas superficiales. De tal manera explicar así sea en forma sumaria su naturaleza y funciones es vital.

La CAR fue creada⁸⁶ en mil novecientos sesenta y uno (1961), mediante la Ley 3^a ⁸⁷

⁸⁴ Artículo 54 de la Ley 489 de 1998.

⁸⁵ LOPEZ DAVILA, Iván, “Avances, retrocesos y perspectivas del Sistema Nacional Ambiental” en *Perspectivas del Derecho Ambiental en Colombia*, Universidad del Rosario, 2006, P. 223.

⁸⁶ Con el nombre de Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá.

⁸⁷ Presentado por el representante a la cámara Enrique Pardo Parra, teniendo como ponente Aurelio

siendo la tercera del genero –establecimiento público descentralizado, dotado de personería jurídica y patrimonio propio⁸⁸-, en el gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla⁸⁹. En sus comienzos sus funciones se dirigían a “[...] *promover y encauzar el desarrollo económico de la región comprendida bajo su jurisdicción, atendiendo a la conservación, defensa, coordinación y administración de os recursos naturales, a fin de asegurar su mejor utilización técnica y efectivo adelanto urbanístico, agropecuario, minero, sanitario e industrial, con miras al beneficio común para que en tal forma alcanzara el pueblo los máximos niveles de vida [...]*”⁹⁰. No obstante, las funciones⁹¹ descritas en el Artículo 4 de la ley en cita nos llevan a pensar que no eran netamente ambientales, sino por el contrario tendían a la promoción del desarrollo.

Con la reforma administrativa del 68⁹² ésta quedó adscrita al Ministerio de Agricultura, y “[...] *así formar parte del sector agropecuario [...]*”⁹³ perdiendo su inicial autonomía. Situación que continuó en 1974, aunque siendo trasladada al Departamento Nacional de Planeación, mediante el Decreto 627 del 10 de abril.

Con la llegada de la Constitución Política de 1991, fue revestida como autoridad

Camacho Rueda. En el senado tuvo como ponente Virgilio Barco Vargas. Fue sancionada por el presidente Alberto Lleras Camargo.

⁸⁸ Curiosamente nace a la vida jurídica sin estar adscrita o vinculada a ningún otro organismo, ministerio, departamento administrativo etc.

⁸⁹ Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR-, 45 años de compromiso con la región, Panamericana Formas e Impresos S.A., Colombia, 2006, P. 24.

⁹⁰ Artículo segundo de la Ley 3 del 31 de enero de 1961.

⁹¹ Que proclamaban gran autonomía.

⁹² Mediante el Decreto 3120 del 26 de diciembre de 1968

⁹³ Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR-, 45 años de compromiso con la región, Panamericana Formas e Impresos S.A., Colombia, 2006, P. 25.

ambiental⁹⁴ y a partir de ese momento fue adquiriendo las calidades que hoy conocemos, las cuales fueron perfeccionadas en su todo con la expedición de la Ley 99 de 1993. Es a partir del Título VI ⁹⁵ de la ley en cita, donde comienza por explicar su naturaleza jurídica.

“ARTÍCULO 23. NATURALEZA JURÍDICA. *Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.*”

De la anterior definición es importante extraer: Es un ente público descentralizado⁹⁶, según LIBARDO RODRIGUEZ⁹⁷ de carácter o régimen especial a nivel nacional⁹⁸, el cual se encuentra sujeto al derecho público y por consiguiente al régimen del derecho administrativo. De lo anterior se deriva que su actuación se materializa primordialmente a través de actos administrativos.

⁹⁴ RODRIGUEZ BECERRA, Manuel, La política ambiental del fin de siglo, Bogotá. CEREC, 1994.

⁹⁵ Artículo 23.

⁹⁶ Aunque no es clara en la doctrina su carácter.

⁹⁷ RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Libardo, Derecho Administrativo, General y Colombiano, Décima Edición, Editorial Temis, Bogotá-Colombia, 2001, P.64.

⁹⁸ En este punto discrepamos del Doctor Rodríguez, por cuanto poseemos la fiel convicción que las Corporaciones Autónomas Regionales poseen un carácter departamental y municipal más que nacional.

Está conformada por entes territoriales de similares condiciones “[...] *ecosistémicas más que políticas* [...]”⁹⁹. Así encontramos que el territorio de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca este integrado por 105 municipios de los cuales, seis corresponden al Departamento de Boyacá¹⁰⁰ noventa y ocho al Departamento de Cundinamarca¹⁰¹ y el área rural del Distrito Capital de Bogotá.

Con el fin de actuar en todo su territorio la CAR, ha dispuesto catorce oficinas provinciales¹⁰² en su territorio y el presente estudio se centrará únicamente en la Oficina Bogotá D.C.-La Calera.

Entre sus funciones encontramos: a) “[...] *administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del*

⁹⁹ MEJIA, Enrique, Instituciones de Derecho Ambiental, Primera Edición, ECOE Ediciones, febrero de 2002, P. 89.

¹⁰⁰ Buena Vista, Caldas, Chiquinquirá, Ráquira, Saboya y San Miguel de Sema.

¹⁰¹ Chocontá, Guatavita, Mchetá, Manta, Sesquilé, Suesca, Tibirita, Villa Pinzón, Agua de Dios, Girardot, Guataquí, Jerusalén, Nariño, Nilo, Ricaurte, Tocaima, Caparrapí, Guaduas, Puerto Salgar, La Calera, Alban, La Peña, La Vega, Nimaima, Nocaima, Qubradanegra, San Francisco, Sasaima, Supatá, Útica, Vergara, Villeta, Beltrán, Bituima, Chaguaní, Gayabal de Siquima, Pulí, San Juan de Rioseco, Vianí, El Peñón, La Palma, Pacho, Paime, San Cayetano, Topaipí, Villagómez, Yacopí, Cajicá, Chía, Cogua, Cota Gachancipá, Nemocón, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá, Zipaquirá, Bojacá, El Rosal, Facatativá, Funza, Madrid, Mosquera, Subachoque, Zipacón, Sibaté, Soacha, Arbelaez, Cabrera, Fusagasugá, Granada, Pandi, Pasca, San Bernardo, Sylvania, Tibacuy, Venecia, Anapoima, Alonaima, Apulo, Cachipay, El Colegio, La Mesa, Quipile, San Antonio del Tequendama, Tena, Viota, Carmen de Carupa, Cucunubá, Fúquene, Guachetá, Lenguaque, Simijaca, Susa, Sutatausa, Tausa y Ubaté.

¹⁰² Oficina Provincial de Almeidas y Municipio de Guatativa, Oficina Provincial Alto Magdalena, Oficina Provincial Bajo Magdalena, Oficina Bogotá D.C.-La Calera, Oficina Provincial Chiquinquirá, Oficina Provincial Gualivá, Oficina Provincial Magdalena Centro, Oficina Provincial Rionegro, Oficina Provincial Sabana Centro, Oficina Provincial Sabana Occidente, Oficina Provincial Soacha, Oficina Provincial Sumapaz, Oficina Provincial Tequendama y Oficina Provincial Ubaté.

Ministerio del Medio Ambiente [...]”¹⁰³ b) ”[...] la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente [...]”¹⁰⁴ y c) Las descritas en el Artículo 31 de la Ley 99 de 1993.

Para nosotros es particularmente importante las funciones descritas en los numerales noveno y décimo segundo del Artículo 31 de la Ley 99 de 1993 “[...] Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento...de los recursos naturales renovables... Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas [...]” y “[...] Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables... estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos [...]”

2.1. De la Oficina Bogotá D.C.-La Calera

En esta línea, pero en el caso de la Oficina Bogotá D.C.-La Calera, se puede afirmar que posee las mismas funciones de la Corporación otorgadas mediante delegación.

¹⁰³ Artículo 23 de la Ley 99 de 1993.

¹⁰⁴ Artículo 30 de la Ley 99 de 1993.

Conforme al Memorando SJ 227-del 21 de febrero de 2007, las resoluciones 348 del 23 de enero de 2006, 901 del 3 de marzo de 2006, 846 del 9 de mayo de 2008, 703 del 25 de junio de 2003, el trámite de concesión de aguas superficiales se adelantará en las respectivas oficinas provinciales donde el jefe podrá suscribir todos los actos administrativos tendientes a su obtención, salvo la resolución final que otorga o niega el permiso que será de competencia exclusiva de la Subdirección Jurídica de la Corporación. Es por esta razón que se verá en los modelos propuestos que aparece como competente tanto la OBDC como la Subdirección Jurídica de la CAR.

La CAR en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 87 de 1993 ha implementado el Modelo Estándar de Control Interno -MECI- complementaria de normas técnicas de calidad de la gestión pública como la NTCGP:1000 y el Sistema de Desarrollo Administrativo -SISTEDA, dentro del cual cuenta con el Sistema de Información Documental -SIDCAR- para el manejo de la documentación presentada en el trámite de concesión de aguas superficiales¹⁰⁵ y demás, la cual es repartida a sus funcionarios y contratistas de manera digital o magnética a través del Sistema de Administración de Expedientes -SAE-, conservando un archivo con los soportes físicos¹⁰⁶; el cual posee este aspecto:

¹⁰⁵ Y el resto de documentación entrante.

¹⁰⁶ La presente investigación recayó de manera directa sobre este archivo por cuanto, al no ser funcionario de la CAR, el autor nunca tuvo usuario o clave para el ingreso al sistema.

Comprometida con la región por naturaleza

Administración Ambiental
CAR

ADMINISTRADOR DEL SISTEMA: Gladys Fabiola Gonzalez Blanco

SAE :: > Salir

EXPEDIENTE # 33650

Solicitante: JAC VEREDA BUENOS AIRES- MARCO A. VENEGAS

Oficina: BOGOTA Y MUNICIPIO DE LA CALERA

Sector: HOGARES PRIVADOS CON SERVICIO DOMESTICO

Tipo de Expediente: PERMISIVO

Procesos: Concesión de Aguas Superficiales

Nuevo Proceso

Cobro y Recaudo

Datos del Solicitante

Información General

Información Técnica

Documentación Anexa

Información del Proceso

Cédula Catastral: 000000150133000

Área (m2): 0

Nombre del Predio: AGUAS CLARAS

Dirección del Predio: No Registrado

Departamento: CUNDINAMARCA

Coordenadas:

Municipio: LA CALERA

Coordenadas

Vereda: Buenos Aires

Tipo de Actividad: Hogares privados con servicio domestico

Descripción: No Registrado

Propietario

Arrendatario

Actualmente adelanta algún trámite con la CAR ?

Si

No

Listo

Intranet.local

100%

Fuente: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Funcionarios OBDC

El funcionamiento del MECI, aunque ha traído innumerables beneficios¹⁰⁷, también posee consecuencias negativas¹⁰⁸ sobre el ejercicio de las funciones que la Constitución y la Ley ha asignado a las entidades públicas. En nuestro caso, los trámites ambientales han sido estandarizados, convirtiendo a los funcionarios en autómatas de los procedimientos, más no analistas de la realidad.

¹⁰⁷ Estandarización de procedimientos, agilidad, coherencia entre muchos otros.

¹⁰⁸ El MECI, ha convertido igualmente la medición de la gestión de la Corporación en meras estadísticas y no en la correcta aplicación del ordenamiento jurídico, es decir lo que interesa a la autoridad y su dirección es el resultado numérico en la expedición de autos y resoluciones sobre cada trámite y no su contenido. Otro inconveniente presentado son los tiempos, si bien es cierto la dilación injustificada en los trámites administrativos es considerada una violación al debido proceso, su premura tampoco trae consecuencias positivas. En este sentido la intención de la Corporación de mostrar altos grados de gestión y rendimiento, en algunos casos tiene como consecuencia actuaciones imprudentes y apresuradas. No obstante vemos que se presenta tanto expedición instantánea de decisiones como la dilación, véanse los casos de los expedientes 3084 y 8001-761-31015.

Tanto así que se han diseñado proformas o formatos básicos bajo los cuales se elaboran los actos administrativos en el trámite de la concesión de aguas superficiales que son el GJ-PR-09-FR-03 para autos y el GJ-PR-09-FR-02 para resoluciones.

Con la anterior exposición se pretende mostrar que los procedimientos en general de la Corporación se encuentran estandarizados, más no poseen grandes indicaciones conceptuales; lo cual puede contribuir a las inconformidades que se observarán capítulos adelante. Nótese que salvo los nombres autos y resoluciones no existe diferencia entre los actos administrativos. Únicamente parece prudente observar que las resoluciones parecieran ser de mayor importancia que los autos.

Por tanto *“(...) el desafío que se le plantea hoy a la administración pública del siglo XXI es hacer la gestión pública realmente operativa, recurriendo a instrumentos y técnicas diferentes y novedosas, aun aquellas propias de la gerencia privada, sin dejar de lado la esencia de su razón de ser como titular de la responsabilidad general de garantía a cargo del Estado (...)”*¹⁰⁹ es latente en la operatividad del MECI en la CAR.

En este sentido el procedimiento para la obtener la concesión de aguas superficiales en la OBDC de la CAR, tendrá que estar enmarcada en los formatos transcritos. Sin embargo ésto será analizado en el procedimiento.

¹⁰⁹ Restrepo-Medina, Manuel Alberto, “La administración pública en la Constitución de 1991: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza”, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2011, 13,(1), pp. 365-388.

CAPÍTULO III.- DERECHO DE AGUAS

El inicio¹¹⁰ de todo estudio en el campo de la disciplina jurídica difícilmente puede obviar su origen¹¹¹: La persona humana en sociedad. Es decir, se circunscribe el derecho al hombre¹¹² y a este en relación con otros. Esta “[...] *fundamentación antropológica es evidente: ya que todo problema jurídico está determinado por lo que podríamos llamar una relación de personas con relación a cosas que le pertenecen o con relación a cosas que se le adeudan [...]*”¹¹³.

Sin embargo, esta tradicional concepción en el derecho ambiental no es del todo completa. Naturalmente no corresponde a un descuido en la doctrina sino que por el contrario a que el ambiente, más que ser una cosa debida, es una “condición”, sobre la cual el ser humano proyecta sus potencialidades. “[...] *el concepto ambiente es el presupuesto material de la calidad de vida [...]*”¹¹⁴. En otras palabras, el ambiente esta típicamente dado para el cómodo y adecuado desenvolvimiento y desarrollo del individuo. Argumento base para la consagración y crecimiento del derecho ambiental¹¹⁵: Otorgar a los coasociados

¹¹⁰ GÓMEZ REY, Andrés, Espinosa Acuña David y Succar Jaramillo, Natalia, *El derecho a la información. Análisis sobre su línea jurisprudencial*, Universidad de la Sabana, Bogotá, 2004.

¹¹¹ Afirmación realizada únicamente con fines prácticos.

¹¹² Derechos inherentes a él.

¹¹³ MORA RESTREPO, Gabriel, “Reflexiones sobre el Estatuto Epistemológico en el Conocimiento del Derecho” Discurso, Universidad de La Sabana, Cátedra de Derecho Natural, 2000, Pág. 23.

¹¹⁴ RODAS MONSALVE, Julio Cesar, *Constitución y Derecho Ambiental*, Principios y Acciones Constitucionales para la defensa del ambiente, Cargraphics S.A., 2001. P. 49.

¹¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-519 del 21 de noviembre de 1994, Expediente No. L.A.T.-036, Magistrado Ponente: NARANJO MESA, Vladimiro

ciertos mínimos básicos¹¹⁶ de bienestar¹¹⁷ para garantizar que la condición ambiente satisfaga los principios de dignidad humana¹¹⁸.

Uno de los elementos del ambiente de vital importancia para el hombre, es el agua, debido al alto porcentaje que compone la materia viva de su cuerpo, alrededor de un setenta por ciento. Por consiguiente la ausencia de este elemento, puede afectar o vulnerar seriamente la vida y salud de las personas. Con razón algunos de nuestros iuspublicistas exponen que el agua o el derecho a su acceso sea un derecho inherente a la persona humana¹¹⁹.

El agua -del latín *aqua*- es un compuesto químico formado por dos átomos de hidrogeno y uno de oxigeno que posee como características ser incoloro, inoloro, insípido, finito y presentarse en los tres estados de la materia¹²⁰: Líquido, sólido y gaseoso.¹²¹ La anterior noción a diferencia de muchas otras parece no tener controversia en la doctrina por cuanto proviene de las ciencias descriptivas. No obstante ante el derecho como disciplina, el recurso hídrico presenta dificultades que se verán en su momento.

¹¹⁶ Para vivir dignamente. GRUESO, Delfin Ignacio, John Rawls Legado de un Pensamiento, Colección de Artes y Humanidades, Universidad del Valle, Cali-Colombia, 2005, P. 194.

¹¹⁷ Existen igualmente tendencias de avanzada que no poseen esta visión antropológica del derecho ambiental. Sino que proclaman por los derechos del ambiente, particularmente de la flora y la fauna. Este es un debate actual en el que el autor por el momento no participa y utilizará las expresiones derecho ambiente, del ambiente indistintamente.

¹¹⁸ En especial el derecho fundamental a la vida y la salud.

¹¹⁹ Véase: CARLOS HERNANDO LOZANO ACOSTA, "La acción de tutela como mecanismo procesal para el amparo del derecho al agua: ¿protección en perspectiva ambiental?". Editorial Unibiblos. Universidad Nacional De Colombia. 2009

¹²⁰ "Agua, estados de la materia" Visionlearning –Sitio Web- en, http://www.visionlearning.com/library/module_viewer.php?mid=120&l=s, consulta el jueves 17 de septiembre de 2009, 16:24 horas.

¹²¹ También es considerado el solvente universal.

Conociendo la connatural importancia¹²² que para el hombre posee el agua, resultó indispensable que la disciplina jurídica estableciera para sí un marco normativo especial: El derecho ambiental y en particular el derecho de aguas. Categorías o ramas del derecho que no son autónomas y suficientes, sino que se ven enmarcadas y complementados por el derecho constitucional, administrativo y público en general.

Por derecho de aguas debe entenderse la rama o especialidad de la disciplina jurídica que regula el acceso, utilización, aprovechamiento y protección del recurso hidráulico de dominio público. En este sentido podrá afirmarse que el derecho de aguas es derecho internacional, civil, ambiental y otros que tendrán por objeto de estudio las aguas.

Las aguas o el agua ante el derecho como disciplina, presenta grandes dificultades. Como primera medida debemos afirmar no es del todo claro cual es su naturaleza jurídica o contenido conceptual, veamos: es una “cosa” entendiendo por esta “[...] *todo aquello que existe en la naturaleza [...]*” en sentido general o “[...] *todo aquello susceptible de apropiación¹²³ por el hombre [...]*”¹²⁴ en sentido particular. De igual manera encontramos que el agua puede ser considerado un bien, que de acuerdo con nuestro código civil debe cumplir con dos requisitos, “[...] *estén dentro del patrimonio de una persona [...]*” y “[...]

¹²² De igual manera se plantea que a lo largo de la historia de la humanidad, el agua ha sido un elemento indispensable para el desarrollo de comunidades y asentamientos humanos.

¹²³ Se aclara que es posible la apropiación de las aguas en un sentido particular, más no en un sentido general como la corriente. Véase: DEVIS ECHANDÍA, Hernando, “El Régimen de las Aguas En Derecho Colombiano” librería Colombiana, Camacho Roldan & Cia Limitada, Editorial Antena S.A., Bogotá 1944.

¹²⁴ VELASQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo, “*Bienes*” Séptima Edición, Editorial Temis 1998, P.: 1

que sea susceptible de evaluación económica y pecuniaria [...]”¹²⁵. Como se verá en el texto del estudio las aguas “[...] conforme al decreto 2811 de 1974, son bienes de propiedad de la nación; por tanto no quedan excluidos de la noción bien [...]”¹²⁶. Siguiendo a VELÁSQUEZ JARAMILLO, las aguas son una cosa corporal por ocupar un espacio físico en la naturaleza y ser susceptible de apreciación a través de los sentidos.

No obstante clasificar el bien agua en sus diversas presentaciones posee algunas dificultades. Es inmueble por no poder trasladarse de un lugar a otro o que “[...] pudiéndose trasladar, por una ficción jurídica se consideran como tales a pesar de ser muebles por naturaleza [...]”¹²⁷. De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 656 del Código Civil Colombiano, son inmuebles por naturaleza. Situación confirmada por el Artículo 677 ejusdem que asimila el mismo carácter jurídico a los cauces y a las aguas “[...] el cauce y el agua forman jurídicamente un todo indivisible, porque así como no sería río el agua que careciera de cauce, tampoco lo será el cauce que careciera de agua. De tal manera que cuando la ley habla de ríos, de aguas que corren por cauces naturales o de corrientes de dominio privado, tanto se refiere al agua como al cauce...es precisamente la circunstancia de formar el cauce y el agua un todo jurídico indivisible lo que hace que el agua se deba considerar...un bien inmueble[...]”¹²⁸. No obstante en pequeñas cantidades como el caso de una botella de agua puede ser considerado un bien mueble. También podríamos decir que el agua es una cosa fungible por cuanto suele determinarse según su número, medida, peso o

¹²⁵ *Ibidem.*

¹²⁶ *Ibidem.*

¹²⁷ *Ibidem.*

¹²⁸ INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRÍCOLAS, Programa Nacional de Capacitación Agropecuaria, Instituto de los Recursos Naturales Renovables –INDERENA-, “Manual de Legislación de Aguas”, Bogotá 1972.

calidad y que por regla general, es sustituible¹²⁹; pero no lo sería en presentaciones magnas como el océano.

En suma podemos decir que el agua es un bien de diversas presentaciones y por ende de diversas clasificaciones jurídicas. Es tanto un bien inmueble¹³⁰ como un mueble¹³¹; es consumible¹³² e inconsumible¹³³; de especie o cuerpo cierto¹³⁴ y de género¹³⁵. Lo anterior permite ver que la naturaleza jurídica de la cosa o bien agua posee infinidad de complicaciones ante la disciplina jurídica.

En las entrevistas realizadas sobre la pregunta ¿Existe claridad conceptual sobre el bien jurídico agua y por que? se encuentra que todas las respuestas indican de una u otra manera que no existe posición dominante sobre la naturaleza jurídica de las aguas.

Veamos las respuestas: La Doctora Erika Castro Buitrago¹³⁶ indicó: *“Desde la normativa y la jurisprudencia no existe un concepto claro.”*; El Doctor Ricardo Botero Villegas¹³⁷ respondió: *“En mi opinión no la hay debido a que desde el ordenamiento jurídico no se ha hecho la distinción entre la “mercancía agua” o el “recurso natural*

¹²⁹ CARRION EGUIGUREN, Eduardo, Curso de Derecho Civil, de los bienes, Editorial de la Universidad Católica de Quito, 1982, P.: 87, citando por VELÁSQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo, *“Bienes”* Séptima Edición, Editorial Temis 1998, P.: 29.

¹³⁰ *In Genere*, como los ríos, los mares entre otros.

¹³¹ En pequeñas presentaciones como una botella de agua.

¹³² Porque se destruye o modifica sustancialmente con su uso.

¹³³ Cuando nos referimos de manera universal.

¹³⁴ Porque es determinable –la corriente o el contenido de una botella–

¹³⁵ Cuando se identifica por sus características; divisibles en cuanto a sus cantidades e indivisibles sobre la corriente

¹³⁶ Abogada especialista en derecho ambiental, Gerente de Atierra S.A.S. y docente Universidad de Antioquia. Medellín, 2011.

¹³⁷ Abogado especialista en derecho ambiental, independiente y docente.

agua”. La diferencia entre uno y otro está en la posibilidad de apropiarse del mismo de manera individual para incorporarlo a una economía de mercado, en el primer concepto; y en el segundo concepto, el de recurso natural, más relacionado con el derecho colectivo a usarlo.”; La Ingeniera Sandra Milena Cifuentes Alba¹³⁸ indicó: “Considero que no existe claridad sobre la parte jurídica del agua, puesto que es cierto que el agua es un recurso físico es decir es un bien material, quién es el verdadero dueño el Estado?, cómo se delimita?, quién controla el manejo del recurso? Desafortunadamente creo que no existe un único procedimiento dentro de las diferentes Autoridades Ambientales para otorgar los permisos ambientales que permita evaluar el proceso, lo que deja grandes vacíos en el tema, cada quien realiza y autoriza como considera una concesión?. Si el Estado delegó esas funciones en las Corporaciones Ambientales y en Instituciones adscritas por qué no se tienen cifras certeras?, Quién define cuales son los alcances del uso del agua, Quién protege en últimas el recurso agua?, Quién debe realizar las obras de protección?, la tasa de uso es invertida en la cuenca de donde se capta el recurso en el caso de una concesión?”; El Doctor John Freddy Bustos Lombana¹³⁹ respondió: “No es claro.”; La Doctora Emely Cuervo Carrillo¹⁴⁰ respondió: *No, considero que se percibe como un bien imprescindible, pero no hay claridad sobre el amparo jurídico respecto de su manejo, limitaciones, mantenimiento entre otros.*”.

Continuando, El Doctor Mauricio Rueda Gómez¹⁴¹ respondió: “No existe claridad, en la

¹³⁸ Ingeniera en Recursos Hídricos y Gestión Ambiental, presta sus servicios como profesional de la Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo, en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

¹³⁹ Abogado, especialista en derecho ambiental y consultor independiente

¹⁴⁰ Abogada, especialista en derecho ambiental; asesora legal ambiental

¹⁴¹ Abogado, especialista en derecho ambiental, docente de la Universidad del Rosario

medida en que el agua como bien jurídico tiene múltiples y diversos niveles de comprensión y valoración. El agua puede ser analizada como un recurso natural renovable que se interrelaciona con los demás recursos, pero también es un elemento de vital importancia para la vida humana y se asocia a servicios públicos esenciales, como el acueducto y alcantarillado.”

De lo cual es posible abstraer que existen grandes deficiencias en la concepción jurídica del bien agua como se había planteado con anterioridad. No obstante y continuando, recordemos que habíamos afirmado que el agua, es indispensable para el sostenimiento, vida y salud del hombre y que se encuentra en los tres estados de la materia, dado que el presente estudio busca únicamente las concesiones de aguas superficiales, es el estado líquido el que recibe toda la atención

En este estado se pueden clasificar las aguas en: a) Marinas o marítimas y b) no marítimas o continentales¹⁴², las cuales a su vez se pueden subdividir en corrientes –ríos, quebradas etc.-, depósitos –lagos, lagunas y ciénagas-, lluvias¹⁴³, subterráneas, termales y minerales¹⁴⁴. Siendo importante para la presente investigación únicamente aquellas que brotan a la superficie verbigracia ríos, quebradas, lagos, lagunas, entre otros.

Comenzaremos afirmando que por regla general las aguas superficiales son de dominio

¹⁴² Artículo 77 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

¹⁴³ PATIÑO POSSE, Miguel, Derecho Ambiental Colombiano, Bogotá D.C., Legis, 1999, P. 130-131.

¹⁴⁴ MACIAS GOMEZ, Luis Fernando, *Introducción al derecho ambiental*, Bogotá, Legis, 1998, P. 124-126.

público y de propiedad de la nación, es decir, las aguas se “[...] *comprenden constitucional y legalmente, hoy en día como bienes de uso público [...]*”¹⁴⁵, aunque para algunos es igualmente un elemento esencial del componente territorio del Estado¹⁴⁶. Afirmación que tiene su sustento en los Artículos 674, 677 y 678 del Código Civil Colombiano y en el Artículo 80 y 85 del decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974¹⁴⁷. En este sentido la Nación ejerce sobre las aguas un “dominio eminente¹⁴⁸” que “[...]no implica su usufructo como bienes fiscales, sino por pertenecer [...]”¹⁴⁹ a éste. Pero no se trata de un derecho absoluto material de propiedad sino por el contrario de uno formal que excluye del comercio el bien

¹⁴⁵ CARDONA GONZALEZ, Álvaro Hernando, Conflictos en los modos de adquirir el derecho a usar las aguas continentales y en su reglamentación, Derecho de Aguas, Tomo II, Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C., noviembre de 2004, P.90.

¹⁴⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-566 de octubre 23 de 1992, M. P. Alejandro Martínez Caballero; la Constitución al referirse al territorio y a los bienes públicos que de él forman parte, para señalar que pertenecen a la Nación, consagra el llamado dominio eminente: el Estado no es titular del territorio en el sentido de ser dueño de él, sino en el sentido de ejercer la soberanía sobre él.

¹⁴⁷ “Artículo 674. Bienes públicos y de uso público.- Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República.

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.

Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.”

“Artículo 677. Propiedad sobre las aguas.- Los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales son bienes de la Unión, de uso público en los respectivos territorios.

Exceptúanse las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad: su propiedad, uso y goce pertenecen a los dueños de las riberas, y pasan con estos a los herederos y demás sucesores de los dueños [...]”

“Artículo 678. Uso y goce de bienes de uso público.- El uso y goce que para el tránsito, riesgo, navegación y cualesquiera otros objetos lícitos, corresponden a los particulares en las calles, plazas, puentes y caminos públicos, en ríos y lagos, y generalmente en todos los bienes de la Unión de uso público, estarán sujetos a las disposiciones de este Código y a las demás que sobre la materia contengan las leyes.

“Artículo 80.- Sin perjuicio de los derechos privados adquiridos con arreglo a la ley, las aguas son de dominio público, inalienables e imprescriptibles.

Cuando en este código se hable de aguas sin otra calificación, se deberán entender las de dominio público”

“Artículo 85.- Salvos los derechos adquiridos, la nación se reserva la propiedad de aguas minerales y termales y su aprovechamiento se hará según lo establezca el reglamento.”

¹⁴⁸ VELASQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo, “Bienes”, Séptima Edición, Editorial Temis, Bogotá 1998, P.: 11.

¹⁴⁹ Artículo 8 del Decreto 1541 de 1978.

de dominio público, otorgándole las condiciones de inalienables e imprescriptibles¹⁵⁰

*“[...]El bien de dominio público es así ante todo res extra commercium y su afectación puede perseguir...asegurar el uso público y su distribución pública mediante concesión [...]”*¹⁵¹

Así las cosas, no es posible predicar sobre las aguas posesión alguna que genere dominio por prescripción¹⁵²

Siendo las aguas de dominio público, corresponde al Estado su vigilancia, administración y protección. Conforme al Artículo ochenta de la Constitución Política de Colombia, *“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”* y los delegatarios de este deber como se había indicado son el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible y los grandes centros urbanos. *“[...] las entidades territoriales no tienen esta atribución...únicamente podrán tramitar concesiones...por expresa delegación de las [...]”*¹⁵³ CAR¹⁵⁴.

¹⁵⁰ Artículo 8 del Código de Recursos.

¹⁵¹ GONZALEZ VILLA, Julio Enrique, Derecho Ambiental Colombiano, Parte Especial, Tomo II, Universidad Externado de Colombia, 2006, P.:24, Citando al Tribunal Constitucional Español, Sentencia 227 del 29 de noviembre de 1988.

¹⁵² Artículo 9 Ibíd.

¹⁵³ Ídem.

¹⁵⁴ Tal y como se mencionó en el aparte introductorio, la investigación únicamente estudiará a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR–.

Dicha atribución legal de dominio público constituye como bien lo plantea DEVIS ECHANDIA, una “*penetración del derecho público en el derecho privado*” al limitar los poderes del titular del dominio de predios con agua con el fin de “[...] *evitar perjuicios a la colectividad y de sobreponer el interés [...] público al interés particular [...]*”¹⁵⁵

No obstante lo anterior, encontramos dos excepciones a la regla de dominio público, es decir dos maneras de poseer aguas de dominio privado. a) La primera se configura “[...] *Cuando estas se han adquirido por vía de la adjudicación antes de la adopción del Código Civil en 1887 [...]*”¹⁵⁶ y no se dejasen de usar por tres años consecutivos a partir de la vigencia del decreto-ley 2811 de 1974¹⁵⁷, conforme a la teoría de derechos adquiridos¹⁵⁸; en palabras de la H. Corte Constitucional¹⁵⁹ “[...] *por expreso mandato constitucional (Art. 58 C.P.), deben ser protegidos y respetados por la ley nueva [...]*”.

¹⁵⁵ DEVIS ECHANDÍA, Hernando, “El Régimen de las Aguas En Derecho Colombiano” librería Colombiana, Camacho Roldan & Cía Limitada, Editorial Antena S.A, Bogotá 1944. P. 8.

¹⁵⁶ CARDONA GONZALEZ, Álvaro Hernando, Artículo: *El régimen jurídico de las aguas en Colombia*, Derecho de aguas, Universidad Externado de Colombia, 2003, P. 155.

¹⁵⁷ Artículo 58 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el Acto legislativo 01 de 1999: “*se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica [...]*”.

Artículo 684 del Código Civil Colombiano: “No obstante lo prevenido en este capítulo y en el de la accesión, relativamente al dominio de la Unión sobre los ríos, lagos e islas, subsistirán en ellos los derechos adquiridos por particulares, de acuerdo con la legislación anterior a este Código.”

Artículo 82 del Decreto-Ley 2811 de 1974 “[...] *El dominio privado de las aguas se extingue por ministerio de la ley por no utilizarlas durante tres años continuos a partir de la vigencia de este Código, salvo fuerza mayor. Para declarar la extinción se requerirá decisión administrativa sujeta a los recursos contenciosos administrativos previstos por la ley. [...]*”

Inciso g, del artículo 5° del decreto 1541 de 1978: “*Son aguas de uso público...Las aguas privadas que no sean usadas por tres años consecutivos, a partir de la vigencia del Decreto-Ley 2811 de 1974 [...]*”

¹⁵⁸ Acuérdesse que los derechos adquiridos hace parte de la universalidad jurídica en sucesión por causa de muerte. En este entender pueden existir más aguas privadas de las conocidas.

¹⁵⁹ Véase, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-569 del 9 de diciembre de 1993, M.P.: HERNANDEZ G., José Gregorio. Sentencia C-489 del 4 de mayo de 2000, M.P.: GAVIRIA DIAZ, Carlos.

Lo especial de esta excepción radica en que si una persona posee el acervo probatorio suficiente para demostrar que su predio viene haciendo uso de las aguas superficiales desde antes de la adopción del Código Civil Colombiano y no las ha dejado de usar por tres años consecutivos desde la aparición del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, puede sin ningún problema declarar ante la autoridad competente el dominio privado sobre las mismas.

En sentido contrario, en caso de poseer el dominio privado de las aguas la autoridad ambiental en caso de detectar que se ha dejado de hacer uso de las mismas, deberá proceder de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 20 del Decreto 1541 de 1978¹⁶⁰

b) La segunda y última excepción a la regla de dominio público de las aguas superficiales la encontramos en los Artículos 677 del Código Civil Colombiano ya transcrito, el 81 del Decreto-Ley 2811 de 1974 y el 6 del Decreto 1541 de 1978 a saber:

“Artículo 6º.- Son aguas de propiedad privada, siempre que no se dejen de usar por el dueño de la heredad por tres (3) años continuos, aquellas que brotan naturalmente y que

¹⁶⁰ “[...] Artículo 20. Para declarar la extinción del dominio privado de aguas prevista por el artículo 82 del Decreto-Ley 2811 de 1974, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Inderena, podrá actuar de oficio o por petición del ministerio público o de parte interesada en obtener concesión de uso de las aguas de que se trata.

El Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Inderena, fijará audiencia inclusive cuando actúe de oficio, la que será pública para oír al peticionario, si lo hubiere, y a quien se repunte dueño de las aguas, y a terceros que tengan derecho o interés. La convocatoria será notificada al presunto dueño de las aguas en la forma establecida por el Código de Procedimiento Civil, y al peticionario, y se publicará por una vez en el periódico de la localidad, con antelación mínima de cinco (5) días hábiles a la fecha de la audiencia [...].”

desaparecen por infiltración o evaporación dentro de una misma heredad.”

“Artículo 81.- De acuerdo con el artículo 677 del Código Civil, se entiende que un agua nace y muere en una heredad cuando brota naturalmente a su superficie y se evapora o desaparece bajo la superficie de la misma heredad.”

Algunas de las Corporaciones¹⁶¹ sostienen que esta causal no se cumple en la realidad argumentando que la muerte de las aguas jamás se presenta en la misma heredad que nacen. Posición que no compartimos ya que los requisitos de la norma son que nazca y muera o se infiltre o evapore en la misma heredad.

Explican sus seguidores: La infiltración¹⁶² no es la desaparición de la fuente, sino que por el contrario es su continuación de manera subterránea la cual en algunos casos vuelve a aflorar a la superficie. Respecto de la evaporación afirman, que no se presenta en corrientes aunque en depósitos si, pero indican que simultáneamente ocurre el fenómeno de infiltración.

“[...] No puede entonces entenderse como infiltración cuando una corriente de agua se mete por un túnel o grieta, pues esa agua (sic), con ese mismo volumen, vuelve a aparecer en otro lugar. Allí no hay infiltración [...]” Posición no compartida ya que la norma es clara

¹⁶¹ Es posible realizar esta afirmación de conformidad con lo observado en la parte práctica del presente estudio.

¹⁶² O como afirma la norma “*desaparece bajo la superficie*”. Por infiltración se entiende la introducción, penetración o asimilación del recurso hídrico en el suelo.

al indicar que el agua desaparezca bien sea por infiltración o por evaporación. Es más se propone que el verbo rector es desaparecer y este es el hecho que da lugar a su muerte jurídica¹⁶³.

En algún momento igualmente se planteó que al desembocar las aguas en un cauce diferente se entendía que morían. Pero está se solucionó con la expedición del Decreto 1541 y el Código que dispusieron que por muerte de las aguas se entiende únicamente infiltración o evaporación.

Otra de las opciones interpretativas que se presenta alrededor del tema consiste en determinar si el aumento o disminución de dominio del predio afecta la condición de aguas públicas o privadas. Para ilustrarlo GONZALEZ VILLA posee la siguiente posición “[...] *si una agua nace en un predio y muere en un predio vecino, que la hace de dominio público, no se convierte en privada por el hecho de que el dueño del primer predio se haga con la propiedad del predio donde muere. De la misma manera, si un agua nace y muere en la misma heredad esa agua (sic) es privada y el hecho de que esa heredad se divida en otros predios y otros dueños sucedan en esos otros predios, no hace que el agua se convierta al dominio público [...]*”. Particularmente se posee la convicción contraria ya que el cambio de condiciones del predio no permite la tipicidad de la norma: que nazca y muera dentro de una misma heredad.

¹⁶³ En las ciencias descriptivas es la infiltración o la evaporación las únicas formas en las cuales desaparece el agua.

La importancia que supone el tema del dominio de las aguas superficiales¹⁶⁴ se encuentra en ser el motivo por el cual se exige la obtención de un modo¹⁶⁵ que otorga un derecho de acceso, pues jamás se concede la propiedad, dominio o titularidad del recurso por ser de la Nación.

Estos modos, conforme a lo dispuesto en el Artículo 51 del Decreto-Ley 2811 de 1974 son: Por ministerio de la ley, permiso, concesión y asociación. Clasificación que genera algunas controversias por cuanto la normativa solo desarrolla los conceptos de concesión y por ministerio de la ley, obviando un poco la asociación y el permiso.

El libro segundo “propiedad, uso e influencia de los recursos naturales” parte tercera “de las aguas nos marítimas”, título segundo “de los modos de adquirir el derecho al uso de las aguas” del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, reglamenta el tema a tratar: Los modos.

El primero de ellos conocido como: a) Por ministerio de la ley es regulado a partir de los Artículos 32 del Decreto 1541 de 1978 y 86 del Decreto-Ley 2811 de 1974, es gratuito y no requiere autorización administrativa.

b) El segundo conocido como: Permiso es una “[...] *variable de la concesión en cuanto el uso fuera puntual, ocasional o, de alguna manera insignificante [...]*”¹⁶⁶. Estos no serán

¹⁶⁴ Recordando que por regla general son de dominio Estatal.

¹⁶⁵ Permiso, autorización, asociación, concesión o uso por ministerio de la ley.

¹⁶⁶ CARDONA GONZALEZ, Álvaro Hernando, Conflictos en los modos de adquirir el derecho a usar las aguas continentales y en su reglamentación, Derecho de Aguas, Tomo II, Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C., noviembre de 2004, P.97.

objeto de nuestro estudio por cuanto como se planteó inicialmente se estudiaran únicamente los trámites de concesión de aguas superficiales.

Se preguntará el lector si será únicamente objeto de estudio la concesión, porque no nos referimos a la asociación. La respuesta es muy simple. La asociación “[...] *es entendida como la solicitud de concesión por persona jurídica sin ánimo de lucro* [...]”¹⁶⁷ y surtirá el mismo trámite.

Como resultado relacionado de lo visto hasta el momento es posible observar que no existe definición conceptual que permita diferenciar los términos permiso, concesión, entre otros.

1. DE LA CONCESIÓN DE AGUAS SUPERFICIALES

El ordenamiento jurídico aplicable a la materia es amplio. Aunque primordialmente está conformado por: Decreto-Ley 2811 del 18 de diciembre de 1974, Decreto 1541 de 1978, Ley 99 de 1993, Ley 633 de 2000, y en nuestro caso particular los Acuerdos CAR 01 de 2001 y 17 de 2001 y Resolución CAR 204 de 2002.

Nos ocupa en este momento establecer y conocer la figura de concesión de aguas superficiales. En este sentido podemos encontrar en las normas de tipo ambiental que puede

¹⁶⁷ Ídem.

ser tanto un contrato¹⁶⁸ como un acto administrativo¹⁶⁹. Sustento de la anterior afirmación la encontramos entre otros en los Artículos 61 y 62 literal b y h del Decreto – Ley 2811 de 1974 a afirmar “[...] *la resolución o el contrato de concesión [...]*“, el Artículo 279 del Decreto 1541 de 1978¹⁷⁰ y en los Artículos 25¹⁷¹ y 39¹⁷² de la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios¹⁷³. Veamos:

En estricto sentido y de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española¹⁷⁴ por concesión se entiende “[...] 4. f. *Der. Negocio jurídico por el cual la Administración cede a una persona facultades de uso privativo de una pertenencia del dominio público o la gestión de un servicio público en plazo determinado bajo ciertas condiciones [...]*“; entendiendo en un principio que se trata de un contrato. De igual manera, el tratadista español SANTIAGO GONZALEZ-VARAS enseña que se trata de un negocio jurídico mediante el cual la administración otorga o cede a un particular facultades de uso privativo sobre el recurso hídrico *res communis*¹⁷⁵.

¹⁶⁸ Acuerdo de voluntades –al menos una estatal- encaminado a producir efectos jurídicos.

¹⁶⁹ La diferencia radica en las voluntades concurrentes en el acto.

¹⁷⁰ “[...] *Para el otorgamiento de concesiones, autorizaciones o licencias, y para la celebración de contratos que tengan como objeto las actividades a que se refiere el artículo anterior[...]*”

¹⁷¹ “[...] *Quienes presten servicios públicos requieren contratos de concesión, con las autoridades competentes según la ley, para usar las aguas [...]*”

¹⁷² “[...] *Para los efectos de la gestión de los servicios públicos se autoriza la celebración, entre otros, de los siguientes contratos especiales:*

39.1. Contratos de concesión para el uso de recursos naturales o del medio ambiente. El contrato de concesión de aguas, es un contrato limitado en el tiempo, que celebran las entidades a las que corresponde la responsabilidad de administrar aquellas, para facilitar su explotación o disfrute. En estos contratos se pueden establecer las condiciones en las que el concesionario devolverá el agua después de haberla usado[...]”

¹⁷³ Ley 142 de 1994.

¹⁷⁴ Real Academia Española, “Diccionario de la Lengua Española”, Volumen uno, Vigésima Segunda Edición, Madrid, 2001.

¹⁷⁵ GONZALEZ –VARAS IBÁÑEZ, Santiago “*Nuevo Derecho de Aguas*” Editorial Aranzadi S.A., Navarra - España, P.: 329.

Lo cual en nuestro ordenamiento se encuentra consagrado en el Artículo 32 de la Ley 80 de 1993 a saber: “[...] *Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:...* 4o. *Contrato de Concesión. Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden [...]*” y como referencia especial en el Artículo 30 de la Ley 105 de 1993.

No obstante lo anterior –que se entienda en primera medida que la concesión es un contrato y esté plenamente contemplado en nuestro ordenamiento su posibilidad- en el caso sub-examine –aguas- no encontramos referencia alguna en el comportamiento de las autoridades ambientales¹⁷⁶, en otras palabras “[...] *no se conoce...ningún caso [...]*”, Lo

¹⁷⁶ MACIAS GÓMEZ, Luis Fernando, “*Licencias y Permisos Ambientales*” en *Perspectivas del Derecho Ambiental en Colombia*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2006, P.: 250.

cual nos lleva a concluir que la figura de la concesión como contrato no es del agrado de las autoridades ambientales citadas y no ha sido utilizada mayormente.

Seguramente esta posición responde a la inconveniencia de recocer la contraprestación que trae inmersa el contrato de concesión para el particular¹⁷⁷ y el otorgamiento del uso privativo de un bien público; pero, no se encontró documento alguno que explique el por qué no ha sido utilizada esta figura.

MACIAS GÓMEZ¹⁷⁸ sobre el particular expresa la cuestión claramente y por ende es menester plasmar así sus palabras: *“(...) No es clara la norma dado que no establece cuándo se otorga por contrato y cuándo por resolución. El texto daría a entender que es ajuicio de la autoridad que se usa una u otra figura...*

Por su parte, el artículo 60 del Código de Recursos Naturales se refiere a la explotación del agua y no al uso. Esto significa que cuando se trate de una explotación económica directa del agua se otorga la concesión mediante contrato, pues allí no estamos dentro de la necesidad que tienen todos los seres humanos ... sino que nos encontramos en una situación donde el recurso es el objeto mismo de explotación económica(...)”

Claro lo anterior, solo nos queda la figura de concesión de aguas mediante acto administrativo o como indica el Código, mediante resolución; la cual constituye el único ejemplo de concesión no contrato en el ordenamiento Colombiano.

¹⁷⁷ Idea aportada por el Doctor Luis Fernando Macías, la cual comparte el autor.

¹⁷⁸ MACIAS GÓMEZ, Luis Fernando, *“Introducción al Derecho Ambiental”*. Legis Editores S.A., 1998. P.: 127.

A propósito, la definición de la concesión de aguas superficiales estará sujeta al concepto de acto administrativo visto en acápites anteriores. Así pues, nuestra Corte Constitucional ha dicho que “(...) *en el régimen jurídico nacional, la concesión de aguas constituye un acto de la administración mediante la cual se autoriza el aprovechamiento de dicho recurso (...)*”¹⁷⁹, y es esta razón que justifica el presente estudio: Que la concesión de aguas es un acto administrativo, pero al estar inmerso en el derecho ambiental su comportamiento no necesariamente acata las reglas de la tradición dogmática del derecho público; situación que se demostrará adelante.

Aunque pareciese insólito, no encontramos una definición legal de la concesión de aguas superficiales, por tanto, se propone únicamente con fines prácticos la siguiente:

La concesión de aguas superficiales es una autorización o permiso¹⁸⁰ emitida por parte de la autoridad ambiental competente¹⁸¹ actuando en nombre de la Nación -propietaria del recurso hídrico- instrumentalizada en acto administrativo, por medio del cual se otorga a una persona natural, jurídica, nacional, extranjera privada o pública –o grupo de ellas-, el derecho de acceso, uso y aprovechamiento de aguas continentales no marítimas plenamente identificadas espacialmente –corriente o depósito-, por un tiempo establecido y sujeto al

¹⁷⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-126 de 1998. M.P.: ALEJANDRO MARTINEZ.

¹⁸⁰ Las doctoras GLORIA AMPARO RODRIGUEZ y LINA MARCELA MUÑOZ AVILA, en su obra “*La participación en la gestión ambiental, un reto para el nuevo milenio*”, de la Colección de Textos de Jurisprudencia de la Editorial de la Universidad del Rosario, en la página 162, clasifica la concesión de aguas superficiales, como un trámite administrativo denominado permiso ambiental el cual tiene como fin permitir la utilización de recursos naturales y del ambiente.

¹⁸¹ Caso sub-examine, la Oficina Bogotá D.C.-La Calera de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

cumplimiento de obligaciones derivadas de la protección del ambiente.

Así las cosas, es una simple o mera autorización administrativa es “[...] *decir un acto administrativo que tiene por objeto principal remover una prohibición que obstaculiza el ejercicio de una actividad específica [...]*”¹⁸². En cuanto a la autorización en sentido administrativo encontramos existen tantas definiciones como autores dedicados a la materia, por tanto nos satisface la anterior en el sentido de ser “[...] *un acto administrativo cualquiera que sea su denominación específica, por el cual en uso de una potestad de intervención legalmente atribuida a la Administración, se permite a los particulares el ejercicio de una actividad privada, previa comprobación de su adecuación al ordenamiento jurídico y valoración del interés afectado [...]*”¹⁸³.

No obstante las anteriores apreciaciones no son generales en la doctrina y por el contrario se encuentran diversas posiciones. Un ejemplo de lo anterior lo trae SANTANDER MEJIA¹⁸⁴ quien explica que se trata de un “[...] *híbrido entre la contratación administrativa y el derecho de petición en interés particular [...]*” por cuanto posee elementos del negocio jurídico como la caducidad y la tasa, pero no se trata de un acuerdo de voluntades. Tesis que no es del todo clara.

¹⁸² CARPI ABAD, María Victoria, *Aprovechamientos Hidroeléctricos*, Editorial Lex Nova, 2002, P.: 265.

¹⁸³ “Google Docs”, -Sitio Web- en: http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:PYvFrep8sSUJ:www.infoambiental.es/html/files/pdf/amb/R104-64.pdf+definicion+autorizacion+administrativa&hl=es&pid=bl&srcid=ADGEEsGzCL9xov6JpDIIer6gRUZKNxQ1022xcC05yPWtrIwEl_bq3ZgsLwx6gqTvn2bh3Y-F6xMzml4GqV6GRRnV3mrABesn-5IuZahrGB6QqYJTaKxmqiPfr69jMm-HbngvLNSGg_e&sig=AHIEtbSuOr1pXzWV8qGfdCsR2QMhDsTftQ, consulta del 17 de septiembre de 2010, 15:56.

¹⁸⁴ SANTANDER MEJIA, Enrique, “Instituciones de Derecho Ambiental” Ecoe Ediciones, 2002, P.:139.

Recapitulando, la concesión de aguas superficiales en Colombia es una autorización administrativa que permite el uso o aprovechamiento del recurso hídrico. “[...] *el derecho del concesionario no emana de un contrato, sino de una gracia o merced de la Administración [...]*”¹⁸⁵

Tras el análisis de lo que supone la figura de concesión, es menester adentrarnos al estudio de aquello que se otorga. En un principio se mencionó que se trata del derecho a utilizar, usar o aprovechar las aguas continentales no marítimas de la nación. No obstante, esta apreciación no resuelve de ninguna manera el contenido de la autorización, sino simplemente lo describe.

Para profundizar seguiremos las palabras del Doctor DEVIS ECHANDIA en su obra *El Régimen de las Aguas en el Derecho Colombino*, en donde explica que sobre las aguas –por su condición o naturaleza- no es posible predicar la apropiación privada –en concordancia con lo dicho en su momento sobre el dominio de las aguas-. Así las cosas, el acto administrativo otorga al particular un derecho real de uso de naturaleza especial ya que obedece a un estatuto propio que posee el carácter de inestable y precario.

Este derecho *sui generis* según nuestra Corte Suprema de Justicia¹⁸⁶ “[...] *no es un verdadero derecho de uso, porque el derecho de uso se concede intuitu personae, no puede cederse y no le permite al titular afectar la sustancia del objeto sobre la cual recae [...]*” y

¹⁸⁵ DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *“El Régimen de las Aguas En Derecho Colombiano”* librería Colombiana, Camacho Roldan & Cia Limitada, Editorial Antena S.A, Bogotá 1944.

¹⁸⁶ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sentencia de Casación del 11 de junio de 1935.

como se verá adelante el derecho de uso, utilización o aprovechamiento de las aguas otorgado a través de concesión, es susceptible de cesión –previa autorización por parte de la autoridad ambiental- por tanto no es *intuitu personae*.

En palabras de nuestra Corte Constitucional¹⁸⁷ “(...) la concesión simplemente otorga el derecho al aprovechamiento ilimitado¹⁸⁸ de las aguas, pero nunca el dominio sobre estas (...)”

En el derecho Español es posible encontrarlo definido como un derecho subjetivo que se ejerce sobre un bien de dominio público, es decir un derecho real administrativo¹⁸⁹.

No obstante, parece conveniente comprender mejor la figura. Por tanto analizaremos de manera crítica sus componentes o elementos. Ahondemos:

1.1. Elementos

Se propone en este escrito que la *legitimatio ad causam* obedece en este tipo de procesos a la demostración de un interés para adquirir el derecho al uso y aprovechamiento de las aguas. Así pues, para solicitar una concesión de aguas superficiales es menester cumplir con estos cuatro elementos: a) La fuente, b) la persona, c) el predio y c) el uso. En este sentido el acto administrativo en cuestión sujeta de manera indivisible estos componentes al otorgar la autorización. Mencionemos cada uno:

¹⁸⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-126 de 1998. M.P.: Alejandro Martínez.

¹⁸⁸ El aprovechamiento no es ilimitado como se verá adelante.

¹⁸⁹ CARPI ABAD, María Victoria, Aprovechamientos Hidroeléctricos: Su régimen Jurídico-Administrativo, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2002, P.: 129

a) Teniendo en cuenta que la cantidad y calidad de recursos naturales renovables dentro de un territorio determinado son hechos de la naturaleza¹⁹⁰, mal haría el Estado en garantizar su existencia. De aquí, que para la expedición de una autorización como la estudiada se requiere contar con una fuente de agua superficial de donde se pretenda captar el recurso. Por consiguiente sin fuente de agua no hay concesión.

Lo anterior no agota el tema. Adicionalmente la fuente debe ser identificable e individualizable. Se debe conocer su nombre, ubicación –departamento, municipio, vereda o corregimiento, y si es posible coordenadas del Sistema de Posicionamiento Global –GPS, si se sirve o es afluente de otras y el punto exacto en que se pretende realizar la captación. Para este fin son útiles las herramientas dadas por Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC- y el Instituto de Hidrológica, Meteorología y Estudios Ambientales –IDEAM-.

De igual manera, la Corporación deberá analizar las condiciones ambientales en las cuales se encuentre la fuente tales como litros por segundo totales de la misma en tiempo de invierno y verano -oferta hídrica-, cantidad de usuarios que se abastecen de la misma, calidad del agua entre otras.

Con la exposición propuesta y recordando se tiene que la concesión de aguas superficiales necesariamente requiere un lugar exacto de captación sobre una fuente hídrica superficial para su existencia.

¹⁹⁰ Son aquellos acontecimientos que acaecen en la naturaleza sin la intervención o voluntad del hombre y que eventualmente pueden producir consecuencias de derecho.

b) Refiriéndonos ahora sobre el titular, el cual ostenta la calidad de concesionario o solicitante del permiso diremos que de conformidad con lo establecido en la Resolución 2202 del 29 de diciembre de 2005 del antes Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial¹⁹¹, acogida por la CAR mediante Resolución 1072 del 29 de marzo de 2006 puede ser cualquier persona.

Implica de este modo que las personas naturales, jurídicas, privadas o públicas –o grupo de ellas- a nombre propio o a través de apoderado¹⁹² debidamente constituido, pueden ser titulares o solicitar la concesión. Bajo esta argumentación es posible establecer que no se requiere ni ser ciudadano Colombiano¹⁹³, ni jurídicamente capaz de conformidad con los Artículos 1502 y siguientes del Código Civil¹⁹⁴.

Ahora bien, cualquier modificación en el titular, es decir en la persona natural, jurídica, privada o pública, nacional o extranjera, conlleva el cambio del sujeto pasivo de las obligaciones impuestas en el acto administrativo. Así pues, este permiso puede ser por su naturaleza objeto de cesión.

¹⁹¹ Por medio de la cual se adopta el Formato Único Nacional de Solicitud de Concesión de Aguas Superficiales.

¹⁹² No se requiere el mismo sea un profesional del derecho.

¹⁹³ La investigación realizada en los expedientes de la Oficina Bogotá D.C. – La Calera de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca arrojaron como resultado varios trámites en donde una concesión de aguas superficiales ha sido otorgada a personas tanto naturales como jurídicas extranjeras, tal es el caso del Expediente No. 1101-761-1552.

¹⁹⁴ Sobre este punto desafortunadamente no hay referencia en la legislación que nos resuelva la cuestión y tampoco se encontró caso particular en la Corporación que contenga una concesión para un incapaz. No obstante en opinión del autor nada lo impide.

Esta cesión requiere en virtud de lo dispuesto en los Artículos 62 y 95 del Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, autorización por parte del cedente: la CAR. Considera el autor que este requisito tiene como fin tanto la actualización de información que posee la Corporación, así como verificar que el cedido pueda cumplir con las obligaciones contenidas en el acto que la otorga.

Sobre el particular la Corporación en su actuar adelanta un procedimiento llamado traspaso de concesión de aguas superficiales el cual consta de la solicitud, el cobro de evaluación, una visita ocular y la resolución que la aprueba ordenando la sustitución de la posición concesionada o niega el traspaso.

c) Aparece entonces el elemento predio. En principio son tres los involucrados, el primero lo constituye el lugar o los lugares espaciales en donde se pretende utilizar, usar o aprovechar el recurso como la finca en donde se el agua satisficará necesidades de tipo humano, doméstico y pecuario. El segundo o los segundos, por donde se pretende transportar o distribuir las aguas a través de redes o tubos y el último pero no menos importante el predio desde donde se pretende realizar la captación.

La importancia del elemento predio radica en conocer los requerimientos técnicos y jurídicos necesarios para la distribución del agua, es decir, establecer si se requiere de servidumbres de agua¹⁹⁵ o al menos permisos de los propietarios, tipo de conducción, entre

¹⁹⁵ De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1541 de 1978, las Corporación Autónomas Regionales cuentan con la posibilidad de establecer servidumbres administrativas para estos fines. Sin embargo en la

otros.

En este sentido se quiere hacer claridad que de ocurrir un fraccionamiento o alteración al mismo, es posible requerir una cesión parcial o modificación de la concesión.

d) Resultando lo anterior sumamente ilustrativo, no debemos olvidar que existe una innegable relación entre los elementos titular y el predio. El titular deberá de alguna manera demostrar un derecho legítimo –justo título- así sea precario sobre el inmueble beneficiado. Así deberá ser poseedor, propietario, usufructuario o demás. De lo contrario la Corporación haciendo uso de sus facultades discrecionales¹⁹⁶ y extendiendo los efectos de lo dispuesto en el Artículo 134 de la Ley 142 de 1994 y 99 de la Ley 812 de 2003 se abstendrá de otorgarla.

e) Por último, resultará esencial hablar de los usos. Sobre el tema trataremos tres puntos, el primero de ellos es la necesidad del permiso para destinar el agua para los usos descritos en la norma, el segundo son los usos y su prioridad y el tercero los efectos que esto posee en el acto administrativo.

El primer punto de debate se deriva de lo dispuesto en el Artículo 36 del Decreto 1541 de 1978, que dispone “[...] *toda persona natural o jurídica, pública o privada, requiere concesión para obtener el derecho al aprovechamiento de las aguas [...]*” para los fines allí

investigación realizada se determino que no existen ningún caso en que se haya impuesto.

En caso de requerir servidumbre la Corporación solicita que se adelante el proceso necesario ante la jurisdicción ordinaria o que al menos existan permisos escritos de los propietarios de los predios sirvientes.

¹⁹⁶ Ley 1437 de 2011, “**Artículo 44. Decisiones discrecionales.** *En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa.*”

dispuestos. He aquí el fundamento legal de existencia del permiso ambiental llamado concesión de aguas superficiales y aunque parezca esta apreciación algo tardía, el comienzo de los interrogantes que la autorización genera.

Del texto del Artículo se extrae que para obtener el derecho al aprovechamiento de las aguas para los fines descritos en la norma se requiere del permiso ambiental denominado concesión de aguas. Sin embargo se preguntará el lector si únicamente se requiere el permiso cuando se destine el agua a alguno de estos usos o si por el contrario esta lista no posee la característica de ser taxativa.

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR- en uso de sus facultades discrecionales¹⁹⁷ ha entendido que los únicos medios de utilizar las aguas sin necesidad de concesión son los contemplados en el Artículo 32 del Decreto precitado y en el Artículo 86 del Decreto-Ley 2811 de 1974 conocidos como uso de las aguas por ministerio de la ley. En el resto de eventualidades se requiere del permiso; por tanto la conclusión lógica para la CAR es que la lista que trae el Artículo 36 del Decreto 1541 de 1978 no es taxativa¹⁹⁸.

Y ¿Cuáles son estos usos que requieren concesión?; en un comienzo los descritos en el Artículo 36 del Decreto 1541 de 1978 y aquellos que la autoridad ambiental considere¹⁹⁹:

¹⁹⁷ Artículo 8 del Acuerdo 10 del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR- de 1989.

¹⁹⁸ Argumento basado en el artículo 54 *Ibid.* que establece que el único medio sin permiso es por ministerio de la ley; el resto requiere su obtención.

¹⁹⁹ La Corporación ha entendido que toda derivación que se realice por medio de tubos e infraestructura de distribución requiere concesión.

Abastecimiento doméstico en los casos que requiera derivación, riego y silvicultura; abastecimiento de abrevaderos cuando se requiera derivación; uso industrial; generación térmica o nuclear de electricidad; explotación minera y tratamiento de minerales; explotación petrolera; inyección para generación geotérmica; generación hidroeléctrica; generación cinética directa, flotación de maderas; transporte de minerales y sustancias tóxicas; acuicultura y pesca; recreación y deportes; usos medicinales, y otros usos minerales.

En la actualidad los descritos en el Artículo 9 del Decreto 3930 del 25 de octubre de 2010, a saber: Consumo, humano y domestico, preservación de flora y fauna, agrícola, pecuario, recreativo, industrial, estético, pesca, maricultura y acuicultura, navegación y transporte acuático

Teniendo como prioridad el orden descrito en el Artículo 41 del Decreto 1541 del 28 de julio de 1978 a saber:

a) Utilización para el consumo humano, colectivo o comunitario, sea urbano o rural; b) utilización para necesidades domésticas individuales; c) usos agropecuarios comunitarios, comprendidas la acuicultura y la pesca; d) usos agropecuarios individuales, comprendidas la acuicultura y la pesca; e) generación de energía hidroeléctrica; f) usos industriales o manufactureros; g) Usos mineros; h) usos recreativos comunitarios, e i) usos recreativos individuales.

El contenido de estos usos y prioridades en el Decreto 1541 no se encuentran definidos²⁰⁰ sin embargo el Decreto 3039 de 2010 trae consigo las actividades que proponen su concepto así -con la nota que podrán ser aclarados o complementados por el Ministerio-:

a) Humano y domestico: Propuestos de manera conjunta, es decir se debe entender lo mismo por los dos términos, está compuesto por “[...] la bebida directa y preparación de alimentos para consumo inmediato; satisfacción de necesidades domesticas, individuales o colectivas, tales como higiene personal y limpieza de elementos, materiales o utensilios; preparación de alimentos en general y en especial los destinados a su comercialización o distribución, que no requieran elaboración [...]”²⁰¹

b) Uso para la preservación de la flora y fauna: Será “[...] *su utilización en actividades destinadas a mantener la vida natural de los ecosistemas acuáticos y terrestres y de sus ecosistemas asociados, sin causar alteraciones sensibles en ellos [...]*”

c) Uso para pesca, maricultura y acuicultura “[...] *actividades de reproducción, supervivencia, crecimiento, extracción y aprovechamiento de especies hidrobiológicas en cualquiera de sus formas sin causar alteraciones en los ecosistemas en los que se desarrollan estas actividades [...]*”

d) Uso agrícola: “[...] *su utilización para irrigación de cultivos y otras actividades conexas o complementarias [...]*”

e) Uso pecuario: “[...] *para consumo del ganado en sus diferentes especies y demás animales, así como para otras actividades conexas o complementarias [...]*”

²⁰⁰ Unas líneas más adelante se establecerán los problemas de esta indefinición.

²⁰¹ Artículo 10 del Decreto 3930 de 2010.

f) Uso recreativo “[...] cuando se produce ... Contacto primario, como en la natación, buceo y baños medicinales... Contacto secundario, como en los deportes náuticos y la pesca [...]”

g) Navegación y transporte acuático. “[...] Se entiende por uso del agua para transporte su utilización para la navegación de cualquier tipo de embarcación o para la movilización de materiales por contacto directo [...]”

h) Uso estético: “[...] Se entenderá por uso estético el uso del agua para la armonización y embellecimiento del paisaje [...]”

Una vez examinado el contenido de cada uso es claro que continuamos sin certeza sobre su definición. Por tanto la ausencia de referencia legal o jurisprudencial clara y expresa permite por parte de la autoridad ambiental el aumento de sus facultades discrecionales.

Aparece entonces como primordial indicar que la existencia de este decreto es corta, por tanto no se encuentra en el actuar de la CAR su utilización.

En consecuencia existe para la autoridad ambiental el deber de administrar de conformidad al Artículo 13 de la Constitución Política de Colombia el recurso teniendo en cuenta este orden de prioridad en aquellos eventos que se la fuente no satisfaga todas las necesidades al tiempo.

Quedando entonces por tratar el tema de los efectos del establecimiento de los usos en el acto administrativo que otorga el permiso. Sobre el particular se desea insistir en que el uso

o los usos para los cuales se otorga la concesión, no pueden ser modificados por el particular so pena de caducidad²⁰² de la autorización, en otras palabras, quien posee una concesión para uso pecuario no debe usarla para satisfacer necesidades domesticas.

Aunque claro lo anterior, hay un punto de duda que se refleja en el Expediente CAR 1101-761-19802 y, es el conflicto, diferencias o ausencia de ellas entre el uso humano y el doméstico. El caso expuesto es una concesión de aguas en donde se estableció el uso humano –para un colegio- y en el expediente obra un informe técnico que determina que el uso real fue doméstico; razón por la cual declararon la caducidad del permiso; sin que fuese motivado razonablemente el acto administrativo.

Lo anterior nos devela el problema existente en la indefinición de los usos. Supongamos que el contenido o definición de los usos varía de acuerdo a la posición de la dirección de la Corporación, la cual cambia cada cierto tiempo. Entonces sería posible decretar la caducidad de aquellas concesiones que no cumpliesen con el uso de acuerdo al criterio de la cabeza de dicha entidad.

Veamos ahora su procedimiento, como parte práctica del presente trabajo:

²⁰² El artículo 62, literal c) del Decreto Ley 2811 de 1974 establece que es causal de caducidad: “...*El incumplimiento del concesionario a las condiciones impuestas o pactadas...*”; al igual que el artículo 128 del Acuerdo 10 de 1989 de la Junta Directiva de la CAR. En este mismo sentido los artículos 63 del Decreto Ley 2811 de 1974, 250 del Decreto 1541 de 1978 y 130 del Acuerdo 10 de 1989, prescriben que previamente a la declaratoria administrativa de caducidad, se dará al interesado la oportunidad de ser oído en descargos para rectificar o subsanar la falta o faltas de que se les acusa, o para formular su defensa, por el incumplimiento a las obligaciones contraídas y las señaladas en el artículo 62 del referido Decreto Ley.

SEGUNDA PARTE O APARTE PRÁCTICO

CAPÍTULO I.- PROCEDIMIENTO, CARACTERIZACIÓN Y PUNTOS PROBLEMATICOS

Primeramente, vale decir que los actos administrativos expedidos en ejercicio de la función administrativa ambiental carecen de uniformidad gracias a la riqueza de la casuística que se presenta²⁰³. En cierto modo parte del presente trabajo radica en mostrar o en la *aletheia*²⁰⁴ de los actos administrativos involucrados en el procedimiento de concesiones de aguas superficiales y la identificación de los más representativos, siendo medianamente indiferente el orden en el cual se puedan presentar, aunque se intentará otorgarle uno lógico con fines didácticos. –Se aclara que la presentación que se realiza a continuación es de un caso hipotético de acuerdo con lo observado en las visita realizadas a la Corporación-.

No obstante antes de comenzar, parece conveniente comprender qué tipo de estructura común pueden presentar los actos administrativos estudiados en cuanto a sus elementos: a) El órgano que los emite es la CAR-, quien es competente en su jurisdicción –particularmente la OBDC en el área rural del Distrito Capital de Bogotá y el Municipio de la Calera- conforme al Artículo 31 de la Ley 99 de 1993, b) En cuanto al contenido, todos son actos de contenido particular, aunque en el derecho ambiental se encuentra un componente de interés general conforme al Artículo 80 de nuestra Constitución Política de Colombia ya que cualquier aprovechamiento o impacto sobre los recursos naturales puede llegar a afectar a la

²⁰³ Incluidos los cambios de gobierno de las entidades estatales.

²⁰⁴ De acuerdo al concepto elaborado por Martín Heidegger “*hacer evidente*” en BABETTE E. Babich, “From Van Gogh’s Museum to the Temple at Bassae: Heidegger’s Truth of Art and Schapiro’s Art History.” *Culture, Theory & Critique*. 44/2 (2003): 151-169.

comunidad en general. Lo cual genera que, aunque se deban aplicar las reglas de los actos administrativos de carácter particular, estas se entrelazan con las reglas de las decisiones de creadoras de situaciones generales las cuales serán de mayor estudio en la caracterización de cada tipología y, c) respecto de la voluntad, esta se encuentra consagrada en nuestro ordenamiento y se manifiesta en forma unilateral, escrita y expresa, en autos y resoluciones.

Por otra parte, se encuentran también los criterios de clasificación comunes a todos los actos administrativos a estudiar tales como: a) aquel de la función administrativa productora de actos administrativos. Este criterio bajo la óptica de nuestro estudio, justifica la distribución, administración y manejo del recurso natural renovable agua y nos indica y garantiza la realización de los fines estatales, respecto de condiciones dignas para la población, su salud y su vida. b) El criterio de jerarquía material de estos actos son del mayor grado posible al desarrollar principios constitucionales. En este sentido la Corte Constitucional ha dicho *“las disposiciones ... persiguen un fin constitucionalmente valioso: la preservación del medio ambiente sano y, por tanto, de la humanidad.”*²⁰⁵ En cambio el criterio de jerarquía orgánico, esta dado por la naturaleza de la Corporación, que es un ente independiente al control ejecutivo. De lo cual es posible deducir su alto nivel de discrecionalidad por cuanto la misma CAR es la última entidad que controla sus propios actos, siendo posterior el control únicamente jurisdiccional²⁰⁶; c) desde su contenido y efectos estos actos son constitutivos, al crear, modificar o extinguir situaciones de derecho,

²⁰⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-742 de 2010, Magistrado Ponente JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.

²⁰⁶ Afirmación que se desprende de vislumbrar que los actos administrativos de la Corporación no poseen recurso de reposición ya que no tienen superior jerárquico. –No lo es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

encontrándonos en muchas situaciones en la teoría de los actos administrativos de doble efecto –caso que se estudiará la caracterización particular, d) son simples porque solo interviene la voluntad de un órgano para su creación, e) al igual que son reglados procedimentalmente hablando pero materialmente discrecionales.

Dicho esto, comenzaremos con la exposición del trámite, los actos que en él intervienen y las objeciones que presentan ante la teoría general del acto administrativo. No obstante, a manera de introducción, diremos que el procedimiento se compone básicamente de cinco etapas primordiales, a) el inicio, b) el pago y el auto de visita, c) la visita ocular, d) el otorgamiento o negación de la concesión y e) seguimiento y control; aunque en algunos casos también de la cesión, modificación o prorroga. Las cuales a su vez poseen divisiones.

Conforme al memorando SJ 227-del 21 de febrero de 2007, las resoluciones 348 del 23 de enero de 2006, 901 del 3 de marzo de 2006, 846 del 9 de mayo de 2008, 703 del 25 de junio de 2003, el trámite de concesión de aguas superficiales se adelantará en las respectivas oficinas provinciales donde el jefe suscribirá todos los actos administrativos tendientes a su obtención, salvo la resolución final que otorga o niega el permiso que será de competencia exclusiva de la Subdirección Jurídica de la Corporación. También será considerado último acto, la cesión o traspaso de la concesión y sus modificaciones por lo cual también será de competencia exclusiva de la Subdirección Jurídica. En este sentido las etapas de inicio, pago y visita ocular se adelantan en la oficina provincial en nuestro caso la OBDC y la de otorgamiento en la Subdirección Jurídica.

Estudie sus etapas²⁰⁷:

1. INICIO

Como su nombre lo indica, el inicio del procedimiento es aquella etapa en la cual se abre formalmente el trámite, por lo que contempla todos los pasos tendientes a que esto ocurra. Así pues se subdivide en: solicitud, examen de la información por parte de la Corporación y emisión del auto de inicio.

Este aparte del trámite ha sido identificado por la misma Corporación mediante el manual de procedimientos Código CCCO-01, estudie el contenido de la etapa.

1.1 Solicitud.

De acuerdo a lo visto anteriormente, quien de acuerdo con la Ley requiera de la obtención de esta autorización²⁰⁸ para adquirir el derecho real *sui generis* de uso de las aguas deberá allegar²⁰⁹ ante la autoridad ambiental –en nuestro caso la OBDC de la CAR una solicitud de concesión de aguas superficiales.

Esta solicitud antes de la expedición de la Resolución 2202 del 29 de diciembre de 2005 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, acogida por la CAR mediante

²⁰⁷ Es importante para el autor aclarar que todos los nombres, coordenadas, lugares y demás de los ejemplos son hipotéticos y ficticios. Lo anterior con fines prácticos.

²⁰⁸ Personas naturales o jurídicas y las entidades gubernamentales. Véase el artículo 54 del Decreto 1541 de 1978.

²⁰⁹ Se exige la prestación personal. Artículo 56 *Ibid.*

Resolución 1072 del 29 de marzo de 2006, debía contener los requisitos establecidos en los Artículos 54y 55²¹⁰ del Decreto 1541. En la actualidad el acto administrativo del Ministerio remplacea estos requisitos por el Formato Único Nacional de Solicitud de Concesión de Aguas Superficiales, el cual usa la Corporación,²¹¹.

Según lo anterior pareciera que el Artículo 54 del Decreto 1541 de 1978 hubiese sido subrogado por la Resolución 2202 de 2005 ya que los requisitos contemplados por las dos normas no son idénticos y la Corporación requiere los del formato único.

Dicha situación manifiesta una inconformidad en cuanto a la teoría general del acto administrativo, la cual se identifica con la ausencia de peso y fuerza vinculante de la resolución ministerial -en la pirámide normativa- para modificar el contenido de un decreto presidencial.

²¹⁰ “(...) deberán dirigir una solicitud ... en la cual expresen: a. Nombres y apellidos del solicitante, documentos de identidad, domicilio, nacionalidad. Si se trata de una persona jurídica, pública o privada, se indicará su razón social, domicilio, los documentos relativos a su constitución, nombre y dirección de su representante legal; b. Nombre de la fuente de donde se pretende hacer la derivación, o donde se desea usar el agua; c. Nombre del predio o predios, municipios o comunidades que se van a beneficiar, y su jurisdicción; d. Si los usos son de aquellos relacionados en los puntos d a p del artículo 36 de este Decreto, se requerirá la Declaración de Efecto Ambiental. Igualmente se requerirá la declaración cuando el uso contemplado en los puntos b y c del mismo artículo se destine a explotaciones agrícolas o pecuarias de carácter industrial; e. Información sobre la destinación que se le dará al agua; f. Cantidad de agua que se desea utilizar en litros por segundo; g. Información sobre los sistemas que se adoptarán para la captación, derivación, conducción, restitución de sobrantes, distribución y drenaje, y sobre las inversiones, cuantía de las mismas y término en el cual se van a realizar; h. Informar si se requiere establecimiento de servidumbre, para el aprovechamiento del agua o para la construcción de las obras proyectadas; i. Término por el cual se solicita la concesión; j. Extensión y clase de cultivos que se van a regar; k. Los datos previstos en el Capítulo IV de este Título, para concesiones con características especiales; l. Los demás datos que el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA-, y el peticionario consideren necesarios (...)” Lo cual se debe observar en concordancia del artículo 5 del Decreto 2858 de 1981.

“(...) ARTÍCULO 55. Con la solicitud se debe allegar: a. Los documentos que acrediten la personería del solicitante; b. Autorización del propietario o poseedor cuando el solicitante sea mero tenedor, y c. Certificado actualizado del Registrador de Instrumentos Públicos y Privados sobre la propiedad del inmueble, o la prueba adecuada de la posesión o tenencia (...)”

²¹¹ Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR-, Sitio Web- en: <http://www.car.gov.co/?idcategoria=11589>, consulta del 17 de junio de 2010, 16:57.

No obstante en la página Web de la Corporación²¹² en general de todas las autoridades ambientales encontramos que para realizar la solicitud se debe presentar como “documento requerido” el “Formulario único nacional de solicitud de concesión de aguas superficiales”. Resolviendo así la cuestión, al menos en la práctica.

Al utilizar el Formulario, daría la impresión que los requisitos solicitados por este son los únicos requeridos -lista taxativa- para adelantar el trámite en pro del principio de legalidad mediante el cual *“ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley”*²¹³; sin embargo tampoco es así. Vemos que la OBDC de la CAR, en uso de sus facultades discrecionales constantemente solicita y requiere a los usuarios para que se alleguen documentos adicionales a los expuestos en el formato único, amparados en que el 54 *Ibíd.*, que en su último literal indica *“Los demás datos que el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA-, y el peticionario consideren necesarios”*.

Un ejemplo de lo anterior es la solicitud del certificado de uso del suelo expedido por planeación municipal; a mera de ejemplo supongamos que a la Corporación llega una solicitud de concesión de aguas para uso industrial; ésta, legítimamente desea conocer si el uso del suelo contempla ésta actividad con el fin de no quebrantar de una u otra manera los planes o esquemas de ordenamiento territorial de conformidad con el principio de

²¹² Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR-, -Sitio Web- en: <http://www.car.gov.co/?idcategoria=11591>, consulta del 22 de septiembre de 2010. 8:33 am

²¹³ Artículo 121 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

coordinación entre organismos del poder público, especialmente el consagrado en el Artículo 63 de la Ley 99 de 1993, que aunque es únicamente aplicable a entes territoriales, se utiliza para todas las entidades que componen el SINA²¹⁴.

1.2 Examen de la información

Una vez presentada la solicitud por parte del interesado, la Corporación la examina con el fin de establecer si se encuentra completa y si su contenido es el idóneo. Como se dijo presentar la solicitud con los documentos que trae el formulario único, no garantiza que se cumpla con lo requerido, caso en el cual²¹⁵ se indica al usuario que allegue los faltantes mediante oficio, advirtiéndole el contenido del Artículo 13 del Decreto 01 de 1984.

Con la creación de la OBDC por parte de la dirección de la CAR y la primera administración de la misma en cabeza del geólogo ORLANDO AVELLA, la práctica era diferente. En ese entonces -año 2008 aproximadamente- en todos los casos se emitía un acto de inicio cumpliera o no con todos los requisitos. La diferencia radicaba, en las ordenes adicionales emitidas en el mismo, verbigracia: a) Inicio y requerimientos, cuando no se reunía toda la información que la Corporación solicitaba y dentro de los faltantes se encontraba el valor del proyecto en los términos del Acuerdo CAR 23 del 01 de septiembre de 2009, que modificó los Acuerdos CAR 01 del 30 de enero de 2001 y 017 del 25 de julio

²¹⁴ *“Principio de Armonía Regional. Los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la Nación.”*

²¹⁵ Previo examen de la documentación allegada por parte de un funcionario de la CAR.

de 2001, de acuerdo al procedimiento previsto en la Resolución 204 del 28 de febrero de 2002 -se explicará líneas adelante-. b) inicio, requerimientos y cobro, cuando la información está incompleta, pero fue aportado el valor del proyecto, y por último, c) inicio y cobro cuando la información está completa.

En la actualidad esto no ocurre, ya que los dos gobiernos o direcciones siguientes de la OBDC, con los nombramientos de la Doctora MYRIAM AMPARO ANDRADE y el Doctor RAMÓN VARGAS LOPEZ únicamente se inició el trámite con la información completa.

Es común entonces, encontrar un acto administrativo por medio del cual se realizan unos requerimientos el cual debemos caracterizar. Teniendo en cuenta que este acto de requerimientos es utilizado no solo en un comienzo sino en cualquier parte del proceso con el fin de solicitarle al usuario aquello que la Corporación estime necesario para la protección del ambiente, considero que es tal vez la decisión con mayor grado de discrecionalidad que podemos encontrar. Ejemplos se presentan cuando la CAR requiere: *Que un usuario que por ley debe obtener concesión para el aprovechamiento de las aguas y no la tiene, la solicite, *que se complete cierta información *que se cumpla con alguna medida de compensación y otro tipo de obligación * que aclare cierta información *que realice alguna actividad para la protección ambiental entre infinitas posibilidades que representan un riesgo.

En este sentido es algo inquietante que este acto administrativo sea considerado plenamente de trámite y no se permita recurrir por vía gubernativa, dejando como única

opción las acciones administrativas o las constitucionales y solicitud de revocatoria directa.

Veamos su modelo:

**Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR
Oficina Bogotá D.C-La Calera
República de Colombia**

Auto OBDC No. 001 A

(Por medio de la cual se hace unos requerimientos y se toman otras determinaciones)

EI JEFE DE LA OFICINA BOGOTÁ D.C - LA CALERA de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR, en ejercicio de las facultades delegadas por la Dirección General mediante la Resolución 901 del 3 de marzo de 2006, modificada por la Resolución 1063 del 28 de marzo de 2006 y con fundamento en el Numeral 9 del Artículo 31 de la Ley 99 de 1993, Decreto ley 2811 de 1974, Decreto 1541 de 1978 y Acuerdo 10 de 1989 de la Junta Directiva de la CAR y

CONSIDERANDO

Que mediante solicitud radicada en la Corporación bajo el número 20100000001 del 3 de enero de 2010, el señor ANDRÉS GÓMEZ REY, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.123.456 de Bogotá, en su calidad de propietario del predio denominado Pigaju, identificado con cédula catastral No. 100000001000001 y la matrícula inmobiliaria No. 50N-100000, ubicado en la vereda Guaymaral, en jurisdicción de Bogotá D.C, solicitó concesión de aguas superficiales para ser derivada del Río Bogotá, con destino a usos doméstico y pecuario.

Que la Corporación se reserva la facultad de corroborar la veracidad de la información suministrada por el peticionario.

Que una vez examinada la información allegada se pudo establecer que la misma esta incompleta.

Que en mérito de lo expuesto,

DISPONE

ARTÍCULO PRIMERO: Requerir al Señor ANDRÈS GÒMEZ REY, para que presente ante esta Corporación, la siguiente documentación:

- Documento de certificado de usos del suelo emanado de la Oficina de Planeación de la Localidad de Suba del Distrito Capital de Bogotá.
- El costo del proyecto en el cual se deberá tener en cuenta lo siguiente:
 - *Realizar estudios de prefactibilidad, factibilidad y diseño*
 - *Construir las obras civiles, sanitarias, principales y accesorias.*
 - *Adquirir los equipos principales y auxiliares.*
 - *Realizar montaje de los equipos.*
 - *Realizar interventoría de la construcción de las obras civiles y del montaje de los equipos.*

PARÁGRAFO: Para dar cumplimiento a lo requerido en el presente artículo se otorga un plazo de un (1) mes contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia, aclarando de ante mano que el incumplimiento a la misma podrá acarrear las consiguientes sanciones, conforme al artículo 85 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO SEGUNDO: Notificar el contenido del presente al señor ANDRÈS GÓMEZ REY , a través de su representante legal o a su apoderado debidamente constituido.

ARTÍCULO TERCERO: Contra la presente providencia no procede recurso alguno de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 del Código Contencioso Administrativo. (Decreto 01 de 1984).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
Jefe Oficina Bogotá Distrito Capital-La Calera

Bogotá, D.C., Carrera 7 No. 36 - 45 www.car.gov.co
3209000 Ext. 1050 Fax 3209000 Ext. 1123 A.A. 11645 Email sau@car.gov.co
Bogotá, D.C., Cundinamarca, Colombia

Fuente: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-; adaptado por el autor.

Este acto se emite tantas veces la CAR lo considere necesario, es decir en algunos casos se emiten tres o cuatro de estos actos en un mismo sentido, pero en otros solo una vez. Cuando se trate de requerimientos sobre el incumplimiento de obligaciones esto podría llegar a considerarse violatorio del principio de igualdad consagrado en el Artículo 13 de la Constitución Política de Colombia ya que desembocará en el inicio de un procedimiento sancionatorio.

1.3. Emisión del auto de inicio y cobro

Una vez la información está completa, la OBDC da apertura a un expediente²¹⁶ a través de un acto administrativo denominado “por el cual inicia trámite administrativo de concesión de aguas superficiales y se procede a realizar el cobro por el servicio de evaluación ambiental”. Estudiaremos entonces los conceptos de apertura y de cobro, antes de caracterizar la decisión.

²¹⁶ Un expediente sin inconveniente alguno puede trae consigo trámites diferentes –Verbigracia.: Concesión de aguas superficiales y vertimientos-, dando cabida al principio de economía.

El inicio formal del trámite se realiza a través de la apertura de un expediente físico y virtual numerado²¹⁷ de la siguiente manera: Cada cuaderno²¹⁸ debe tener tres series numéricas; la primera de ellas indica el origen, es decir la oficina en donde se abrió el expediente, encontrando así los números 8001 que identifica a la Oficina Bogotá D.C-La Calera, 2001 que identificaba²¹⁹ a la Oficina Territorial Sabana Centro y Almeidas, hoy Oficina Provincial Sabana Centro y el número 1101²²⁰ de la anterior Secretaria General y Asuntos Legales²²¹. En la segunda serie únicamente se encuentran dos posibilidades el número 761 que indica que el procedimiento administrativo en es permisivo²²² y 762 sancionatorio. La tercera serie indica el numero secuencial de expedientes abiertos que comparte toda la Corporación –de tal manera el número 1 puede ser de Bogotá, el 2 de Zipaquirá y así sucesivamente-. A manera de ejemplo: 1101-761-1457. No obstante los trámites podrán ser acumulados por economía procesal, lo cual está plenamente establecido en la Ley 1437 de 2011 en su Artículo 36.

²¹⁷ Conforme a lo dispuesto en la Resolución 1247 del 14 de julio de 2005 emanada de la Dirección General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR-.

²¹⁸ Que debe cumplir con las normas de la actividad archivista Ley 4 de 1913 y 594 del 4 de julio de 2000.

²¹⁹ Se habla en pasado ya que la CAR fue reestructurada mediante el Acuerdo 44 de 2005 expedido por el Consejo Directivo, en el cual las funciones de licencias, permisos, autorizaciones y demás trámites administrativos regionales de la Oficina Territorial Sabana Centro y Almeidas que se adelantaran en jurisdicciones del Municipio de la Calera, pasaron a la Oficina Bogotá D.C-La Calera creada mediante esta misma disposición.

²²⁰ Nuevamente se habla en pasado ya que mediante el Acuerdo 44 de 2005 expedido por el Consejo Directivo de la CAR se suprimió la Secretaria General y Asuntos Legales, creando una Subdirección Jurídica y una Secretaria General independientes entre si y transfiriendo las funciones de licencias, permisos, autorizaciones y demás trámites administrativos regionales de la Secretaria General y Asuntos Legales que se adelantaran en jurisdicciones del Distrito Capital, pasaron a la Oficina Bogotá D.C-La Calera.

²²¹ Por todo lo anterior en la Oficina Bogotá D.C.-La Calera encontramos estas tres numeraciones: 1101, 2001, 8001.

²²² Aunque esta numeración no permite la posibilidad de exponer visiblemente un procedimiento que con el tiempo se convierta en sancionatorio.

Refiriéndonos ahora al cobro que realiza la CAR en este procedimiento, diferenciaremos dos conceptos: El primero de ellos es el cobro por concepto de evaluación el cual implica la disposición de la entidad de funcionarios o contratistas para examinar la documentación allegada y la verificación en campo de las condiciones ambientales con el fin de determinar la viabilidad de otorgar o no el permiso. Este es el concepto que se debe presentar con el auto de inicio.

El segundo es el cobro por concepto de seguimiento el cual comprende los gastos en que incurre la autoridad para realizar la vigilancia y control de los permisos otorgados²²³. En este sentido, no es correcto que al iniciar el trámite se cobren los dos conceptos por cuanto es posible que la concesión no sea otorgada generando así, un cobro indebido o por un servicio no prestado.

No obstante lo anterior, los dos conceptos poseen como fundamento normativo el inciso 2 del Artículo 338 de nuestra Constitución Política²²⁴, el numeral 13 del Artículo 31 de la Ley 99 de 1993²²⁵ y los numerales 4 y 11 del Artículo 46 ibídem.

²²³ Valor que no se presenta en procedimientos sancionatorios ni es tenido en cuenta al momento de tasar las multas.

²²⁴ “(...) En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo (...)”

²²⁵ “(...) Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:... 13. Recaudar,

A partir de la reflexión propuesta en un comienzo La²²⁶ Ley 344 de 1996, “por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones”, en su Artículo 28 manifestó que: “Las autoridades ambientales podrán cobrar el servicio de evaluación y seguimiento de la licencia ambiental y demás permisos, concesiones y autorizaciones establecidas en la Ley y normas reglamentarias.” de igual forma indicó que para el cálculo de la tarifa a cobrar se tendrán en cuenta entre otros los siguientes aspectos: 1. El valor de los honorarios de los profesionales requeridos para la realización de la tarea propuesta; 2. El valor de los gastos de viaje de los profesionales que se ocasionen para el estudio de la expedición, el seguimiento o el monitoreo de la licencia ambiental. 3. El valor de los análisis de laboratorio u otros estudios y diseños técnicos que sean requeridos.

Posteriormente el mencionado Artículo fue modificado por la Ley 633 del 2000, la cual es Artículo 96 indica la siguiente metodología para el cálculo de la tarifa, teniendo en cuenta los ítems anteriormente mencionados: “(...) se estimará el número de profesionales/mes o contratistas/mes y se aplicarán las categorías y tarifas de sueldos de contratos del Ministerio del Transporte y para el caso de contratistas Internacionales, las escalas tarifarias para contratos de consultoría del Banco Mundial o del PNUD, sobre un estimativo de visitas a la zona del proyecto se calculará el monto de los gastos de viaje

conforme a la ley, las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, fijar su monto en el territorio de su jurisdicción con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente (...)”

²²⁶ El texto que se transcribe proviene de un documento sin identificación que me fue facilitado en la OBDC.

necesarios, valorados de acuerdo con las tarifas del transporte público y la escala de viáticos del Ministerio del Medio Ambiente, el costo de los análisis de laboratorio u otros trabajos técnicos será incorporado en cada caso, de acuerdo con las cotizaciones específicas a la sumatoria de estos tres costos se le aplicará un porcentaje que anualmente fijará el Ministerio del Medio Ambiente por gastos de administración.”

Adicionalmente establece los toques máximos a cobrar según el proyecto al cual se le está prestando el servicio de evaluación y o seguimiento ambiental de la siguiente forma: “Aquellos que tengan un valor de dos mil ciento quince (2.115) salarios mínimos mensuales vigentes tendrán una tarifa máxima del cero punto seis por ciento (0.6%). Aquellos que tengan un valor superior a los dos mil ciento quince (2.115), salarios mínimos mensuales vigentes e inferior a los ocho mil cuatrocientos cincuenta y ocho (8.458) salarios mínimos mensuales vigentes tendrán una tarifa máxima del cero punto cinco por ciento (0.5%). Aquellos que tengan un valor superior a los ocho mil cuatrocientos cincuenta y ocho (8.458) salarios mínimos mensuales vigentes, tendrán una tarifa máxima del cero punto cuatro por ciento (0.4%).” en cumplimiento de lo anterior el entonces MAVDT hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, emitió la Resolución 0015 de 2009, en la cual establece que el “porcentaje de los gastos de administración que cobrarán las autoridades ambientales en relación con los servicios de evaluación y seguimiento ambiental”, para la vigencia 2009 es del 25%.

En consecuencia a lo anterior la CAR, en cumplimiento de sus funciones, emite el Acuerdo 01 de 2001, “por el cual se fijan las tarifas para el cobro de los servicios de

evaluación y seguimiento de Diagnóstico Ambiental de Alternativas, Licencias Ambientales, Planes de Manejo, Planes de Recuperación y/o Restauración Ambiental, Planes de Aprovechamiento Forestal y demás Permisos, Autorizaciones y concesiones y se dictan otras disposiciones”, el cual fue aclarado por el Acuerdo 17 de 2001, finalmente derogados por el Acuerdo CAR No. 23 del 1 de septiembre de 2009, norma al uso sobre el cobro, la cual dispone:

Será cobrado el servicio de evaluación y seguimiento únicamente para los permisos definidos en el Artículo segundo dentro de los cuales encontramos la concesión de aguas superficiales, teniendo como base o componentes de la tarifa los honorarios, los viáticos y gastos de viaje y los análisis y estudios requeridos, con base en los costos de inversión y operación del proyecto. A partir de las anteriores disposiciones la Corporación estableció una tabla en donde se determinan los costos en que incurre para otorgar una concesión, que se identifican con la siguiente imagen:

| Categoría | PERFIL PROFESIONAL | SALARIO MENSUAL 2010 | |
|--|--|-------------------------|---------------|
| 0 | sin categoría | 0 | 0 |
| 1 | Profesional calificado para llevar a cabo funciones de director o especialista de proyectos, con experiencia profesional no menor a doce (12) años, de los cuales debe demostrar como mínimo diez (10) años de experiencia específica. | \$8.157.000 | \$271.900 |
| 2 | Profesional calificado para realizar funciones de director o especialista de proyectos, con experiencia profesional no menor de diez (10) años, de los cuales debe demostrar como mínimo siete (7) años de experiencia específica. | \$6.217.000 | \$207.230 |
| 3 | Profesional con experiencia técnica y administrativa para desempeñar funciones de especialista de proyectos o de residente de proyectos, con experiencia profesional no menor de ocho (8) años, de los cuales debe demostrar como mínimo cinco (5) años de experiencia específica. | \$5.246.000 | \$174.870 |
| 4 | Profesional con experiencia técnica y administrativa para desempeñar funciones de ingeniero residente de proyectos, con experiencia profesional no menor de seis (6) años, de los cuales debe demostrar como mínimo cuatro (4) años de experiencia específica. | \$4.467.000 | \$148.900 |
| 5 | Profesional con experiencia técnica y administrativa para desempeñar funciones de ingeniero residente de proyectos, con experiencia profesional no menor de cuatro (4) años, de los cuales debe demostrar como mínimo tres (3) años de experiencia específica. | \$4.028.000 | \$134.270 |
| 6 | profesional con experiencia profesional no menor de tres (3) años, de los cuales debe demostrar como mínimo un (1) año de experiencia específica. | \$3.593.000 | \$119.770 |
| 7 | Profesional con experiencia profesional no menor de dos (2) años. | \$2.716.000 | \$90.530 |
| 8 | Profesional con experiencia profesional inferior a dos (2) años. | \$2.563.000 | \$85.430 |
| 100 | TRANSPORTE (VISITA) | \$98.055 | |
| AÑO 2009 | SALARIO MÍNIMO AÑO 2009 | \$496.900 | |
| AÑO 2010 | SALARIO MÍNIMO AÑO 2010 | \$515.000 | |
| Tarifas Consultoría Resolución 747 de 1996 para el año 2009 | | | |
| Vehículos (Incluye costos de operación y mantenimiento; se excluye salario conductor.) | | | |
| TIPO | CILINDRAJE (c.c.) | COSTO DIARIO | COSTO MENSUAL |
| Campero, Pick-Up, Camioneta, Camión o similar. | 1300-2000 | \$136.920 | \$4.107.500 |
| | > 2000 | \$196.110 | \$5.883.400 |
| Vehículos con capacidad de carga de 3 Ton o más | | \$266.800 | \$8.003.900 |
| INCIDENCIA MODELO SOBRE LA TARIFA | | | |
| MODELO | | INCIDENCIA SOBRE TARIFA | |
| 2008-2005 | | 1 | |
| 2004-2001 | | 0,8 | |
| 2000-1997 | | 0,75 | |

Fuente: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-.

De igual manera y para facilitar el cobro, la CAR creó un aplicativo -o base dinámica- en Excel que permite el estudio y determinación del cobro por estos conceptos. No obstante en términos generales se compone de las siguientes tablas básicas:

PROCESO: SEGUIMIENTO DE PERMISOS, AUTORIZACIONES Y/O CONCESIONES

ACTIVIDAD: Concesión de aguas superficiales

| | |
|--|--------------------------|
| Nombre del Proyecto | |
| Nombre del Usuario | |
| Identificación del Usuario (NIT o CC) | |
| Nombre del Predio | |
| Oficina Provincial | |
| Municipio | |
| Número de expediente y/o Radicación | |
| Número de Liquidación (Consecutivo) | |
| Fecha de elaboración | 23 de septiembre de 2010 |
| Vereda | |
| Elaborado por (Nombre del funcionario) | |
| Valor del proyecto | 12.500.000.000 |

Exclusivamente para proyectos especiales....

| | |
|--|---------------------------------|
| EXCLUSIVAMENTE PARA PERMISOS AMBIENTALES O PMRRA | 1 SI ES EVALUACION |
| | 2 SI ES SEGUIMIENTO |
| EXCLUSIVAMENTE PARA LICENCIAS AMBIENTALES Y PMA | 3 SI ES EVALUACION DE PMA |
| | 4 SI ES SEGUIMIENTO DE PMA |
| | 5 SI ES EVALUACION DE LIC. AMB |
| | 6 SI ES SEGUIMIENTO DE LIC. AMB |

3

| PERMISO, AUTORIZACION O CONCESION PERSONAL | Concesión de aguas superficiales | PERFIL | CATEGORIA | A003 DEDICACION |
|--|----------------------------------|--------|-----------|-----------------|
| PROFESIONAL 1 | abogado | | 6 | 0,1 |
| PROFESIONAL 2 | tecnico | | 7 | 0,1 |
| PROFESIONAL 3 | abogado | | 1 | 1 |
| PROFESIONAL 4 | tecnico | | 2 | 1 |
| PROFESIONAL 5 | | | | |
| PROFESIONAL 6 | | | | |
| PROFESIONAL 7 | | | | |
| PROFESIONAL 8 | | | | |
| PROFESIONAL 9 | | | | |
| PROFESIONAL 10 | | | | |

| | |
|------------|-----------------|
| N° VISITAS | DURACIÓN (días) |
| 1 | 1 |

Fuente: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-.

Las tablas anteriormente plasmadas, permiten entonces que sea calculado el valor del servicio de evaluación de conformidad con el valor del proyecto informado por el usuario de manera automatizada.

Visto lo anterior es momento de conocer y caracterizar el acto administrativo de inicio y cobro, proponiendo el autor el siguiente modelo²²⁷⁻²²⁸:

²²⁷ Aclarando que no es un modelo oficial ni más faltaba, sino la reunión de los elementos del mismo de acuerdo a la investigación realizada por el autor.

²²⁸ Con fines únicamente práctico se planteará un ejemplo hipotético en donde el autor solicita una concesión de aguas superficiales.

**Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR
Oficina Bogotá D.C-La Calera
República de Colombia**

AUTO OBDC No. 001 del 15 de enero de 2010

Por el cual inicia trámite administrativo de concesión de aguas superficiales y se procede a realizar el cobro por el servicio de evaluación ambiental

EI JEFE DE LA OFICINA BOGOTÁ D.C - LA CALERA de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR, en ejercicio de las facultades delegadas por la Dirección General mediante la Resolución 901 del 3 de marzo de 2006, modificada por la Resolución 1063 del 28 de marzo de 2006 y con fundamento en el Numeral 9 del Artículo 31 de la Ley 99 de 1993, Decreto ley 2811 de 1974, Decreto 1541 de 1978 y Acuerdo 10 de 1989 de la Junta Directiva de la CAR y,

CONSIDERANDO:

Que mediante solicitud radicada en la Corporación bajo el número 20100000001 del 3 de enero de 2010, el señor ANDRÉS GÓMEZ REY, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.123.456 de Bogotá, en su calidad de propietario del predio denominado Pigaju, identificado con cédula catastral No. 100000001000001 y la matrícula inmobiliaria No. 50N-100000, ubicado en la vereda Guaymaral, en jurisdicción de Bogotá D.C, solicitó concesión de aguas superficiales para ser derivada del Río Bogotá, con destino a usos doméstico y pecuario.

Que el Acuerdo 023 de 01 de septiembre de 2009, establece los parámetros y el procedimiento para efectuar el cobro de las tarifas de evaluación y seguimiento de las licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental.

Que con fundamento en lo anterior, el Área Técnica de la Oficina Bogotá Distrito Capital – La Calera, mediante liquidación del 04 de agosto de 2010, realizó la misma por el servicio de evaluación del proyecto referido.

Que de acuerdo con la liquidación efectuada por la Oficina Bogotá, D. C. – La Calera, el valor máximo según el artículo diecisiete del Acuerdo 023 de 2009, a cobrar por el servicio de evaluación, es el siguiente:

Que de conformidad con lo anterior, el señor ANDRÉS GÓMEZ REY, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.123.456 de Bogotá, en su calidad de propietario del predio Pigaju, deberá consignar la suma de UN MILLÓN OCHENTA MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS (\$1.080.944) Mcte, a favor de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, en cualquiera de las cuentas que se relacionan en la parte dispositiva de este Auto.

Que de conformidad con el Acuerdo 23/2009, el no pago del cargo por concepto de evaluación, dará lugar a la suspensión del trámite y en consecuencia se procederá a archivar la solicitud, previa declaración de desistimiento (artículo 13 del Código Contencioso Administrativo)

Que la Corporación se reserva la facultad de corroborar la veracidad de la información suministrada por el peticionario (artículo 83 CN).

Que para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 70 de la Ley 99 de 1993, el encabezado de esta providencia y parte dispositiva de la misma, en cuanto a iniciación del trámite indicado, se deberá publicar en el boletín de la Corporación.

Que en mérito de lo expuesto,

DISPONE:

ARTÍCULO PRIMERO.- Iniciar a partir de la fecha el trámite administrativo ambiental de CONCESIÓN DE AGUAS SUPERFICIALES a nombre del señor ANDRÉS GÓMEZ REY, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.123.456 de Bogotá, en su calidad de propietario del predio denominado Pigaju, identificado con cédula catastral No. 100000001000001 y la matrícula inmobiliaria No. 50N-100000, ubicado en la vereda Guaymaral, en jurisdicción de Bogotá D.C, quien solicitó concesión de aguas superficiales para ser derivada del Río Bogotá con destino a usos doméstico y pecuario. En consecuencia ábrase el expediente No. 8001-761-1234.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Tener como interesado a cualquier persona que desee intervenir en las actuaciones administrativas ambientales que por este proveído se inician, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley 99/93.

ARTÍCULO TERCERO.- El señor ANDRÉS GÓMEZ REY, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.123.456 de Bogotá, en su calidad de propietario del predio Pigaju, deberá cancelar a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, por concepto del servicio de evaluación ambiental, con el fin de continuar con el trámite de concesión de aguas superficiales, la suma de UN MILLÓN OCHENTA MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS (\$1.080.944) Mcte, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

ARTÍCULO CUARTO.- La suma enunciada en el artículo anterior deberá ser consignada en una de las siguientes cuentas Bancarias:

| ENTIDAD | CUENTA CORRIENTE No. | NOMBRE DE LA CUENTA | REFERENCIA |
|-------------|----------------------|---------------------|--|
| BANCAFE | 030-01348-6 | CAR FONDOS COMUNES | 11001+ Numero del auto –son 4 dígitos- y el año –son 2 dígitos-(12 dígitos en total) |
| BANCOLOMBIA | 354-266130-80 | CAR RECAUDOS | 11001+ Numero del auto y el año (12 dígitos en total) |

Al diligenciar el recibo de consignación se debe indicar claramente:

- Nombre del usuario
- Teléfono
- Pago - número del Auto por el cual se liquida y ordena el pago por el servicio de evaluación y número de expediente.

ARTÍCULO QUINTO.- La suma establecida deberá ser cancelada dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la ejecutoria del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEXTO.- La no cancelación del costo ante señalado, dentro del término previsto en el artículo anterior, dará lugar a la suspensión del trámite y archivo de la solicitud, previa declaración de desistimiento, (Art. 13 del Código Contencioso Administrativo) sin que esto sea óbice para que se presente una nueva solicitud.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- Para efectos de acreditar la cancelación del valor indicado, el usuario deberá presentar la copia al carbón de la respectiva consignación y dos (2) copias de la consignación, dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de pago, con destino al expediente y a la Subdirección de Recursos Económicos y Apoyo Logístico – Unidad de Gestión Económica de esta entidad.

ARTÍCULO OCTAVO.- Advertir al interesado que el uso, manejo y/o aprovechamiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, sin la obtención de los permisos, autorizaciones, licencias y concesiones correspondientes, conlleva la imposición de las sanciones establecidas en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009.

ARTÍCULO NOVENO.- Publicar en el boletín de la Corporación el encabezado y parte dispositiva del presente Acto Administrativo.

ARTÍCULO DÉCIMO.- Una vez en firme el presente auto, remítase copia del mismo a la Subdirección de Recursos Económicos y Apoyo Logístico – Unidad de Gestión Económica.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.- Notifíquese el contenido de esta providencia al señor ANDRÉS GÓMEZ REY, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.123.456 de Bogotá, ó su apoderado debidamente constituido.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO.- Contra los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, y 7º del presente acto administrativo procede únicamente recurso de reposición ante la Jefe de la Oficina Bogotá Distrito Capital – La Calera y por escrito dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación personal o la desfijación del edicto, si a ello hubiere lugar, y con la plena observancia de los requisitos señalados en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo. Contra los demás artículos, no procede recurso alguno por contener actuaciones de trámite, conforme al artículo 49 CCA.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE
Jefe Oficina Bogotá Distrito Capital-La Calera

Bogotá, D.C., Carrera 7 No. 36 - 45 www.car.gov.co
3209000 Ext. 1050 Fax 3209000 Ext. 1123 A.A. 11645 Email sau@car.gov.co
Bogotá, D.C., Cundinamarca, Colombia

Fuente: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, adaptado por el autor.

Este acto es escrito, expreso y simple -en cuanto a la voluntad manifestada CAR-, como todos los que estudiaremos por tanto no se hará mención individual.

Encontramos igualmente que es de carácter particular y concreto o creador de efectos particulares. Sin embargo como se mencionó páginas atrás sobre él recae un interés común o colectivo que lo obliga poseer una regla típica de las decisiones generales, como lo es la publicación. Lo más natural es que el lector se pregunte por la razón justificante; la cual no es otra que la escasez y comunidad de los recursos naturales renovables. En otras palabras y

trayéndolo al caso concreto, todo lo que ocurra en el agua de un río cauce arriba de una u otra manera va a tener un impacto o externalidad²²⁹ cauce abajo; y esto hace que el otorgamiento de una concesión de aguas pueda afectar²³⁰ o beneficiar a una comunidad entera y ésta posea el derecho de intervenir en el trámite administrativo²³¹.

Así pues, puede ser considerado particular con condiciones del general o de doble efecto o mixto por poseer connotaciones gravosas para un o unos ciudadanos y favorables para otros.

El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-Ley 1437- resuelve la cuestión en su Artículo 37, sin indicar que se trate de un seudo acto administrativo de carácter general. Veamos: *“Deber de comunicar las actuaciones administrativas a terceros. Cuando en una actuación administrativa de contenido particular y concreto la autoridad advierta que terceras personas puedan resultar directamente afectadas por la decisión, les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma y el nombre del peticionario, si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos.*

²²⁹ “...En economía y otras ciencias sociales, una externalidad es, parsimoniosamente hablando, “una interdependencia no compensada.” También se la puede calificar como un beneficio o un costo que no refleja su precio real en el mercado...” <http://es.wikipedia.org/wiki/Externalidad>, 26 de octubre de 2009, 8:36 a.m.

²³⁰ Código Contencioso Administrativo Colombiano, “Artículo 46.- PUBLICIDAD. Cuando, a juicio de las autoridades, las decisiones afecten en forma directa e inmediata a terceros que no hayan intervenido en la actuación, ordenarán publicar la parte resolutive, por una vez, en el Diario Oficial, o en el medio oficialmente destinado para estos efectos, o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expidió las decisiones.” Lo cual en la Ley 1437 de 2011, no queda a juicio de la autoridad sino que se deberá intentar la notificación a los afectados.

²³¹ Mediante los mecanismos de participación ambiental, derecho de petición, intervención de terceros, audiencias públicas entre otros. Véase: RODRIGUEZ, Gloria Amparo y MUÑOZ, Lina Marcela, *“La participación en la Gestión Ambiental: Un reto para el nuevo milenio”*, Editorial de la Universidad del Rosario, 2009.

La comunicación se remitirá a la dirección o correo electrónico que se conozca si no hay otro medio más eficaz. De no ser posible dicha comunicación, o tratándose de terceros indeterminados, la información se divulgará a través de un medio masivo de comunicación nacional o local, según el caso, o a través de cualquier otro mecanismo eficaz, habida cuenta de las condiciones de los posibles interesados. De tales actuaciones se dejará constancia escrita en el expediente.”

De igual manera esta nueva normatividad contempla la intervención de terceros en su Artículo 38 que veremos más adelante como mecanismo de protección a particulares no directamente involucrados en el acto administrativo.

En cuanto a los funcionarios que intervienen en su creación podemos afirmar que es complejo teniendo en cuenta que un secretario recibió la documentación, un ingeniero la revisó, un abogado lo proyectó y el o la jefe de la oficina lo suscribió. Sin embargo teniendo en cuenta la única firma del mismo, es individual. Situación que comparten todos los actos administrativos que se estudiarán por tanto no se volverá a hacer mención sobre este criterio.

De igual manera podríamos con un convencimiento pleno afirmar que este acto es de aquellos denominados de trámite, contrario *sensu* no es su intención poner fin o término a la actuación²³². Sobre el particular observamos que aunque se trate de un acto de trámite éste

²³² Conforme a lo dispuesto en los artículos 74 y 75 de la Ley 1437 de 2011, antes 49 y 50 del derogado Código Contencioso Administrativo Colombiano.

posee recursos en la vía gubernativa, situación que se justifica con lo dispuesto en el Artículo 49 del Decreto 01 del 2 de enero de 1984 y en la jurisprudencia constitucional²³³ en el entendido que los actos administrativos que tomen decisiones definitivas o de fondo deben ser notificados y poseer la posibilidad de ser recurridos. En el caso *sub-examine* la decisión de fondo es la liquidación y la orden de cobro. Entonces se trata de un acto que tiene dos decisiones, una de trámite y una conclusiva.

Por tal en estricto sentido el recurso únicamente podrá versar sobre los elementos constituyentes de la liquidación -formula y opción de pago-, es decir sobre la decisión de fondo tomada –error en la base de liquidación, en la formula aritmética, resultado, entre otros-, como ocurre actualmente; pero en algunos expedientes abiertos²³⁴ en los años 2005, 2006, 2007 entre otros, al permitir el uso de la vía gubernativa, el particular podía alegar también un error respecto de los requerimientos o valoración de la información y documentación por él allegada; es decir, no se limitaba el contenido material del recurso, atándolo a la decisión conclusiva.

El acto posee otra característica que permite clarificarlo: como sujeto a una condición. En estricto sentido el acto administrativo posee plena ejecutividad y ejecutoriedad sin sujeción alguna, no obstante, el acto crea dos condiciones para poder continuar con el trámite administrativo. El pago del valor cobrado por concepto de servicio de evaluación

²³³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-339 del 1 de agosto de 1996, M.P.: ORTIZ GUTIERREZ, Julio Cesar.

²³⁴ Expedientes 8001-761-27659, 8001-761-27662, 8001-761-27662 entre otros

ambiental y allegar²³⁵ dos copias de las constancias documentales de dicho hecho²³⁶.

Parte de la casuística encontrada aunque bastante *sui generis* fue un caso donde se solicitó un permiso de vertimientos –que no es nuestro objeto de estudio- y una vez se inició el trámite, se realizó el cobro y el usuario pagó, en la visita ocular, el ingeniero descubrió que la actividad no hacía parte de la jurisdicción de la CAR y fue remitida a la autoridad competente, dejando un pleito abierto entre el usuario y la Corporación para la restitución de los dineros²³⁷

En suma se trata de un acto de carácter particular y concreto que posee características de uno general, de doble efecto, de trámite pero con una decisión definitiva y sujeto a una condición.

Terminando diremos que aunque se trata de un acto reglado, las normas que indican el procedimiento no abarcan todas las variables que se pueden presentar por tanto el actuar de la OBDC de la CAR, es discrecional. Situación que comparten todos los actos que se analizaran.

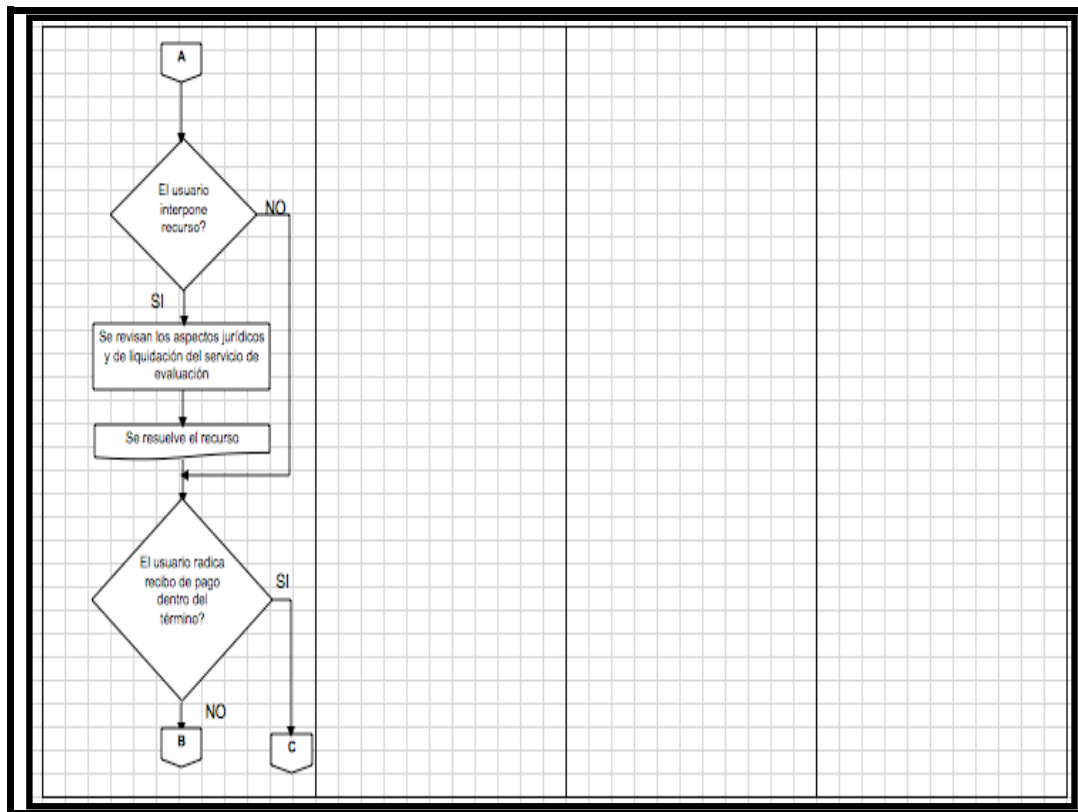
Lo visto sobre esta etapa aparece contemplado en manual de procedimientos Código

²³⁵ El requisito de allegar copias hoy en día es absolutamente innecesario ya que a través de medios electrónicos la CAR podría comprobar que fue realizado el pago. Lo cual sería concordante con la Ley 962 de 2005 –antitrámites-.

²³⁶ Aunque el acto administrativo establece términos para el cumplimiento del pago, a la Corporación poco le interesan. Tanto así que de no cumplir con lo dispuesto, el usuario será requerido por parte de la entidad y rara vez será declarado el desistimiento.

²³⁷ Aunque no son de concesión de aguas superficiales, el caso se presentó en los siguientes expedientes: 1101-762-8380, 1101-761-7721, 1101-761-15388, 1101-761-24456 entre otros.

CCCO-01 con la siguiente imagen:



Fuente: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-.

2. PAGO Y AUTO DE VISITA

Una vez ha sido expedido y notificado el auto de inicio y cobro, el solicitante de la concesión tiene dos opciones, pagar el servicio de evaluación y presentar los comprobantes de consignación o no hacerlo.

2.1. Desistimiento

En caso de no hacerlo se dará aplicación a través de acto administrativo de lo dispuesto

en el Artículo trece del Decreto 01 de 1984238. Situación brevemente modificada por la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-. Veamos su modelo:

**Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR
Oficina Bogotá D.C-La Calera
República de Colombia**

AUTO OBDC No. 002 del 30 de enero de 2010.

Por el cual se ordena la suspensión de un trámite de concesión de aguas superficiales y archiva un expediente

EI JEFE DE LA OFICINA BOGOTÁ D.C - LA CALERA de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR, en ejercicio de las facultades delegadas por la Dirección General mediante la Resolución 901 del 3 de marzo de 2006, modificada por la Resolución 1063 del 28 de marzo de 2006 y con fundamento en el Numeral 9 del Artículo 31 de la Ley 99 de 1993, Decreto ley 2811 de 1974, Decreto 1541 de 1978 y Acuerdo 10 de 1989 de la Junta Directiva de la CAR y,

CONSIDERANDO:

Que mediante solicitud radicada en la Corporación bajo el número 20100000001 del 3 de enero de 2010, el señor ANDRÉS GÓMEZ REY, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.123.456 de Bogotá, en su calidad de propietario del predio denominado Pigaju, identificado con cédula catastral No. 100000001000001 y la matrícula inmobiliaria No. 50N-100000, ubicado en la vereda Guaymaral, en jurisdicción de Bogotá D.C, solicitó concesión de aguas superficiales para ser derivada del Río Bogotá, con destino a usos doméstico y pecuario.

Que mediante Auto 001 del 15 de enero de 2010, se inicio el trámite administrativo de concesión de aguas superficiales, se abrió el expediente No. 8001-761-1234 y se realizó el cobro por el servicio de evaluación, el cual no ha sido cancelado ni demostrado por el solicitante.

Que en consideración a lo anterior la Corporación encuentra que existe merito suficiente para archivar el expediente 8001-761-1234.

Que el artículo 267 del código contencioso administrativo, establece, que en los aspectos no regulados por este código, se seguirá el código de procedimiento civil, en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Que el artículo 126 del código de procedimiento civil, establece que una vez terminado o concluido el proceso, el expediente se archivara.

²³⁸ “ARTÍCULO 13. DESISTIMIENTO <DE LA SOLICITUD>. Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud si hecho el requerimiento de completar los requisitos, los documentos o las informaciones de que tratan los dos artículos anteriores, no da respuesta en el término de dos (2) meses. Acto seguido se archivará el expediente, sin perjuicio de que el interesado presente posteriormente una nueva solicitud”

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE
Jefe Oficina Bogotá Distrito Capital-La Calera

Bogotá, D.C., Carrera 7 No. 36 - 45 www.car.gov.co
3209000 Ext. 1050 Fax 3209000 Ext. 1123 A.A. 11645 Email sau@car.gov.co
Bogotá, D.C., Cundinamarca, Colombia

Fuente: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, adaptado por el autor.

Indudablemente este es un acto de carácter particular, individual, reglado aunque discrecional desde el punto de vista del tiempo. Es decir, el Artículo 13 del Decreto 01 de 1984 establecía como tiempo para el desistimiento dos meses y la Corporación solicita que las copias se alleguen en 10 días como lo dispone el Acuerdo CAR 10. Sin embargo en caso de ser expedido este acto antes de los dos meses, podría pensarse que es violatorio del ordenamiento y estar viciado por ilicitud formal, en los casos en los que se cite el Decreto 01 de 1984 como fundamento.

Sobre este punto los Artículos 17 y 18 del la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – han modificado un poco la situación. Ahora se establecen dos clases de desistimiento uno tácito como el que nos ocupa y uno expreso, reduciendo el termino a un mes²³⁹; por lo cual el termino de 10

²³⁹ "Artículo 17. *Peticiones incompletas y desistimiento tácito. En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta pero la actuación puede continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes. A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos comenzará a correr el término para resolver la petición.*

Cuando en el curso de una actuación administrativa la autoridad advierta que el peticionario debe realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, lo requerirá por una sola vez para que la efectúe en el término de un (1) mes, lapso durante el cual se suspenderá el término para decidir.

Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud o de la actuación cuando no satisfaga el requerimiento, salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual.

Vencidos los términos establecidos en este artículo, la autoridad decretará el desistimiento y el archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente, contra el cual únicamente procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente

días continua presentando la objeción propuesta en el párrafo anterior.

De igual manera encontramos que se trata de un acto conclusivo y definitivo por cuanto este puede llegar a ser el último expedido dentro del trámite y así posee los recursos de vía gubernativa²⁴⁰. No obstante no es un acto decisorio ya que se suspende y archiva el trámite sin pronunciamiento sobre la concesión de aguas superficiales, lo cual permite que en cualquier momento el solicitante re-active el trámite presentando los recibos de consignación. En este sentido podría presentarse una condición respecto de la suspensión del trámite, la cual consiste en que el usuario cumpla el requerimiento.

Vemos en este sentido la existencia de usuarios que no poseen la capacidad económica para poder cancelar el servicio de evaluación, situación que consideramos -en algunos casos- va en detrimento de las actuales tendencias de consagración del derecho fundamental al acceso del agua²⁴¹.

Sobre este particular la Defensoría del Pueblo ha enseñado: *“El carácter vinculante del*

presentada con el lleno de los requisitos legales.

Artículo 18. Desistimiento expreso de la petición. Los interesados podrán desistir en cualquier tiempo de sus peticiones, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales, pero las autoridades podrán continuar de oficio la actuación si la consideran necesaria por razones de interés público; en tal caso expedirán resolución motivada.”

²⁴⁰ En los procedimientos sancionatorios el quejoso puede impugnar los autos de archivo, así pues en los permisivos si existiere algún interviniente también podría hacerlo.

²⁴¹ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Observación General No. 15 (2002) El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Organización de las Naciones Unidas. 29º período de sesiones. Ginebra: 2002. E/C.12/2002/11. En dicha observación también se incorporan recomendaciones relevantes para el derecho humanitario, al sostener que la asistencia internacional en lo referente al suministro del agua debe prestarse *“de manera compatible con el pacto y otras normas de derecho humanos, y deberá ser sostenible y culturalmente apropiada”*.

derecho humano al agua surge de la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, en virtud de la denominada tesis del “bloque de constitucionalidad” (artículo 93 de la Constitución) forma parte integrante de la Constitución Política.

Colombia como Estado parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, ratificado por Colombia, se hace responsable de las obligaciones que se desprendan de las interpretaciones que formule el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1). De tal forma, que de la Observación General No.15, en la que se reconoce la existencia del derecho humano al agua y se resalta su importancia para la realización de otros derechos, se desprenden una serie de obligaciones, que deberán ser acogidas por todas las instituciones del Estado colombiano.”²⁴²

En este mismo sentido se ha expresado la Doctora GLORIA AMPARO RODRIGUEZ, el Doctor CARLOS LOZANO y el autor, así *“Los Estados deben omitir cualquier tipo de medida que obstaculice la posibilidad de ejercer el derecho al agua”²⁴³*

2.2. Pago, presentación de los comprobantes y auto de visita

Contrario *sensu* del acápite anterior, una vez allegadas las dos consignaciones por parte del solicitante comienza la etapa que nos ocupa, terminando con la expedición del auto que ordena la práctica de una visita ocular.

²⁴² Defensoría del Pueblo, “Diagnostico del cumplimiento del Derecho humano al Agua”, Sitio Web en: <http://www.defensoria.org.co/red/agua/intro.html>, consulta del 12 de enero de 2011.

²⁴³ RODRIGUEZ, Gloria Amparo, LOZANO, Carlos, GOMEZ REY, Andrés, “Protección Jurídica del Agua en Colombia” Grupo Editorial Ibáñez, 2011. Página: 116.

En ésta, se solicita al usuario que presente dos copias del pago realizado, una con destino al la Subdirección Financiera de la CAR y otra para el expediente. Una vez reposan los comprobantes en su lugar de destino es emitido el siguiente acto administrativo:

**Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR
Oficina Bogotá D.C-La Calera
República de Colombia**

**AUTO OBDC No. 003 del 1 de febrero de 2010
Por el cual se ordena la práctica de una visita técnica**

EI JEFE DE LA OFICINA BOGOTÁ D.C - LA CALERA de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR, en ejercicio de las facultades delegadas por la Dirección General mediante la Resolución 901 del 3 de marzo de 2006, modificada por la Resolución 1063 del 28 de marzo de 2006 y con fundamento en el Numeral 9 del Artículo 31 de la Ley 99 de 1993, Decreto ley 2811 de 1974, Decreto 1541 de 1978 y Acuerdo 10 de 1989 de la Junta Directiva de la CAR y,

CONSIDERANDO

Que mediante Auto OBDC – 001 del 15 de enero de 2010, se dio inicio al trámite administrativo de la solicitud de concesión de aguas superficiales, dando cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 70 de la Ley 99 de 1993 y 36 del Acuerdo 10 de 1989 de la CAR y se ordenó el pago por el servicio de evaluación ambiental de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 01 de 2001, aclarado por el Acuerdo 017 del 25 de julio de 2001, cuyo trámite se adelanta en el expediente 8001-761-1234.

Que el servicio de evaluación ambiental fue cancelado por el Señor ANDRÉS GÓMEZ REY, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.123.456 de Bogotá, según copia de consignación allegada mediante la radicación CAR 20100000002 del 20 de enero de 2010, que obra en el expediente a folios 17 y 18, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, que modifico el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, que facultó a las entidades ambientales para cobrar el servicio de evaluación y seguimiento de las licencias ambientales, permisos, concesiones y demás instrumentos de control.

Que conforme a lo dispuesto en el artículo 57 del Decreto 1541 de 1978, y demás normas concordantes, se hace necesario fijar hora y fecha para la práctica de visita técnica al predio objeto del presente trámite, así como ordenar la publicación del acto administrativo en referencia, en la cartelera de la CAR y en la Alcaldía Local de Suba Bogotá, D.C.

Que en mérito de lo expuesto,

DISPONE:

ARTÍCULO PRIMERO: Enviar el expediente 8001-761-1234 al Área Técnica, para que por parte de funcionarios de la Corporación se practique visita ocular al predio denominado Pigaju, identificado con cédula catastral No. 100000001000001 y la matrícula inmobiliaria No. 50N-100000, ubicado en la vereda Guaymaral, en jurisdicción de Bogotá D.C., de propiedad del Señor ANDRÉS GÓMEZ REY identificado con cédula de ciudadanía No. 79.123.456 de Bogotá, localizado a la altura del kilómetro 11, costado occidental de la

carretera central del norte, a fin de que se rinda el informe correspondiente, conceptuándose sobre la viabilidad o no del otorgamiento de la CONCESIÓN DE AGUAS SUPERFICIALES solicitada para ser derivadas del Río Bogotá, con destino a satisfacer las necesidades de uso doméstico, pecuario y lo demás que crea conveniente y pertinente respecto de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

ARTÍCULO SEGUNDO: Para la práctica de la visita señálese el día quince (15) de febrero a las 10:00 am., teniendo como sitio de reunión la Alcaldía Local de Suba, Bogotá, D.C.

ARTÍCULO TERCERO: En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Acuerdo 10 de 1989, envíese copia del presente Auto a la Alcaldía Local de Suba, Bogotá, D.C., para que en forma de **AVISO**, se fije en lugar público de ese despacho por un término de diez (10) días, con el fin de que quienes se consideren con derecho a intervenir, puedan hacerlo en el citado término o durante la práctica de la diligencia, para lo cual se deberá allegar al presente expediente constancia de fijación y desfijación por el funcionario que llevó a cabo la misma.

Otra copia se fijará por el mismo término y con el mismo fin en la cartelera de la Oficina Bogotá D.C- la Calera de la Corporación, allegándose al expediente las respectivas constancias secretariales de fijación y desfijación del aviso.

ARTÍCULO CUARTO: Téngase como interesada a cualquier persona que así lo manifieste en los términos y para los efectos señalados en los artículos 69 y 70 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO QUINTO: Por el Grupo Jurídico de la Oficina Bogotá D.C - La Calera, notifíquese a los interesados en los términos de los artículos 44 y 45 del Decreto 01 de 1984.

ARTÍCULO SEXTO: Contra el presente auto no procede recurso alguno de conformidad con el artículo 49 del Código Contencioso Administrativo.

NOTIFÍQUESE, PUBLIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Jefe Oficina Bogotá Distrito Capital-La Calera

Bogotá, D.C., Carrera 7 No. 36 - 45 www.car.gov.co
3209000 Ext. 1050 Fax 3209000 Ext. 1123 A.A. 11645 Email sau@car.gov.co
Bogotá, D.C., Cundinamarca, Colombia.

Fuente: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, adaptado por el autor.

La importancia de este acto administrativo radica en ordenar y poner en conocimiento público la disposición de la Corporación para enviar a una persona idónea en el tema de aguas, con el fin de estudiar las condiciones en las cuales se encuentran dos lugares a saber, de donde se pretende realizar la captación y el predio beneficiario²⁴⁴, para establecer la

²⁴⁴ Con la inspección ocular a estos lugares se puede establecer condiciones de transporte, almacenamiento y mantenimiento del agua, verificar medianamente la información allegada en cuanto a costos, la necesidad de imponer servidumbre. Así mismo las inconformidades y temores de la población posiblemente afectada que puede acompañar la diligencia.

viabilidad o no de otorgar la concesión. Pero esto no le resta importancia ya que casi todos los vicios de procedimiento se le imputan a esta parte del *iter*. Veamos:

Lo primero que declara el acto, es el cumplimiento por parte del usuario del pago del servicio de evaluación, en nuestro sentir genera para el particular un derecho adquirido inmodificable.

Término seguido ordena el traslado del expediente al área técnica de la OBDC con el fin de disponer a un funcionario o contratista para que estudie el caso y adelante o practique la visita ocular.

Haciendo un paréntesis diremos que la persona encargada por el área técnica de la oficina, en nuestro entender y para evitar vicios por falsa motivación del acto final -que se verá adelante- debe contar con el conocimiento técnico, la experiencia y habilidad en la disciplina, ciencia, arte u oficio de las aguas²⁴⁵ para que pueda conceptuar sobre la documentación que descansa en el expediente y lo observado en la visita ocular con el fin de determinar la viabilidad o no de conceder la concesión de aguas superficiales.

Piénsese el caso en el que la concesión dependa del dictamen que un veterinario o un ingeniero forestal, civil, industrial entre otros pueda realizar. Seguramente no tendrá todos los elementos de juicio para emitir el concepto requerido los cuales pudiesen llegar a ser completados por apreciaciones subjetivas. Situación que no corresponde, pero que ocurre en

²⁴⁵ Aproximación al concepto de perito.

contra vía de lo dispuesto en el Artículo 56 del Decreto 1541 de 1978 “*Esta diligencia se practicará con la intervención de funcionarios idóneos en las disciplinas relacionadas con el objeto de la visita.*” otorgando así al acto vicios por legalidad.

Otra de las características del acto es su especial publicidad. Como se puede observar se ordena que esta decisión sea fijada tanto en la cartelera de la CAR como en la de la Alcaldía del lugar donde se encuentra ubicada la propuesta captación. El acto administrativo no ordena su publicación en la gaceta oficial por lo cual no ocurre.

Como se dijo con anterioridad las publicaciones y avisos en los cuales consta la fecha y hora en la cual se adelantará la visita genera de acuerdo a la ley, la posibilidad de participar²⁴⁶ a la comunidad o terceros interesados antes y en la práctica de la diligencia; es decir son considerados un medio de publicidad idóneo. Pero no es así; no es una práctica común que los usuarios o ciudadanos estén pendientes de los avisos fijados tanto en la CAR como en las Alcaldías Locales del Distrito Capital o del Municipio de La Calera. Es más seguramente éstas carteleras difícilmente son conocidas por lo particulares.

En adición encontramos que la geografía y las condiciones socioeconómica en Colombia, difícilmente permiten el desplazamiento de sus habitantes a estas Entidades, lo cual genera un total desconocimiento de los interesados sobre las actuaciones de la

²⁴⁶ Así aportar elementos para determinar si es viable o no otorgar la concesión de aguas superficiales. Sobre esto debemos insistir que en caso de presentarse todo lo que este aporte debe ser valorado tanto en el informe técnico como en la resolución que otorgue o niegue so pena de vicios por falsa motivación -nuevamente-.

Corporación; desembocando en que la participación ciudadana en este tipo de procedimientos sea ineficaz y casi nula²⁴⁷.

En suma este es un acto de carácter particular, simple, individual, reglado, escrito, expreso y de trámite, con la particularidad de no surtir efectos a no ser que se cumpla con su especial publicidad.

Por lo cual, si no fue publicado²⁴⁸ o no obra en el expediente constancia de su fijación en las carteleras o -adelantándonos un poco- de no practicarse la visita en el tiempo establecido, el trámite será subsanado - Es decir, se ordenará nuevamente la práctica de la visita- a través de un acto administrativo denominado “*por medio del cual se sanea un procedimiento y se toman otras determinaciones*” -situación común en años anteriores²⁴⁹ -.

2.3. Práctica de la visita ocular e informe técnico

Una vez cumplido lo anterior se llevará a cabo la práctica de la visita en dos momentos: reunión y visita.

La reunión consiste en que el técnico designado se presentará en las instalaciones de la alcaldía a la hora determinada. Pero encontramos dos objeciones prácticas; la primera

²⁴⁷ Queremos manifestar que en el Expediente 8001-761-27659 encontramos un caso donde fue rechazada la solicitud de un particular para participar en la decisión final por ausencia de legitimación en la causa. Lo cual, a parte de ser mínima la participación vemos que puede ser frenada por la entidad por razones que no entendemos.

²⁴⁸ O fue publicado menos de 10 días. Queremos manifestar que si fue fijado en cartelera más de 10 días, esto no vicia el procedimiento por cuanto se busca la efectiva participación ciudadana que con una expansión temporal se garantiza en mayor medida.

²⁴⁹ Como en los expedientes 24891, 20524, 3836, 13228 entre otros.

derivada de que el auto de visita no define exactamente el lugar de las instalaciones donde ser hará presente el visitante; así pues puede presentarse el caso²⁵⁰ en donde alguien que desee intervenir o el mismo solicitante no se cruce o encuentre con el delegado de la CAR; y la segunda en el caso en que se omita la asistencia a la alcaldía.

Cumplido lo anterior, se presente interviniente y/o el solicitante o no, el perito se dirigirá tanto al lugar de donde se pretende realizar la captación y al predio que se vería beneficiado. Donde encontramos otra problemática práctica: En la jurisdicción de la OBDC rara vez encontramos nomenclatura, por tanto las direcciones plasmadas en el formato único de concesión de aguas superficiales son indeterminadas. Veamos un ejemplo: kilómetro 5 vía cota-chía, poste verde, tienda Los Olmos; lo cual dificulta la llegada del técnico y es posible la práctica de la visita en un lugar incorrecto. Dicho de otro modo, de aquí la importancia en el acompañamiento de perito por parte de quien solicita el permiso. Desde una óptica negativa la presencia del solicitante podría capturar²⁵¹ y encaminar el juicio del funcionario o contratista.

Paso seguido, se realizará la comprobación de la situación ambiental de estos dos lugares, lo cual es el objeto último y primordial de la visita. Sin que en todos los casos se levante de la visita un acta.

El autor considera que el levantamiento de un acta y la correspondiente suscripción por

²⁵⁰ No se encontró en los expedientes, por tanto se plantea de manera hipotética.

²⁵¹ Denotando y haciendo similar al fenómeno de la captura del regulador.

los presentes de una o otra manera convalida lo observado y da seguridad respecto del contenido del futuro informe, pero en los expedientes no obra en todos los casos.

Terminando, diremos que esta visita es *in genere* el único mecanismo probatorio que adelanta la Corporación, de tal manera debería ser considerado y seguir las reglas de los medios de prueba plasmados en el Código de Procedimiento Civil por remisión expresa de las normas administrativas.

No obstante nótese que se trata de un sistema probatorio particular por cuanto reúne en un solo mecanismo todos los medios de prueba posibles y no cumple del todo con los requisitos legales para hacerlo. Así pues, en la visita se recepcionan por parte de un funcionario o contratista confesiones, testimonios, pruebas documentales entre otros.

Una vez terminada la visita el funcionario o contratista, plasmará lo observado en un acto administrativo denominado informe técnico o de visita. La información plasmada como se denotó, posee un carácter probatorio, ya que en la misma el técnico determina²⁵² las razones ambientales, sociales, culturales y económicas que él subjetiva u objetivamente considere importantes para el otorgamiento o no de la concesión de aguas superficiales.

En casos extremos se plasman comentarios que la comunidad realiza al respecto – testimonios (de oídas o no), captura documentos,, examen documental aportado en la visita y puesto a la vista del técnico. De aquí la importancia de este acto administrativo, ser el

²⁵² El ordenamiento no establece los requisitos o variables que se debieron verificar.

fundamento último para la viabilidad del permiso.

Conforme a la teoría general es un acto administrativo preparatorio en la medida en que no pone fin a la actuación, pero dado que define y califica la situación ambiental, aporta información que debe ser tomada en cuenta al momento de expedir el acto definitivo. Es por esta razón que no tiene los recursos de la vía gubernativa, conforme a lo dispuesto por el Artículo 49 del derogado Código Contencioso Administrativo y el 75 de la Ley 1437 de 2011 y de manera que por sustracción de materia, tampoco es susceptible de revocatoria directa. De igual manera su contenido no sea vinculante²⁵³ hasta tanto no sea acogido por el acto administrativo subsiguiente.

Situación que ocasiona que la remisión probatoria del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo al Civil y de Procedimiento no se cumpla en el sentido en que es imposible ejercer efectivos derechos de contradicción y defensa hasta tanto el informe no sea acogido mediante acto administrativo²⁵⁴. Sería una reforma interesante del aparte de pruebas permitir a los usuarios aportar y contradecir.

Su modelo es el siguiente:

INFORME TÉCNICO OBDC No. 05 del 28 de febrero de 2010

²⁵³ El contenido del informe técnico no es vinculante ni para los usuarios ni para la administración. Así pues la parte jurídica de la CAR podrá presentar objeciones a las recomendaciones realizadas por el técnico. Sin embargo el autor no ha encontrado hasta el momento un caso en el que ocurra, siempre se expide el acto administrativo subsiguiente siguiendo las “recomendaciones” realizadas por el técnico.

²⁵⁴ La Ley 1437 de 2011, al igual que la norma derogada contemplaba esta posibilidad. “Serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil.”

Expediente 8001-761-1234
 Radicación 20100000001 del 3 de enero de 2010
 Solicitante ANDRÉS GÓMEZ REY
 Representante Legal N/A
 Identificación 79.123.456 de Bogotá
 Domicilio Solicitante Vereda Guaymaral
 Teléfonos Solicitante 1234567
 Municipio Bogotá D,C, Localidad de Suba
 Vereda Guaymaral
 Predio Pigaju
 Ubicación Río Bogotá (Coordenada Norte: 1009516 coordenada Este: 1014383); Pigaju: (Coordenada Norte: 1009284 coordenada Este: 1013987)

Cédula Catastral 100000001000001
 Asunto Concesión de aguas superficiales

Objetivo Determinar la viabilidad o no de otorgar concesión de aguas superficiales.
 Fecha Visita 15 de febrero de 2010.

| | | | | | |
|------|-------------------------|---|-------------------------|-----------------------------|---|
| | trámite por Decidir | | Seguimiento y Control | Evaluación de Documentación | X |
| Tipo | Permisivo Sancionatorio | X | Permisivo Sancionatorio | Permisivo Sancionatorio | |

ANTECEDENTES

- **Radicado CAR 20100000001 del 3 de enero de 2010**, por medio del cual el Señor Andrés Gómez Rey solicita concesión de aguas superficiales allegando la documentación requerida para dicho fin.
- **Auto OBDC 001 del 15 de enero de 2010**, por medio del cual se inicia el procedimiento y se ordena el cobro por concepto de servicio de evaluación.
- **Radicado CAR 20100000002 del 20 de enero de 2010**, Se allegan los comprobantes de pago.
- **AUTO OBDC 003 del 1 de febrero de 2010**, por medio del cual se ordena la práctica de una visita.

INFORM TECNICO

La visita se realizó el 15 de febrero de 2010, atendiendo lo ordenado mediante el AUTO OBDC N° 003 del 1 de febrero de 2010

Asistentes:

| NOMBRE | CARGO |
|------------------|---------------------------|
| Andrés Gómez Rey | Propietario predio |
| Miguel Pérez | Ingeniero Contratista CAR |

Desarrollo de la Visita:

En visita realizada el día 15 de febrero de 2010, atendiendo el AUTO OBDC N° 03 del 1 de febrero de 2010, al Predio Pigaju, localizado en la vereda Guaymaral del Distrito Capital de Bogotá, se puede establecer lo siguiente:

Se pretende la construcción de un sistema compuesto por una captación de agua proveniente del Río Bogotá para satisfacer tres diferentes sectores ubicados dentro del predio Pigaju. Al momento de la visita no se encontró infraestructura alguna que capture el agua.

El punto propuesto para la captación se denomina escorrentía, meandro o nacedero La Tonta localizado en las coordenadas X: 1014382, Y: 10095165 con una altura de 2560 msnm.

Se pretende realizar la misma a través de un tubo de 4" de diámetro conducido a un tanque de almacenamiento con una capacidad de 6.5 m³ a localizar aproximadamente a 15 metros de la captación. Del tanque citado se pretende distribuir para los tres puntos del predio. -los insumos relacionados se encuentran almacenados en una bodega de la casa principal-.

Oferta Hídrica

Nacedero la Tonta

| | | | | |
|----------------------------|-------------|--------|------------|------------|
| Tipo de fuente: | Superficial | | | |
| Cuenca: | RÍO BOGOTÁ | | | |
| Subcuenca: | RÍO BOGOTÁ | | | |
| Nombre de la fuente: | RÍO BOGOTÁ | | | |
| Altura: | 2560 msnm | | | |
| Caudal aforado: | 0.38 l/s | | | |
| Período climático de aforo | | Verano | X Invierno | Transición |

Ubicación sitio de captación

| | | |
|------------------|-----------------|-----------|
| Coordenada Norte | Coordenada Este | Altitud |
| 1014382 | 10095165 | 2560 msnm |
| Predio | Pigaju | |
| Propietario | Andrés Gómez | |

Estado de conservación de las rondas de protección de la fuente

Las ronda de conservación tanto del Río Bogotá como del nacedero la Tonta, se encuentran rodeados de abundante vegetación nativa de la región, tales como Saúco, Alisos, Chusque, igualmente el propietario del predio, realizó la siembra de árboles en una ronda de aproximadamente 30 metros del punto del nacedero a la cerca perimetral.

Servidumbre

En caso de presentarse oposición por parte de los propietarios de los predios donde se pretenden construir las obras de captación o por donde pasa la red de conducción, el usuario deberá tramitar ante la Autoridad Competente la respectiva imposición de servidumbre. Sin embargo de acuerdo con el mayordomo de la finca vecina, el Señor Eudoro González, se cuenta con los permisos verbales de los propietarios.

Oposiciones

El día de la visita no hubo oposiciones.

Demanda Hídrica

La demanda hídrica se realiza teniendo en cuenta el censo de usuarios presentado que se encuentra en los folios 29 y 30 del expediente 1234.

Para calcular la demanda de agua es necesario utilizar la formula $P_o = P_1(1+r)^n$ donde:

Po = Población futura.
 P1 = Población Actual 10 habitantes
 r = Rata de crecimiento 1.5%
 n = años de proyección.

$$Po = 6 * (1+0.015)^{10}$$

7 Habitantes

USO DOMESTICO

AGRÍCOLA

PECUARIO

| Habitantes permanentes | Habitantes transitorios | Área riego | Tipo cultivo | Sistema de riego | Especie | No. Animales |
|------------------------|-------------------------|------------|--------------|------------------|---------|--------------|
| 7 | - | - | - | - | Bovinos | 45 |

CONCEPTO TÉCNICO

De acuerdo con la visita realizada se puede establecer lo siguiente:

- La ubicación del nacedero La Tonta, no se encuentra ubicado ni en áreas de reserva forestal protectora declarada.
- no se requiere la imposición de servidumbres.
- Se requiere la siguiente aplicación de módulos de consumo:

| USOS DEL AGUA | DEMANDA | | UNIDAD | MÓDULOS DE CONSUMO MENSUAL | | | | | | | | | | | |
|---|------------|--------------------------|---------------------|----------------------------|------|-------|-------|------|-------|-------|------|-------|------|------|------|
| | INDIVIDUOS | | | ENERO | FEB. | MARZO | ABRIL | MAYO | JUNIO | JULIO | AGO. | SEPT. | OCT. | NOV. | DIC. |
| DOMÉSTICO | 7 | hab. permanentes | l/hab*día | 125 | 125 | 125 | 125 | 125 | 125 | 125 | 125 | 125 | 125 | 125 | 125 |
| | 0 | hab. transitorios | | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 |
| CAUDAL REQUERIDO DOMESTICO | | | l/s | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 |
| PECUARIO | 145 | bovinos | l/anim*día | 25.0 | 25.0 | 25.0 | 25.0 | 25.0 | 25.0 | 25.0 | 25.0 | 25.0 | 25.0 | 25.0 | 25.0 |
| | 0 | equinos | | 20.0 | 20.0 | 20.0 | 20.0 | 20.0 | 0.0 | 20.0 | 20.0 | 20.0 | 20.0 | 20.0 | 20.0 |
| | 0 | ovinos | | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| | 0 | porcinos | | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| | 0 | avícolas | | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| | 0 | otros | | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| CAUDAL REQUERIDO PECUARIO | | | l/s | 0.04 | 0.04 | 0.04 | 0.04 | 0.04 | 0.04 | 0.04 | 0.04 | 0.04 | 0.04 | 0.04 | 0.04 |
| AGRÍCOLA | 0 | pasto (ha) | l/ha*s | 0.27 | 0.17 | 0.09 | 0.09 | 0.11 | 0.28 | 0.28 | 0.29 | 0.18 | 0.04 | 0.03 | 0.19 |
| | | Eficiencia Sistema Riego | % | 0.75 | 0.75 | 0.75 | 0.75 | 0.75 | 0.75 | 0.75 | 0.75 | 0.75 | 0.75 | 0.75 | 0.75 |
| | 0 | flores (ha) | l/ha*s | 0.35 | 0.32 | 0.32 | 0.31 | 0.30 | 0.24 | 0.23 | 0.30 | 0.30 | 0.28 | 0.26 | 0.26 |
| | | Eficiencia Sistema Riego | % | 0.75 | 0.75 | 0.75 | 0.75 | 0.75 | 0.75 | 0.75 | 0.75 | 0.75 | 0.75 | 0.75 | 0.75 |
| CAUDAL REQUERIDO AGRÍCOLA | | | l/s | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| CAUDAL PROMEDIO AGRÍCOLA | | | l/s | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| CAUDAL TOTAL REQUERIDO | | | l/s | 0.05 | 0.05 | 0.05 | 0.05 | 0.05 | 0.05 | 0.05 | 0.05 | 0.05 | 0.05 | 0.05 | 0.05 |
| CAUDAL A ASIGNAR (Caudal Promedio Total Requerido) | | | l/s | 0.05 | | | | | | | | | | | |
| | | | m ³ /día | 5 | | | | | | | | | | | |
| | | | m ³ /mes | 135 | | | | | | | | | | | |

De acuerdo con la oferta de la fuente hídrica y lo conceptualizado anteriormente, se considera procedente otorgar concesión de aguas superficiales, en el caudal calculado anteriormente descrito y con destino a satisfacer las necesidades allí establecidas.

RECOMENDACIONES Y OBLIGACIONES:

Concesión

Otorgar a favor del Señor Andrés Gómez Rey, identificado con cédula de ciudadanía N° 79.123.456 de Bogotá, concesión de aguas superficiales, proveniente de la fuente denominada Río Bogotá, Nacedero La Tonta, en un caudal total de 0.05 l/s, para beneficio del predio Pigaju, Jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá, en los siguientes usos:

| Usos | Caudal (l/s) | Caudal m³/mes |
|-------------------|---------------------|---------------------------------|
| Consumo Doméstico | 0.01 | |
| Pecuario | 0.04 | |
| Total | 0.05 | 135 |

Sistema de captación

Para efecto de garantizar la derivación exclusiva del caudal asignado, el Señor Andrés Gómez Rey beneficiario de la concesión de aguas deberá construir en el punto de captación de aguas la obra de captación de acuerdo a los diseños adoptados mediante el Acuerdo CAR No. 11 de 2005, para lo cual se otorgará un término de tres (3) meses. Al finalizar la construcción deberá informar a la Corporación con el fin de efectuar su recibo formal.

De acuerdo con lo anterior, se recomienda realizar la entrega al usuario de los diseños de obras de captación definidos en el Acuerdo 11 del 2005.

Siembra de árboles

El beneficiario de la concesión de aguas, debe sembrar como medida de compensación ochenta (80) árboles de especies nativas en el punto de captación, donde se pueden involucrar las siguientes especies nativas Aliso, Arrayán, Arboloco, Trompeto entre otros. Con alturas de mínimo 2 metros con distancias de siembra de aproximadamente 3 al tresbolillo o triángulo, y también siembra de especies arbustivas

Plazo de la concesión

El término de la concesión que se otorga es de diez (10) años contados a partir del acto administrativo que acoja el presente informe técnico.

Programa de uso eficiente y ahorro de agua

El beneficiario de la concesión de aguas superficiales, se exonera de presentar un programa de uso eficiente y ahorro de agua, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 373 de 1997.

Se recomienda al Área Jurídica de la Oficina Bogotá D.C. – La Calera de la CAR, tomar las demás jurídicas a que haya lugar teniendo en cuenta lo establecido en el concepto técnico del presente informe.

Fuente: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, adaptado por el autor.

Explicamos lo plasmado: En principio este acto administrativo preparatorio no posee un contenido general y constante en el comportamiento de la autoridad, ni definición conceptual de su contenido en la Ley, así las cosas, es la interpretación que realiza el funcionario o contratista visitador, aquello que determina la viabilidad o no de otorgar o negar la concesión.

Como es de suponer el conocimiento del régimen jurídico probatorio de un profesional de las ciencias descriptivas no es muy alto²⁵⁵ y en consecuencia no es acertado pretender que éste realice una valoración de las mismas. Su trabajo debe limitarse a la captura de la realidad.

Por todo lo anterior es posible observar que la captura de la prueba en el derecho ambiental no cumple a cabalidad las reglas del derecho probatorio, violentando el debido proceso. Sin embargo es la práctica común²⁵⁶.

Para terminar lo dicho en el presente aparte me permito realizar algunas apreciaciones sobre la participación²⁵⁷; que como se dijo con anterioridad, en este tipo de procedimientos no es del todo efectiva por los mecanismos que se disponen para ello²⁵⁸. Para dar sustento a la afirmación propuesta estudiaremos más a fondo el concepto.

Según el Diccionario de la Lengua Española, por participación se debe entender “*f. Acción y efecto de participar.*” y por participar “*intr. Dicho de una persona: Tomar parte en algo.*”²⁵⁹, lo cual a la luz de nuestro interés no otorga contenido al termino en cita. Lo anterior indudablemente responde a que “[...] *el concepto participación se caracteriza por*

²⁵⁵ Nótese que el técnico en sus recomendaciones en el caso planteado propone un tiempo superior al legal, la inclusión sin fundamento técnico o jurídico de medidas de compensación por más que reconoce que el usuario ha realizado siembras; la configuración y entendimiento inadecuado de la figura de servidumbre entre muchos otros temas que escapan a su experticia.

²⁵⁶ Situación más preocupante cuando se trata de procedimientos sancionatorios.

²⁵⁷ El presente texto fue presentado en el libro “La protección jurídica del agua” de RODRIGUEZ, Gloria Amparo, LOZANO, Carlos, GOMEZ REY, Andrés, “*Protección Jurídica del Agua en Colombia*” Grupo Editorial Ibáñez, 2011.

²⁵⁸ Vimos ya, los inconvenientes de la publicidad del acto que ordena la práctica de una visita.

²⁵⁹ Real Academia Española, “Diccionario de la Lengua Española”, Volumen uno, Vigésima Segunda Edición, Madrid, 2001.

múltiples interpretaciones o por pluralidad de significados que a lo largo del tiempo ha tenido[...]”²⁶⁰.

No obstante se dirá que “[...] *la participación es estar presente de forma activa en los procesos que nos preocupan e interesan porque este es un derecho fundamental*²⁶¹ *de las personas y de la colectividad mediante el cual se busca prevenir el abuso del poder político y económico[...]*”²⁶² que para nuestro estudio sería evitar la arbitrariedad de las entidades que componen el SINA y son competentes en la materia.

El caso sub-examine encontramos dos regímenes que se pueden contraponer aunque en estricto sentido se trate de una clase de participación llamada en los procedimientos de tipo administrativo -concesión de aguas superficiales-, bajo la cual se “[...] *da la posibilidad a cualquier persona, ya sea natural o jurídica, pública o privada, sin necesidad de demostrar interés alguno, de intervenir en los procedimientos administrativos que adelanta la autoridad ambiental para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias ambientales de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente[...]*”²⁶³. Los regímenes son, lo dispuesto en el decreto 1541 de 1978 y lo dispuesto en la Ley 99 de 1993.

La contraposición planteada recae sobre el interés que se debe demostrar un ciudadano

²⁶⁰ RODRIGUEZ, Gloria Amparo y MUÑOZ, Lina Marcela, “*La participación en la Gestión Ambiental: Un reto para el nuevo milenio*”, Editorial de la Universidad del Rosario, 2009.

²⁶¹ Sobre el carácter de Fundamental véase: CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-418 de 2002, M.P. TAFUR GALVIS, Álvaro.

²⁶² RODRIGUEZ, Gloria Amparo y MUÑOZ, Lina Marcela, “*La participación en la Gestión Ambiental: Un reto para el nuevo milenio*”, Editorial de la Universidad del Rosario, 2009.

²⁶³ *Ibidem*.

para participar y el tiempo para hacerlo; así pues el primer régimen -el Decreto 1541, plantea *“Por lo menos con diez (10) días de anticipación a la práctica de la visita oculta el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Inderena, hará fijar en lugar público de sus oficinas y de la alcaldía o de la inspección de la localidad, un aviso en el cual se indique el lugar, la fecha y el objeto de la visita, para que las personas que se crean con derecho a intervenir puedan hacerlo.*

Para mayor información, en aquellos lugares donde existan facilidades de transmisión radial, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Inderena, podrá, a costa del peticionario, ordenar un comunicado con los datos a que se refiere el inciso anterior, utilizando tales medios”

“Toda persona que tenga derecho o interés legítimo, puede oponerse a que se otorgue la concesión. La oposición se hará valer ante el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Inderena, antes de la visita ocular o durante esta diligencia, exponiendo las razones en las cuales se fundamenta y acompañando los títulos y demás documentos que el opositor crea convenientes para sustentarla. El Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Inderena, por su parte, podrá exigir al opositor y al solicitante de la concesión los documentos, pruebas y estudios de orden técnico y legal que juzgue necesarios, fijando para allegarlos un término que no excederá de treinta (30) días.

La oposición se decidirá conjuntamente en la resolución que otorgue o niegue la

concesión.”

En este sentido la participación en concesiones de aguas superficiales de acuerdo con esta norma y no con la Ley 99 de 1993 se podrá realizar en el tiempo, únicamente antes o durante la práctica de la visita ocular, por consiguiente vencido el mismo no procede; dejando sin esta posibilidad el lapso comprendido entre la elaboración del informe técnico y la expedición del acto administrativo que otorga o niega.

Ahora bien, en los casos de prórroga o de modificación del acto será posible participar. Aunque la norma en cita no contempla dicha posibilidad, el procedimiento contempla la realización de una visita, entonces es posible entender que si.

Refiriéndonos ahora sobre el segundo límite, es posible observar que la norma trae consigo la condición de poseer un interés legítimo para participar, es decir se exige de legitimación en el procedimiento *-legitimatío ad processum-* la cual es un presupuesto para comparecer al trámite en comento. Así pues, quien no lo posea podrá verse excluido de las decisiones a adoptar.²⁶⁴

De esta manera, es posible encontrar que sea rechazada una intervención en la concesión por ausencia de legitimación o por ser extemporánea ya que la norma lo exige. En efecto ocurre como se observó en el expediente 2001-761-9306. Sin embargo hay que considerar

²⁶⁴ Situación que ampliamente contradice normas de superior jerarquía, como la Ley 99 de 1993 y la Constitución Política de Colombia.

que el ambiente, al ser un derecho en interés colectivo permite o debe permitir que cualquier persona pueda participar; lo cual nos remite a Ley 99 de 1993, en donde encontramos lo dispuesto en el Artículo 69:

“Del Derecho a Intervenir en los Procedimientos Administrativos Ambientales. Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, podrá intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales.” Lo cual nos invita a pensar que bajo esta norma los requisitos de tiempo y de legitimación en la causa no son aplicables.

Esta contradicción normativa genera una posibilidad discrecional de la autoridad ambiental de expedir un acto negando o aprobando una participación, sin que se viole el principio de legalidad. No obstante, es importante en protección de la seguridad jurídica tomar una única opción, la cual seguramente deberá responder a las reglas de interpretación mencionada con anterioridad. En donde encontraremos que la Ley 99 posee más jerarquía que el decreto y es posterior en el tiempo²⁶⁵.

En adición, encontramos que la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-, prevé la intervención de terceros en todo procedimiento administrativo general, lo cual constituye otra posibilidad de

²⁶⁵ Lo anterior sin incluir el texto constitucional.

participación, sin que establezca tiempo alguno, pero exigiendo una especie de legitimación en la causa respecto de ser sujeto pasivo de los efectos de acto; veamos la norma:

“Artículo 38. Intervención de terceros. Los terceros podrán intervenir en las actuaciones administrativas con los mismos derechos, deberes y responsabilidades de quienes son parte interesada, en los siguientes casos:

1. Cuando hayan promovido la actuación administrativa sancionatoria en calidad de denunciantes, resulten afectados con la conducta por la cual se adelanta la investigación, o estén en capacidad de aportar pruebas que contribuyan a dilucidar los hechos materia de la misma. 2. Cuando sus derechos o su situación jurídica puedan resultar afectados con la actuación administrativa adelantada en interés particular, o cuando la decisión que sobre ella recaiga pueda ocasionarles perjuicios. 3. Cuando la actuación haya sido iniciada en interés general. “

No obstante lo anterior debemos recordar que *“a partir de la Constitución Política de 1991, la participación aparece como un principio, un deber y un mecanismo para el ejercicio de la ciudadanía”*²⁶⁶ la cual según nuestra Corte Constitucional *“ostenta el rango de derecho fundamental”*²⁶⁷; lo cual nos invita a pensar que los límites propuestos por el Decreto 1541 son inaplicables.

²⁶⁶ RODRIGUEZ, Gloria Amparo y MUÑOZ, Lina Marcela, *“La participación en la Gestión Ambiental: Un reto para el nuevo milenio”*, Editorial de la Universidad del Rosario, 2009, P.:39

²⁶⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-418 de 2002, M.P.: Alvaro Tafúr Galvis.

3. ACTO ADMINISTRATIVO QUE OTORGA O NIEGA LA CONCESIÓN

Quince días contados a partir de la práctica de la visita, la Corporación se encuentra en la obligación legal de expedir una resolución otorgando o negando la concesión de aguas superficiales. En caso negativo es viable la presentación de los recursos de ley. Veamos su forma y modelo.

**Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR
Subdirección Jurídica
República de Colombia**

**RESOLUCIÓN SJUR No. 06 del 15 de septiembre de 2010
(Por medio de la cual se otorga una concesión de aguas superficiales)**

LA SUBDIRECTORA JURÍDICA DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR, en uso de las facultades legales que le confiere el numeral 9º del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y específicamente en lo dispuesto en el Decreto-Ley 2811 de 1974, Decreto 1541 de 1978 y en el Acuerdo 10 de 1989 de la Corporación y en especial las delegadas por la Dirección General, mediante Resolución 901 del 3 de marzo de 2006, modificada por la Resolución 1063 del 28 de marzo de 2006 y,

CONSIDERANDO:

Que mediante solicitud radicada en la Corporación bajo el No. 20100000001 del 3 de enero de 2010, el señor ANDRÉS GÓMEZ REY, identificado con cédula de ciudadanía N° 79.123.456 de Bogotá, en su condición de propietario del predio denominado Pigaju, identificado con matrícula inmobiliaria 50N- 100000 y cédula catastral N° 100000001000005, localizado en la vereda Guaymaral, en la Localidad de Suba del Distrito Capital de Bogotá, departamento de Cundinamarca, solicitó concesión de aguas superficiales para ser derivada de la fuente de uso público Río Bogotá -Meandro La Tonta-, con destino a satisfacer las necesidades de uso doméstico y pecuario.

Que en atención a la solicitud en mención, esta Corporación mediante Auto 001 del 15 de enero de 2010 (fl. 5), dio inicio al trámite administrativo de la solicitud de concesión de aguas dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley 99 de 1993 y se ordenó el cobro por concepto del servicio de evaluación ambiental teniendo en cuenta lo previsto en el Acuerdo 01 del 30 de enero de 2001 aclarado por el Acuerdo 17 de Julio 25 de 2001 de la CAR, derogado por el Acuerdo 23 de 2009 y en consecuencia ordenó su publicación en el boletín de la CAR de fecha 30 de enero de 2010 visible a folio 42 del expediente.

Que el servicio de evaluación ambiental fue cancelado por el Señor ANDRÉS GÓMEZ REY, dentro del término previsto según copia de consignación que obra a folio 20 del expediente, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, que modificó el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, que facultó a las entidades ambientales para cobrar el servicio de evaluación y seguimiento de las licencias ambientales, permisos, concesiones y demás instrumentos de control.

Que mediante Auto OBDC 003 del 1 de febrero de 2010, se fijó la fecha y hora para la realización de la visita técnica (fls 32-33) que fue publicado en: 1º La Alcaldía Local de Suba según constancias que obran a folios

38- 41 2. Cartelera de la CAR según constancia que obra a folio 45.

Que en curso de la actuación administrativa de visita técnica, no se presentó oposición alguna.

Que mediante Acuerdo No.11 de 21 de abril de 2005, expedido por el Consejo Directivo de esta Corporación, se modificó el artículo 106 del Acuerdo 10 de 1.989, exceptuando de la aprobación de los planos y de las obras de captación a las concesiones de aguas superficiales que hayan cumplido los requisitos legales y reglamentarios, con caudales iguales o inferiores a un litro por segundo; de igual forma estableció que en esos casos, la Corporación al momento de otorgar la concesión de aguas superficiales, entregará al beneficiario el “Diseño de obras de captación de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR”, el cual forma parte integral del citado Acuerdo.

Que en el mismo acuerdo se establece que si el usuario no está conforme con el diseño entregado, deberá manifestarlo haciendo uso de los recursos de ley y aportar su propuesta de planos y diseños para aprobación de la Corporación en los términos de los artículos 120 del Decreto Ley 2811 de 1.974 y 188 del Decreto 1541 de 1.978.

Que mediante Acuerdo 31 de 2005, modificado por el Acuerdo 04 del 27 de febrero de 2006, expedido por el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR, se adoptaron los módulos de consumo para los diferentes usos del recurso hídrico, en jurisdicción de la CAR, de conformidad con el documento denominado “Estudio para la Determinación de Módulos de Consumo para Beneficio Hídrico”.

Que surtido el anterior trámite, la Oficina Bogotá-La Calera, mediante informe técnico N° 04 del 28 de febrero de 2010, recomendó otorgar el permiso²⁶⁸ de concesión de aguas superficiales a favor del señor ANDRÉS GÓMEZ REY, identificado con cédula de ciudadanía N° 79.123.456 de Bogotá, para derivarla de la fuente de uso público denominada Río Bogotá, en un caudal de 0.05 L.p.s., en los términos que se establecen en la parte resolutive de la presente providencia, teniendo en cuenta la siguiente tabla:

| USOS DEL AGUA | DEMANDA | | UNIDAD | MÓDULOS DE CONSUMO MENSUAL | | | | | | | | | | | |
|---|------------|--------------------------|---------------------|----------------------------|------|-------|-------|------|-------|-------|------|-------|------|------|------|
| | INDIVIDUOS | | | ENERO | FEB. | MARZO | ABRIL | MAYO | JUNIO | JULIO | AGO. | SEPT. | OCT. | NOV. | DIC. |
| DOMÉSTICO | 7 | hab. permanentes | l/hab*día | 125 | 125 | 125 | 125 | 125 | 125 | 125 | 125 | 125 | 125 | 125 | 125 |
| | 0 | hab. transitorios | | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 |
| CAUDAL REQUERIDO DOMESTICO | | | l/s | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 |
| PECUARIO | 145 | bovinos | l/anim*día | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 |
| | 0 | equinos | | 20,0 | 20,0 | 20,0 | 20,0 | 20,0 | 0,0 | 20,0 | 20,0 | 20,0 | 20,0 | 20,0 | 20,0 |
| | 0 | ovinos | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| | 0 | porcinos | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| | 0 | avícolas | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| | 0 | otros | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| CAUDAL REQUERIDO PECUARIO | | | l/s | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,04 |
| AGRÍCOLA | 0 | pasto (ha) | l/ha*s | 0,27 | 0,17 | 0,09 | 0,09 | 0,11 | 0,28 | 0,28 | 0,29 | 0,18 | 0,04 | 0,03 | 0,19 |
| | | Eficiencia Sistema Riego | % | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 |
| | 0 | flores (ha) | l/ha*s | 0,35 | 0,32 | 0,32 | 0,31 | 0,30 | 0,24 | 0,23 | 0,30 | 0,30 | 0,28 | 0,26 | 0,26 |
| | | Eficiencia Sistema Riego | % | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 |
| CAUDAL REQUERIDO AGRÍCOLA | | | l/s | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| CAUDAL PROMEDIO AGRÍCOLA | | | l/s | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| CAUDAL TOTAL REQUERIDO | | | l/s | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,05 |
| CAUDAL A ASIGNAR (Caudal Promedio Total Requerido) | | | l/s | 0,05 | | | | | | | | | | | |
| | | | m ³ /día | 5 | | | | | | | | | | | |
| | | | m ³ /mes | 135 | | | | | | | | | | | |

Que en el mismo informe se recomendó entregar los diseños de la obra de captación establecidos en el Acuerdo 11 del 21 de abril de 2005, al beneficiario de la presente concesión.

²⁶⁸ Nótese como la propia Corporación utiliza indistintamente los términos.

Que de la petición y de la visita practicada se pudo establecer que para hacer uso de la concesión no se requiere de la imposición de servidumbre respectiva en razón a que el solicitante posee autorización del propietario del predio en donde se piensan realizar las obras de captación.

Que el sitio previsto para la construcción de la obra de captación se encuentra fuera de zona de reserva forestal.

Que una vez analizado el expediente, en el cual se advierte la totalidad de los requisitos para el otorgamiento de la concesión de aguas superficiales y, el contenido del informe técnico transcrito que no señala ningún impedimento de tipo especial respecto del recurso hídrico o de las condiciones geográficas del punto de captación, la Corporación procederá a otorgar la concesión solicitada en el presente trámite administrativo, para lo cual tendrá en cuenta los datos de los petentes, como las normas ambientales que rigen tal instrumento ambiental.

Que la Ley 373 de 1.997 estableció que todos los usuarios del recurso hídrico deben implementar medidas de uso eficiente y ahorro del agua, las cuales serán relacionadas en la parte resolutive del presente acto administrativo.

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- Otorgar a favor del señor ANDRÉS GÓMEZ REY, identificado con cédula de ciudadanía N° 79.123.456 de Bogotá,, en calidad de propietario del predio denominado Pigaju, identificado con matrícula inmobiliaria 50N- 100000 y cédula catastral N° 100000001000005, localizado en la vereda Guaymaral, de la Localidad de Suba del Distrito Capital de Bogotá, departamento de Cundinamarca, concesión de aguas superficiales para ser derivada de la fuente de uso público denominada Río Bogotá - Nacedero La Tonta-, en el punto de captación con coordenadas N: 1014382 y E: 10095165, con destino a satisfacer necesidades del uso discriminado en la siguiente tabla y ordenar su inscripción en el registro de la CAR.

| USO | CAUDAL LPS | CAUDAL M3 /MES |
|------------|------------|----------------|
| Doméstico: | 0.01 | |
| Pecuario | 0.04 | 135 |
| Agrícola | | |
| TOTAL | 0.05 | |

PARÁGRAFO- La presente concesión de aguas tiene un término de vigencia de diez (10) años, el cual se empezará a contar a partir de la ejecutoria de este acto administrativo. Su prórroga se efectuará siempre y cuando la solicitud se realice el último año de su vigencia, sea viable técnica y ambientalmente; y no existan razones de interés social o conveniencia pública que impidan su otorgamiento.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Entregar al beneficiario de la concesión, el “Diseño de obras de captación de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR”, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

PARÁGRAFO.- El beneficiario de esta concesión, deberán construir las obras hidráulicas dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la presente Resolución, de conformidad con los diseños de obras entregados, y por lo tanto una vez termine la construcción podrá hacer uso de la concesión de aguas.

ARTÍCULO TERCERO.- Requerir al beneficiario de la concesión, para que en el término de dos (2) meses

contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, implemente medidas de Uso Eficiente de Ahorro de Agua tales como ubicación de registros y flotadores en los tanques de almacenamiento, mantenimiento, revisión y control de fugas en las tuberías de conducción y distribución, recolección de aguas lluvias para su posterior utilización, entre otros.

ARTÍCULO CUARTO.- La presente concesión de aguas no implica la imposición de servidumbres. En caso de requerirse se deberá dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto 1541 de 1.978

ARTÍCULO QUINTO.- La beneficiaria de la concesión queda sometida a las siguientes OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES:
OBLIGACIONES.

1. Pagar la suma correspondiente a la tasa de utilización de agua cuyo valor se liquidará y cobrará de conformidad con lo previsto en el artículo 43 de la Ley 99 de 1993, reglamentada por el Decreto 155 del 22 de enero de 2004 y por la demás normas que lo desarrollen, modifiquen adicione o aclaren.

2. Preservar la ronda de protección de la fuente de agua en cuestión y mantener la vegetación protectora de la misma.

3. Dar cumplimiento a las normas de calidad establecidas en el Decreto 1594 de 1.984 y para consumo humano establecidas en el Decreto 1575 de 2007.

4. Cumplir las disposiciones ambientales en especial las previstas en el Decreto 1541 de 1978, y la ley 373 de 1997.

5. Los beneficiarios, deberán allegar a la Corporación con destino al expediente, el costo de inversión y operación anual de las obras o actividades en que incurre el proyecto, con base en lo establecido en el Acuerdo CAR 023 de 2009, con miras a efectuar el cobro por concepto del servicio de seguimiento ambiental.

6. Como medida de compensación, el beneficiario de la concesión de aguas, debe sembrar como medida de compensación ochenta (80) árboles de especies nativas en el punto de captación, donde se pueden involucrar las siguientes especies nativas Aliso, Arrayán, Arboloco, Trompeta entre otros. Con alturas de mínimo 2 metros con distancias de siembra de aproximadamente 3 al tresbolillo o triangulo, y también siembra de especies arbustivas de igual manera la mortalidad de los árboles plantados, no podrá superar el 10 % para lo cual se deberá hacer reposición. Para realizar la actividad antes descrita, los beneficiarios cuentan con un término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo.

PROHIBICIONES.-

Utilizar mayor cantidad, desperdiciar o dar destinación diferente a las aguas asignadas.

Obstaculizar o impedir la vigilancia o inspección a los funcionarios competentes de la Corporación o negarse a suministrar la información que se requiera.

Las demás contempladas en los artículos 238 y 239 del Decreto 1541 de 1.978.

ARTÍCULO SEXTO.- Las aguas de uso público, independiente de los predios a cuyo beneficio se destinan, no pueden transferirse por venta, donación o permuta, ni constituirse sobre ellas derechos personales o de otra naturaleza. Por consiguiente es nula toda cesión, transacción o en general cualquier contrato hecho sobre las aguas derivadas, de acuerdo a lo establecido en la ley.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- Serán causales de CADUCIDAD de la concesión las siguientes, las cuales están consagradas en el artículo 62 del Decreto Ley 2811 de 1974:

La cesión o el traspaso del derecho al uso del recurso, hecha a terceros sin la autorización previa del concedente.

El destino de la concesión para uso diferente al señalado en esta resolución.

El incumplimiento del concesionario a las condiciones impuestas.

Cuando se haya sancionado con multa al concesionario en dos (2) oportunidades por infracciones contra el recurso hídrico.

La no ejecución de las obras para el aprovechamiento de la concesión con arreglo a los planos y diseños entregados dentro del término que se fija en el presente acto administrativo.

Incumplimiento de las obligaciones relacionadas con la preservación de la calidad de las aguas y de los recursos relacionados.

No usar la concesión durante dos años continuos.

La disminución progresiva o el agotamiento del recurso.

PARÁGRAFO.- La declaración de caducidad no se hará sin que previamente se notifique personalmente al beneficiario las causales que a juicio de la CAR la justifiquen. El interesado dispondrá de un término de quince (15) días hábiles para rectificar o subsanar la falta o faltas de que se le acusan o para formular su defensa

ARTÍCULO OCTAVO.- La Corporación en ejercicio de su función del control y seguimiento verificará lo dispuesto en el presente acto administrativo, y en caso de incumplimiento podrá imponer las medidas preventivas y las sanciones establecidas en la Ley 1333 del 21 de julio de 2009.

ARTÍCULO NOVENO.- La Corporación se reserva el derecho de revisar esta concesión de oficio o a petición de parte por motivo de utilidad pública o interés social, cuando las circunstancias que se tuvieron en cuenta para otorgarla hayan variado o cuando considere conveniente reglamentar la derivación de las aguas para una misma corriente.

ARTÍCULO DÉCIMO.- La presente concesión de aguas no exime a la beneficiaria de la misma del cumplimiento de las obligaciones que establezca la autoridad sanitaria en relación con el uso del agua para consumo humano.

PARÁGRAFO.- Para los fines de este artículo remítase copia del presente acto administrativo a la autoridad sanitaria competente.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.- En firme la presente Resolución ordénese enviar copia a la Subdirección de Recursos Económicos y Apoyo Logístico, para lo de su competencia.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO.- Notificar el contenido de la presente Resolución al señor ANDRÉS GÓMEZ REY, o a su apoderado debidamente constituido.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO.- Publíquese el presente acto administrativo en el Boletín de la Corporación.

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO.- Comunicar el contenido de la presente providencia al Alcalde Municipal de la Calera.

ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO.- En contra de la presente Resolución procede el recurso de reposición, el cual deberá interponerse personalmente y por escrito ante la Subdirección Jurídica, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la presente Resolución, con el lleno de los requisitos previstos en el Decreto 01 de 1984.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE PUBLIQUESE Y CÚMPLASE
Subdirector Jurídico

Bogotá, D.C., Carrera 7 No. 36 - 45 www.car.gov.co

Fuente: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, adaptado por el autor.

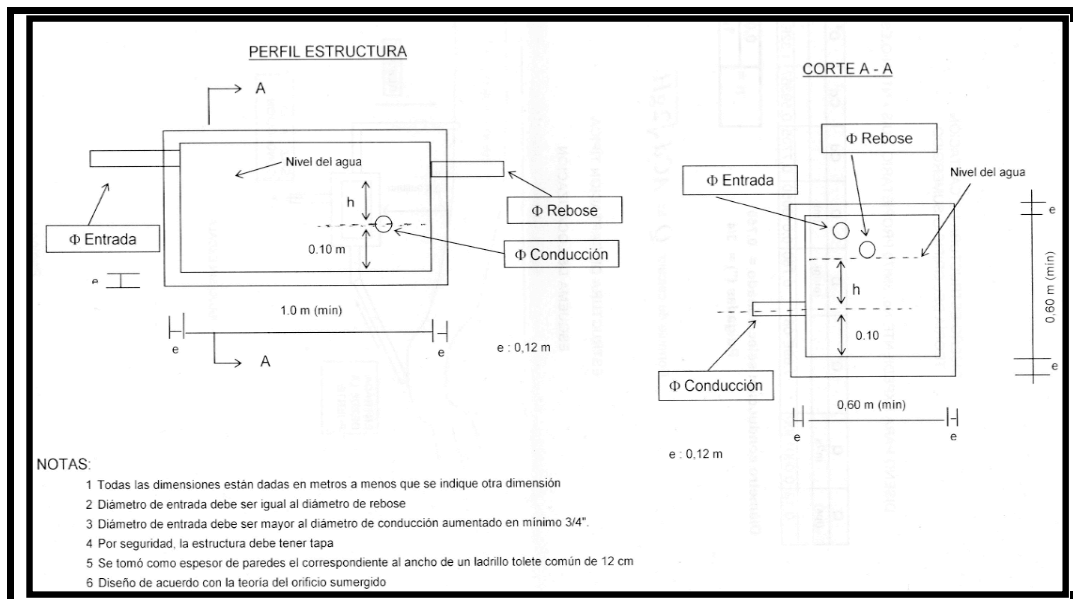
Se trata indudablemente de un acto administrativo de carácter definitivo y decisorio en el sentido ambiental, es decir, aunque pone fin al procedimiento de otorgamiento también da inicio a otro de seguimiento y control; en este sentido podríamos afirmar que se puede clasificar desde el punto de vista propuesto desde dos ópticas o de manera especial.

Es igualmente un acto escrito, expreso, particular con la salvedad citada en actos anteriores, complejo por cuanto en su conformación interviene tanto la OBDC como la Subdirección Jurídica²⁶⁹, simple y reglado.

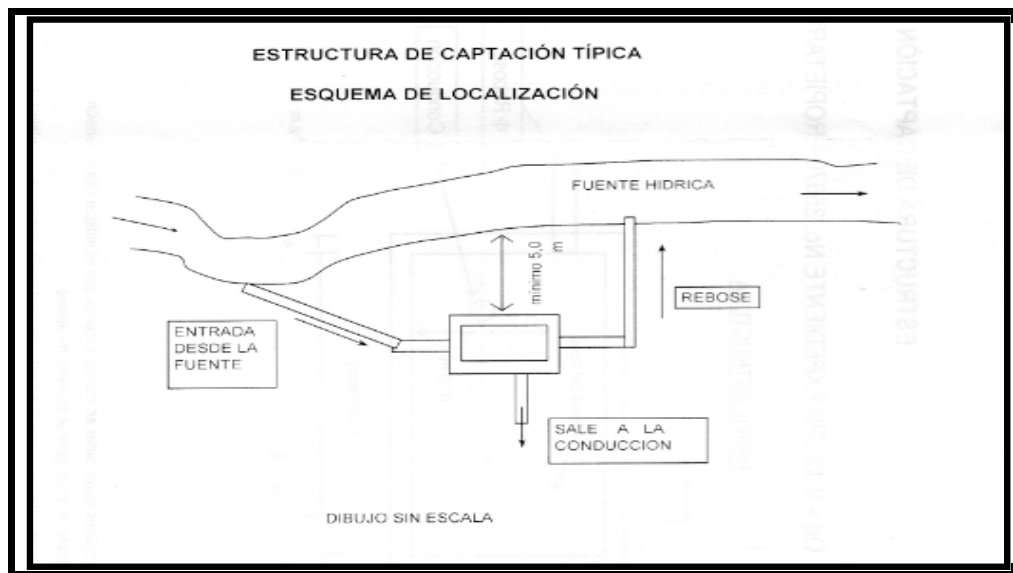
Encontramos como característica primordial ser un acto sujeto a condición, veamos: Para que el beneficiario pueda hacer uso de la concesión, es decir, ejercer su derecho real de uso precario, debe contar con: a) la entrega y aprobación de los planos y diseños de las obras para captar las aguas y b) el recibo a satisfacción de su construcción por parte de la CAR. Lo cual en últimas se identifica con la obtención de otro permiso ambiental denominado para la construcción de obras hidráulicas o para la protección de cauces y taludes marginales.

²⁶⁹ Vemos que el acto es preparado en la OBDC y enviado a la Subdirección Jurídica para su revisión.

Para dar cumplimiento a la primera condición del acto administrativo, es decir a la entrega y aprobación de los planos y diseños de las obras para captar las aguas; si el caudal otorgado es menor a un litro por segundo la CAR de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo CAR No.11 de 21 de abril de 2005, entregará los diseños, que son estos:



Fuente: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-.



Fuente: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-.

En caso que la concesión tenga un caudal superior o igual a un litro por segundo, la CAR requerirá al usuario la presentación de los planos y diseños. Una vez sean entregados estarán sujetos a su aprobación.

Una vez se presenten y aprueben los diseños por parte del concesionario se verificará que lo construido corresponda a lo aprobado; cumpliendo así con la segunda condición a la cual se encuentra sujeta la concesión: el recibo a satisfacción de su construcción por parte de la CAR.

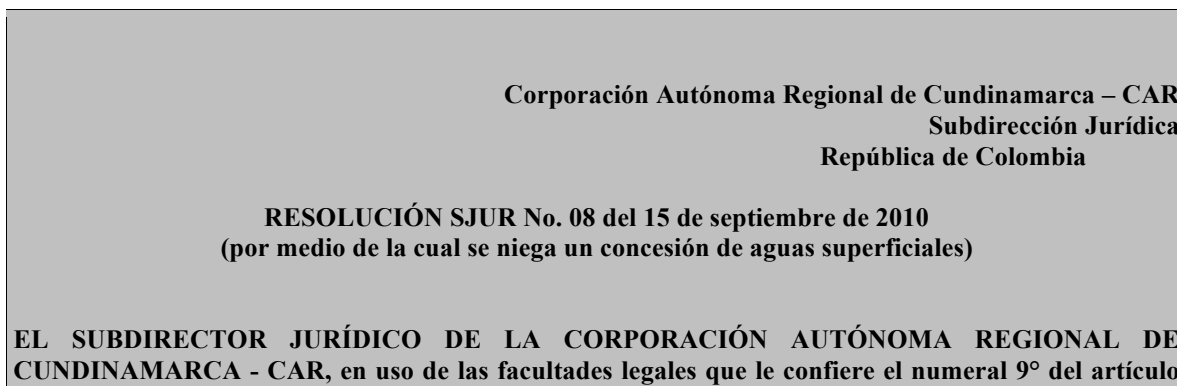
En este sentido se generan dos actos administrativos más, uno por medio del cual se aprueban las obras y otro que las recibe a satisfacción.

En ocasiones los usuarios omiten presentar los diseños, informar de su construcción

para aprobación o la CAR omite aprobar los diseños o recibir las obras a satisfacción. Situación que trae como consecuencia que el acto administrativo que otorgó la concesión no quede ejecutoriado. En este sentido encontramos actos con problemas de validez; permitiendo la existencia de un seudo concesionario que utiliza y aprovecha las aguas.

Como paréntesis debemos manifestar que se encontraron expedientes donde la ejecutoria del acto administrativo nunca se dio y la Corporación realizó el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones de la concesión; ejecutoriándolo de hecho con su comportamiento, o así entendiéndolo.

Continuando con el *iter* propuesto, también se presenta la posibilidad que la concesión sea negada por diferentes razones como no ser requerida, no existir disponibilidad del recurso, no ser ambientalmente viable²⁷⁰ entre infinitas posibilidades. La cual será acogida mediante acto administrativo que comparte la caracterización del anterior salvo estar sujeto a condición. No obstante con el fin de presentar un modelo, presentaremos la primera posibilidad, es decir no ser requerida. Veamos:



²⁷⁰ Que constituye una valoración subjetiva por parte de la Corporación. Que es posible entender por ser inviable ambientalmente

31 de la Ley 99 de 1993 y específicamente en lo dispuesto en el Decreto-Ley 2811 de 1974, Decreto 1541 de 1978 y en el Acuerdo 10 de 1989 de la Corporación y en especial las delegadas por la Dirección General, mediante Resolución 901 del 3 de marzo de 2006, modificada por la Resolución 1063 del 28 de marzo de 2006 y,

CONSIDERANDO

Que mediante solicitud radicada en la Corporación bajo el No. 20100000001 del 3 de enero de 2010, el señor ANDRÉS GÓMEZ REY, identificado con cédula de ciudadanía N° 79.123.456 de Bogotá, en su condición de propietario del predio denominado Pigaju, identificado con matrícula inmobiliaria 50N- 100000 y cédula catastral N° 100000001000005, localizado en la vereda Guaymaral, en la Localidad de Suba del Distrito Capital de Bogotá, departamento de Cundinamarca, solicitó concesión de aguas superficiales para ser derivada de la fuente de uso público Río Bogotá -Meandro La Tonta- , con destino a satisfacer las necesidades de uso doméstico y pecuario.

Que en atención a la solicitud en mención, esta Corporación mediante Auto 001 del 15 de enero de 2010 (fl. 5), dio inicio al trámite administrativo de la solicitud de concesión de aguas dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley 99 de 1993 y se ordenó el cobro por concepto del servicio de evaluación ambiental teniendo en cuenta lo previsto en el Acuerdo 01 del 30 de enero de 2001 aclarado por el Acuerdo 17 de Julio 25 de 2001 de la CAR, derogado por el Acuerdo 23 de 2009 y en consecuencia ordenó su publicación en el boletín de la CAR de fecha 30 de enero de 2010 visible a folio 42 del expediente.

Que el servicio de evaluación ambiental fue cancelado por el Señor ANDRÉS GÓMEZ REY, dentro del término previsto según copia de consignación que obra a folio 20 del expediente, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, que modificó el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, que facultó a las entidades ambientales para cobrar el servicio de evaluación y seguimiento de las licencias ambientales, permisos, concesiones y demás instrumentos de control.

Que mediante Auto OBDC 003 del 1 de febrero de 2010, se fijó la fecha y hora para la realización de la visita técnica (fls 32-33) que fue publicado en: 1° La Alcaldía Local de Suba según constancias que obran a folios 38- 41 2. Cartelera de la CAR según constancia que obra a folio 45.

Que en cumplimiento del precitado acto administrativo, la Corporación practicó la visita técnica en el predio en cuestión, determinando mediante Informe Técnico OBDC N° 04 del 28 de febrero de 2010 (fls. 30-31), lo siguiente:

“la fuente hídrica denominada la Tonta, corresponde a un reservorio artificial, el cual cumple con la función de almacenar aguas lluvias del predio en mención y del área de influencia; razón por la cual es difícil determinar la producción de aguas del mismo, ya que no se observan afluentes naturales ni afloraciones de agua en el predio que lo alimenten y garanticen un caudal permanente.

De acuerdo a lo anterior y a la normatividad ambiental vigente, este tipo de obras de almacenamiento de aguas de escorrentía no requiere el trámite de concesión de aguas ante la Corporación.

Así mismo y teniendo en cuenta que uno de los usos requeridos por el señor ANDRÉS GÓMEZ REY, corresponde al doméstico, se presume contaminación de las aguas almacenadas en este reservorio, ya que se encuentran cultivos de papa a escasos metros del mismo, los cuales por la pendiente favorecen el aporte de agroquímicos; lo cual no es recomendable para la salud humana.

Los propietarios de esta área común donde se ubica el reservorio, son los encargados de realizar las actividades de administración, protección y mantenimiento del mismo”.

En cuanto a la captación de aguas, esta se sigue realizando del reservorio de aguas lluvias.

No se encontró afloraciones de agua, ni afluentes que pudieran alimentar el reservorio. Este tipo de obras no requiere trámite de concesión de aguas ante la Corporación...”

Que el artículo 79 de la Constitución Política, dispone que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano, para lo cual la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla, de tal manera, impone al Estado la obligación de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica, fomentando la educación para el logro de estos fines.

Que el artículo 80 *Ibidem*, determina que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; previniendo y controlando los factores de deterioro ambiental, imponiendo las sanciones legales exigiendo, cuando haya lugar, la reparación de los daños causados.

Que de conformidad con lo previsto en el numeral 12 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, es función de la Corporación ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos.

Que de acuerdo a lo estipulado en el artículo 143 del decreto 1541 de 1984, sin perjuicio del dominio público de las aguas lluvias, y sin que pierdan tal carácter, el dueño, poseedor o tenedor de un predio puede servirse sin necesidad de concesión de las aguas lluvias que caigan o se recojan en este, mientras por este discurren, exceptuando de esa situación del uso de las aguas lluvias sin concesión, cuando estas aguas forman un cauce natural que atraviese varios predios, y cuando aún sin encausarse salen del inmueble de conformidad con el artículo 144 *ibidem*.

Que según el artículo 148 del Decreto – Ley 2811 de 1974 y el artículo 145 del decreto 1541 de 1984, el dueño, poseedor o tenedor de un predio puede servirse de las aguas lluvias que caigan o se recojan en este mientras por el discurran, de igual manera establece que podrán, en consecuencia, de lo anterior, construir dentro de su propiedad las obras adecuadas para almacenarlas y conservarlas, siempre que con ellas no cause perjuicios a terceros.

Que de conformidad con el artículo 61 del Decreto 1541 de 1978, y el artículo 40 del Acuerdo CAR 10 de 1989, cumplido el procedimiento establecido en la Ley, la autoridad ambiental, decidirá mediante providencia motivada si es o no procedente otorgar la concesión solicitada.

Que la fuente de uso público propuesta para captar el agua, denominada Nacedero La Tonta, corresponde a un reservorio artificial, el cual cumple con la función de almacenar aguas, y no cuenta con afluentes naturales, ni afloraciones de agua que lo alimente, determinándose mediante los informes técnicos referidos, que la misma corresponde a un reservorio de aguas lluvias.

Que de lo anteriormente expuesto, se colige que en el presente trámite no se requiere del permiso de concesión de agua, en los términos del artículo 143 del decreto 1541 de 1984, por lo tanto se procederá a negar a solicitud de la concesión de aguas superficiales.

Que en mérito de lo expuesto, la Subdirectora Jurídica de la Corporación Autónoma Regional- CAR;

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Negar la concesión de aguas superficiales solicitada por el señor ANDRÉS GÓMEZ REY, identificado con Cédula de Ciudadanía N° 79.123.456 de Bogotá, para ser derivada de la fuente de uso público denominada Meandro La Tonta, localizado en la vereda Guaymaral de la localidad de Suba del Distrito Capital de Bogotá, Cundinamarca en beneficio del predio de su propiedad denominado Pigaju, identificado con matrícula inmobiliaria 50N- 100000 y cédula catastral N° 100000001000005, por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO: Advertir al Señor GÓMEZ, que si desea captar agua de alguna otra fuente hídrica, en beneficio del predio en cuestión, deberán solicitar ante la Corporación, el permiso de concesión de aguas, de igual manera se advierte que el uso indebido de los Recursos Naturales, dará lugar a la imposición de las medidas preventivas y/o a las sanciones previstas en la Ley 1333 del 21 de julio de 2009.

ARTÍCULO TERCERO: Una vez ejecutoriada la presente resolución, ordénese el archivo definitivo del expediente radicado bajo el No. 8001-761-1234.

ARTÍCULO CUARTO: Publicar el presente auto en el boletín de la Corporación.

ARTÍCULO QUINTO: Notificar el contenido de la presente Resolución a señor ANDRÉS GÓMEZ REY, identificado con Cédula de Ciudadanía N° 79.123.456 de Bogotá, o a sus apoderados debidamente constituidos.

ARTÍCULO SEXTO: Comunicar el contenido del presente acto administrativo a la Alcaldía Local de Suba.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- En contra de la presente Resolución procede el recurso de reposición, el cual deberá interponerse personalmente y por escrito, ante la Subdirección Jurídica, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación personal o a la desfijación del edicto de la presente Resolución, con el lleno de los requisitos previstos en el Decreto 01 de 1984.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE PUBLIQUESE Y CÚMPLASE

Subdirector Jurídico

Bogotá, D.C., Carrera 7 No. 36 - 45 www.car.gov.co

Fuente: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, adaptado por el autor.

En nuestro sentir este tipo de causales para negar la concesión pudieran ser detectados con la información solicitada en un comienzo o con una averiguación previa por parte de la CAR y de esta manera evitar tanto el desgaste administrativo como el cobro innecesario del servicio evaluación al usuario. Por esta razón se planteó en un comienzo el elemento fuente como parte de la particular legitimación en la causa requerida.

De esta manera cerramos la etapa de otorgamiento y negativa de la concesión de aguas

superficiales y nos corresponde examinar algunos de los actos que se presentan con posterioridad a su otorgamiento.

4. ETAPA DE SEGUIMIENTO Y CONTROL

Una vez es otorgada la concesión y ejecutoriado su acto administrativo, le corresponde a la Corporación vigilar que sean cumplidas las obligaciones que sobre el beneficiario recaen.

No obstante antes de comenzar debemos indicar que en diversos expedientes se encontró que, aunque nunca se recibieron las obras a satisfacción y por ende no se dio cumplimiento a la condición suspensiva a la cual está sujeta el acto administrativo que otorga la concesión; la autoridad ambiental comienza a realizar seguimiento con los apartes que a continuación se describen; ocurriendo así que, el AA que otorga la concesión queda ejecutoriado por el comportamiento de la autoridad ambiental; podríamos mal decir “por conducta concluyente”

Continuando, encontramos en esta etapa un nuevo cobro, esta vez por concepto de seguimiento, visitas oculares, informes técnicos²⁷¹ y actos administrativos que reflejen la realidad encontrada.

A propósito, es de acuerdo al comportamiento del concesionario que se generan los actos administrativos, en donde podemos encontrar que cumplió con lo ordenado o no lo hizo. En

²⁷¹ Modelos propuestos con anterioridad.

el primer caso no se genera acto alguno que declare el cumplimiento y se esperará a que el beneficiario manifieste su intención de prorroga o renuncia.

Caso contrario, la Corporación de manera discrecional valora la necesidad o de requerir al usuario el cumplimiento de las obligaciones o anunciar la caducidad. Insistimos que no existe claridad en que incumplimiento amerita una u otra posibilidad quedando en manos de la autoridad ambiental. Teniendo en cuenta que ya fue caracterizado el auto de requerimientos, será menester develar el que anuncia la caducidad y el que la decreta; no sin antes referirnos a esta figura.

El término caducidad responde a cuatro realidades, a saber: a) “cuando una acción procesal es viable”²⁷², b) como una prerrogativa del Estado en contratos públicos, c) como una forma de extinción unilateral del acto administrativo por parte del ente estatal²⁷³ derivada del incumplimiento de las obligaciones en él impuestas, tales como vencimiento de plazos, incumplimiento propiamente dicho o mora²⁷⁴ y d) como una sanción.

²⁷² GONZALEZ VILLA, Julio Enrique, Derecho Ambiental Colombiano, parte Especial, Tomo II, Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C., 2006. P.:264.

²⁷³ Ya que si fuese al contrario estaríamos hablando de otra figura como la renuncia a la concesión.

²⁷⁴ *Caso particular lo dispuesto en el “Artículo 62º.- Serán causales generales de caducidad las siguientes; aparte de las demás contempladas en las leyes:*

a.- La cesión del derecho al uso del recurso, hecha a terceros sin autorización del concedente.

b.- El destino de la concesión para uso diferente al señalado en la resolución o en el contrato;

c.- El incumplimiento del concesionario a las condiciones impuestas o pactadas

d.- El incumplimiento grave o reiterado de las normas sobre preservación de recursos, salvo fuerza mayor debidamente comprobadas, siempre que el interesado de aviso dentro de los quince días siguientes al acaecimiento de la misma;

e.- No usar la concesión durante dos años;

f.- La disminución progresiva o el agotamiento del recurso;

g.- La mora en la organización de un servicio público o la suspensión del mismo por término superior a tres meses, cuando fueren imputables al concesionario;

h. Las demás que expresamente se consignen en la respectiva resolución de concesión o en el contrato” del Código de Recursos Naturales y lo dispuesto en el “Artículo 248: Serán causales de caducidad de las

Teniendo en cuenta que nos encontramos inmersos en el análisis de la concesión de aguas superficiales como una autorización administrativa, las dos primeras figuras no son aplicables. En cambio, si es posible referirnos a la caducidad en términos de sanción y extinción del acto. Veamos:

En los dos casos la caducidad se refiere a un castigo consistente en la pérdida del permiso ambiental. Sin embargo cuando se trate como sanción contemplada en el numeral 3 del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 requiere para su declaratoria adelantar el procedimiento allí contenido y cuando se trate como extinción del acto se tiene un procedimiento sumario y menos riguroso.

De esta manera encontramos que la caducidad puede ser declarada a través de dos procedimientos diferentes a elección de la autoridad ambiental. Teniendo en cuenta que se la caducidad como extinción es simple, es el común actuar de las autoridades, por lo cual será objeto de caracterización. En este caso, la declaratoria de caducidad tiene dos pasos: El primero de ellos es un acto administrativo que anuncia la caducidad en donde se le informa al usuario del incumplimiento de las normas o las obligaciones de la concesión para que en

concesiones las señaladas en el artículo 62 del Decreto - Ley 2811 de 1974.

Para efectos de la aplicación del literal d se entenderá que hay incumplimiento reiterado:

a. Cuando se haya sancionado al concesionario con multas, en dos oportunidades;

b. Cuando se haya requerido al concesionario en dos oportunidades para la presentación de los planos.

Se entenderá por incumplimiento grave:

a. La no ejecución de las obras para el aprovechamiento de la concesión con arreglo a los planos aprobados, dentro del término que se fija;

b. El incumplimiento de las obligaciones relacionadas con la preservación de la calidad de las aguas y de los recursos relacionados” del Decreto 1541 de 1978.

un termino de diez días presente sus descargos y el segundo el acto que la decreta. Veamos el modelo del acto administrativo que anuncia la caducidad:

**Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR
Oficina Bogotá D.C-La Calera
República de Colombia**

**AUTO OBDC No. 09 del 15 de octubre de 2010
(Por medio del cual se anuncia la caducidad)**

EL JEFE DE LA OFICINA BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – LA CALERA DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR, en ejercicio de las facultadas delegadas por la Dirección General mediante las Resoluciones 348 y 901 de 2006,

CONSIDERANDO:

Que esta Corporación mediante Resolución N° 006 del 15 de septiembre de 2010 (fl. 33-35), resolvió otorgar a favor del señor ANDRÉS GÓMEZ REY, concesión de aguas superficiales, en un caudal de 0.05 l.p.s para derivarla de la fuente de uso público denominada Río Bogotá, para beneficio del predio Pigaju, ubicado en la vereda Guaymaral, de la Localidad de Suba del Distrito Capital de Bogotá, Cundinamarca para satisfacer necesidades o usos domésticos y pecuarios.

Que de conformidad con la Resolución 006 del 15 de septiembre de 2010, el término de la concesión otorgada es de diez (10) años, contados a partir del la ejecutoria de la providencia que apruebe diseños, planos y memorias de cálculo.

Esta Corporación en desarrollo de lo preceptuado en el Acuerdo 11 del 21 de abril de 2005, dispuso exonerar al Señor GÓMEZ, beneficiario de la concesión de aguas superficiales otorgada mediante Resolución N° 006 del 15 de septiembre de 2010, de la presentación y aprobación de planos o diseños de las obras de captación y en su lugar le fueron entregados.

Que en visita de seguimiento y control, incorporada mediante Informe técnico N° 007 del 30 de agosto de 2010, (fl. 52), la Corporación determinó:

“... No se dio cumplimiento a lo establecido en el Artículo 1° de la Resolución N° 006 del 24 de Febrero de 2000, teniendo en cuenta que el Señor GÓMEZ, construyó unas obras que no corresponden a las entregadas por la Corporación.

- Se realizó aforo del caudal captado y se pudo determinar que es mayor al otorgado en la concesión.
- El uso que se está dando al agua captada es humano y pecuario, no como lo ordena la concesión domestico y pecuario”

De acuerdo con lo anterior, se puede establecer que el Señor ANDRÉS GÓMEZ REY, incumplió las obligaciones impuestas mediante la Resolución 006 del 15 de septiembre de 2010 de acuerdo con lo dicho anteriormente.

Que dentro del contenido de la Resolución N° 006 del 15 de septiembre de 2010, quedó establecido en el Artículo Doce, que: “Son causales de caducidad por la vía administrativa; además del incumplimiento de las condiciones de que trata la presente Resolución, las contempladas en el artículo 62 del Decreto 2811 de 1974

(Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente).

Que el artículo 62 del Decreto- ley 2811 de 1974 (Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente), establece entre otras causales de la caducidad las siguientes, “.....c) El incumplimiento del concesionario a las condiciones impuestas o pactadas;...”; las cuales se encuentran incluidas en el artículo 128 del Acuerdo CAR 10 de 1989.

Que según el artículo 248 del Decreto 1541 del 1978, serán causales de caducidad de las concesiones las señaladas en el artículo 62 del Decreto - Ley 2811 de 1974.

Que a su turno, el artículo 250 del Decreto 1541 de 1978, prevé que, la declaración administrativa de caducidad no se hará sin que previamente se notifique al interesado, las causales que a juicio del ente administrador de los recursos naturales, la justifiquen. El interesado dispondrá de un término de quince (15) días hábiles, para que rectifique o subsane la falta de que se le atribuye o formule su defensa.

Que en mérito de lo expuesto,

DISPONE:

ARTÍCULO PRIMERO.- Anunciar al Señor ANDRÉS GÓMEZ REY, titular de la concesión de aguas superficiales otorgada a través de la Resolución N° 006 del 15 de septiembre de 2010, que si transcurrido quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación de la presente providencia, sin que haya subsanado, corregido, aportado lo relacionado con las obligaciones impuestas en el citado acto administrativo, o formule su defensa, se procederá a declarar la caducidad de la Concesión de Aguas, cuya declaratoria una vez en firme, acarrea la suspensión del suministro de agua en la bocatoma, para lo cual se adoptarán las medidas necesarias para impedir su aprovechamiento, conforme a lo establecido en el artículo 251 del decreto 1541 de 1978.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Ordenar la publicación del presente acto administrativo en el boletín oficial de la Corporación.

ARTÍCULO TERCERO.- Notificar el contenido de esta Resolución al señor ANDRÉS GÓMEZ REY, o a su apoderado debidamente constituido.

ARTÍCULO CUARTO.- Contra la presente providencia no procede recurso alguno por tratarse de un acto de preparatorio y de ejecución, conforme a lo establecido en el artículo 49 del Código Contencioso Administrativo.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Bogotá, D.C., Carrera 7 No. 36 - 45 www.car.gov.co

Fuente: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, adaptado por el autor.

Este acto es de carácter particular y concreto, escrito, no sujeto a condición, simple, complejo y de trámite, razón por la cual no permite interposición de recursos. Sin embargo presenta la particularidad de aceptar los descargos en un término de diez días como se había mencionado en los cuales el usuario refutará o no los cargos, presentará pruebas que

confirmen sus argumentos y podrá recurrir lo observado en la visita de seguimiento.

Las razones o descargos presentados por el concesionario, deberán ser analizadas en el acto que decide sobre la caducidad so pena de falsa motivación. Veamos la resolución que la decreta:

**Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR
Subdirección Jurídica
República de Colombia**

**Resolución SJUR No. 10 del 30 de octubre de 2010
(Por medio de la cual se declara la caducidad administrativa)**

EL SUBDIRECTOR JURÍDICO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR, en uso de las facultades legales que le confiere el numeral 9 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, Decreto- Ley 2811 de 1974, Decreto 1541 de 1978, Acuerdo 10 de 1989 y en especial las delegadas por la Dirección General, mediante Resolución 901 del 3 de marzo de 2006, modificada por la Resolución 1063 del 28 de marzo 2006 y,

CONSIDERANDO:

Que esta Corporación mediante Resolución N° 006 del 15 de septiembre de 2010 (fl. 33-35), resolvió otorgar a favor del señor ANDRÉS GÓMEZ REY, concesión de aguas superficiales, en un caudal de 0.05 l.p.s para derivarla de la fuente de uso público denominada Río Bogotá, para beneficio del predio Pigaju, ubicado en la vereda Guaymaral, de la Localidad de Suba del Distrito Capital de Bogotá, Cundinamarca para satisfacer necesidades o usos domésticos y pecuarios.

Que mediante Auto OBDC No. 09 del 15 de octubre de 2010 se anuncio la caducidad administrativa basado en lo observado en el Informe técnico N° 007 del 30 de agosto de 2010, (fl. 52), que determinó:

“...- No se dio cumplimiento a lo establecido en el Artículo 1° de la Resolución N° 006 del 24 de Febrero de 2000, teniendo en cuenta que el Señor GÓMEZ, construyó unas obras que no corresponden a las entregadas por la Corporación.

- Se realizó aforo del caudal captado y se pudo determinar que es mayor al otorgado en la concesión.

- El uso que se está dando al agua captada es humano y pecuario, no como lo ordena la concesión domestico y pecuario”

Que una vez revisado contenido de la Resolución N° 06 del 15 de septiembre de 2010, la cual, se encuentra vigente, se evidencia que el artículo sexto, prevé: “Serán causales de caducidad de la concesión las siguientes, las cuales están consagradas en el artículo 62 del Decreto- Ley 2811 de 1974.....3: el incumplimiento del concesionario a las condiciones impuestas. 5. La no ejecución de las obras para el aprovechamiento de la concesión, con arreglo a los planos y diseños entregados dentro del término que se fija en el presente acto administrativo. 6. El incumplimiento de las obligaciones relacionadas con la

preservación de la calidad de las aguas....”.

Que el Auto en cita, fue notificado personalmente el día 16 de octubre de 2010 al señor GÓMEZ, quedando ejecutoriado en la fecha mencionada, al no proceder recurso.

Que en el mismo acto administrativo, se manifestó al señor GÓMEZ, que si transcurrido quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación de dicha providencia, sin que hubiera subsanado, corregido y aportado lo relacionado con las obligaciones impuestas en el citado acto administrativo, se procedería a declarar la caducidad de la Concesión de Aguas, cuya decisión una vez en firme, acarrea la suspensión del suministro de agua, para lo cual se adoptarán las medidas necesarias para impedir su aprovechamiento, conforme a lo establecido en el artículo 251 del Decreto 1541 de 1978.

Que con radicado CAR N° 20100000000003 del 18 de octubre de 2010 (fl., 73), se presentó defensa y descargos indicando “(...) respondo a cada uno de los puntos: a) sobre el uso no entiendo la diferencia sobre humano y domestico. Si hubiese un error ¿Porque la Corporación no me oriento al respecto; b) las obras construidas se realizaron de acuerdo a las especificaciones de un técnico de la CAR y; c) respecto al presunto mayor caudal captado, no es cierto -hay que tener en cuenta que estamos en invierno y ya que las obras captan por gravedad, cuando el río crece es mayor el liquido capturado (...)”

Que lo argüido por el usuario no desvirtúa de manera alguna el informe técnico que fundamenta la decisión, razón por la cual la Corporación considera pertinente declarar la caducidad administrativa de la concesión de aguas superficiales otorgada mediante Resolución N° 006 del 15 de septiembre de 2010, a favor del mencionado, en calidad de propietario del predio Pigaju, ubicado en la vereda Guaymaral, de la Localidad de Suba del Distrito Capital de Bogotá, Cundinamarca, en un caudal de 0.05 l.p.s., para derivarla del nacimiento La Tonta, con destino a satisfacer las necesidades de consumo doméstico y pecuario.

Que el artículo 62 del Decreto- ley 2811 de 1974 (Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente), establece entre otras causales de la caducidad las siguientes:

“...c.- El incumplimiento del concesionario a las condiciones impuestas o pactadas...”

Que según el artículo 248 del Decreto 1541 de 1978, se entenderá por incumplimiento grave, la no ejecución de las obras para el aprovechamiento de la concesión con arreglo a los planos aprobados, la captación de un mayor caudal y el uso diferente al aprobado.

Que como consecuencia de la declaratoria de caducidad efectuada, se procederá al archivo de las actuaciones administrativas de carácter ambiental, surtidas en el expediente 8001-761-1234, conforme a lo dispuesto en el artículo 126 del Código de Procedimiento Civil Colombiano.

Que de conformidad con lo previsto en el numeral 12 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, es función de la Corporación ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos.

Que por lo anterior, se procederá a ordenar la práctica de una visita técnica de seguimiento y control al predio en cuestión, con el fin de verificar el uso de los recursos naturales y de acuerdo a lo previsto en el artículo 251 del Decreto 1541 de 1978.

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la caducidad administrativa de la concesión de aguas superficiales otorgada mediante Resolución N° 006 del 15 de septiembre de 2010, a favor del señor ANDRÉS GÓMEZ REY, identificado con la cédula de ciudadanía N° 79.123.456 de Bogotá, en calidad de propietario del predio denominado Pigaju, ubicado en la vereda Guaymaral del Distrito Capital de Bogotá Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte considerativa del presente proveído.

ARTÍCULO SEGUNDO: En firme este acto administrativo, archivar el expediente 8001-761-1234, conforme lo establecido en la parte considerativa del presente acto administrativo.

ARTÍCULO TERCERO: Ordenar al señor ANDRÉS GÓMEZ REY la suspensión inmediata de la captación de aguas, a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo.

PARÁGRAFO: Ordenar la práctica de una visita de seguimiento y control al predio denominado Pigaju, ubicado en la vereda Guaymaral, de la Localidad de Suba del Distrito Capital de Bogotá, Cundinamarca, con el fin de verificar el cumplimiento de la suspensión ordenada en el presente artículo.

ARTÍCULO CUARTO: Notificar el contenido del presente acto administrativo al señor ANDRÉS GÓMEZ REY, o a su apoderado debidamente constituidos.

ARTÍCULO QUINTO: Publíquese el presente acto administrativo en el Boletín Oficial que para estos efectos expide la Corporación en desarrollo del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO SEXTO.- Comunicar el contenido de la presente providencia a la Alcaldía Municipal de la Calera.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Ejecutoriada la presente decisión, remitir copia del presente acto administrativo a la Subdirección de Recursos Económicos y Apoyo Logístico de la Corporación, para lo de su competencia.

ARTÍCULO OCTAVO.- Advertir a al señor ANDRÉS GÓMEZ REY que el uso de los Recursos Naturales, sin la concesión, permiso, autorización o Licencia otorgada por la Autoridad Ambiental dará lugar a la imposición de las medidas preventivas y/o a las sanciones previstas en la Ley 1333 del 21 de julio de 2009.

ARTÍCULO NOVENO.- En contra de la presente Resolución procede el recurso de reposición, el cual deberá interponerse personalmente y por escrito ante la Subdirección Jurídica, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la presente Resolución, con el lleno de los requisitos previstos en el Decreto 01 de 1984.

NOTIFÍQUESE, COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CÚMPLASE

Bogotá, D.C., Carrera 7 No. 36 - 45 www.car.gov.co

Fuente: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, adaptada por el autor.

Al igual que el acto anterior, este acto es de carácter particular y concreto, escrito, no sujeto a condición, simple, complejo y definitivo, razón por la cual permite interposición de

recursos. Es sin lugar a dudas la pérdida de la concesión por incumplimiento de las obligaciones consagradas en las normas sobre la materia.

5. CESIÓN

Aunque en los elementos de la concesión vistos en capítulos anteriores, nos referimos a esta figura en el sentido de modificación o cambio en el titular, es menester ahondar un poco más:

En las normas que tocan la materia encontramos tres clases de cesión; a) dos sobre el acto administrativo que otorgó la concesión -una de hecho y una de derecho- y b) otra sobre derechos ilegítimos.

La cesión de hecho, se constituye cuando el ejercicio del derecho real *sui generis* es ejercido por parte de un titular no autorizado mediante acto administrativo. Así pues el Artículo 62 del Decreto 2811 de 1974 establece que será causal de caducidad del efectivo beneficiario.

La de derechos ilegítimos, es una cesión, no del acto administrativo que otorgó la concesión, sino sobre presuntos derechos sobre las aguas de derecho público, es decir, se constituye como una prohibición de ceder estos derechos de dominio sobre las aguas, por cuanto no existen. Así el Artículo décimo del Decreto 1541 de 1978 expresa “*hay objeto ilícito en la enajenación de las aguas de uso público. Sobre ellas no pueden constituirse*

derechos independientes del fundo para cuyo beneficio se deriven.

Por tanto, es nula toda acción o transacción hecha por propietarios de fundos en los cuales existan o por los cuales corran aguas de dominio público o se beneficien de ellas en cuanto incluyan tales aguas en el acto o negocio de cesión o transferencia de dominio”.

La tercera y aquella que nos interesa es la cesión en derecho del acto administrativo que otorga la facultad de usar del las aguas. Ésta se presenta cuando en la realidad existe la necesidad de cambiar el titular del permiso y se constituye en una facultad no obligación del beneficiario. Me explico: el Artículo 95 del código establece que *“Prevía autorización, el concesionario puede traspasar, total o parcialmente, el derecho que se le haya concedido”*, es decir existe una posibilidad que le permite hacerlo o no. En este sentido dado que quien desee hacer uso de las aguas de dominio público deberá obtener autorización, bien sea mediante cesión o solicitando de nuevo el permiso.

En este caso no se trata de un contrato -aunque puede obrar en uno²⁷⁵- sino del simple traspaso de la posición obtenida en el acto administrativo. Verbigracia, se remplaza el sujeto que ocupa la silla denominada concesión de aguas superficiales.

Ahora bien, la cesión deberá ser autorizada o avalada²⁷⁶ por parte de la autoridad

²⁷⁵ En el cual se podrán pactar costos y demás de acuerdo al acuerdo de voluntades entre particulares.

²⁷⁶ Piénsese que en comercial se requiere la autorización del acreedor de la obligación.

ambiental²⁷⁷. El autor posee la firme convicción que esto posee como fundamento: la necesidad de las autoridades ambientales de tener un control y conocimiento de quienes aprovechan los recursos y verificar que quien desee obtener la cesión se encuentre en la capacidad de dar cumplimiento con las normas ambientales y los requerimientos de la Entidad.

Sobre el particular encontramos dos objeciones: Vemos un doble cumplimiento de medidas de compensación. Si el titular original cumplió con una obligación de hacer digamos la siembra de unos árboles, el cesionario también deberá cumplirlas si la autoridad así lo ordena y en algunos casos, la modificación de la condiciones del acto administrativo que inicialmente otorgó la concesión.

A propósito, la autoridad podrá “*negarse por motivos de utilidad pública o interés social, señaladas en la ley*”²⁷⁸ lo cual pareciera un concepto no muy claro. Así pues es posible pensar que se trata de objeto y causa ilícita; como lo sería una concesión para un campamento guerrillero; o a un concepto que responde a la interpretación que de esta norma pueda hacer la autoridad. Teniendo en cuenta que no se encuentra contenido conceptual legal del “utilidad pública en las normas ambientales” es posible que responda a cualquier concepto. Sin embargo no se encontró caso alguno en donde esto ocurriera.

Por el contrario de ser aprobada la cesión, se presentará un acto administrativo como el

²⁷⁷ Y no surtirá efectos hasta ser notificado.

²⁷⁸ Artículo 95 Ibíd.

que se describe a continuación:

**Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR
Subdirección Jurídica
República de Colombia**

RESOLUCIÓN SJUR No. 11 del 15 de noviembre de 2010

(Por medio de la cual se realiza el traspaso de una concesión de aguas superficiales)

LA SUBDIRECTORA JURÍDICA DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR, en uso de las facultades legales que le confiere la Ley 99 de 1993 y en especial las delegadas por la Dirección General, mediante Resolución 901 del 3 de marzo de 2006, modificada por la Resolución 1063 del 28 de marzo 2006 y, Decreto- Ley 2811 de 1974, Decreto 1541 de 1978, Acuerdo 10 de 1989 y

CONSIDERANDO:

Que esta Corporación mediante Resolución N° 006 del 15 de septiembre de 2010 (fl. 33-35), resolvió otorgar a favor del señor ANDRÉS GÓMEZ REY, concesión de aguas superficiales, en un caudal de 0.05 l.p.s para derivarla de la fuente de uso público denominada Río Bogotá, para beneficio del predio Pigaju, ubicado en la vereda Guaymaral, de la Localidad de Suba del Distrito Capital de Bogotá, Cundinamarca para satisfacer necesidades o usos domésticos y pecuarios., por un término de diez (10) años, contados a partir de la ejecutoria de ese acto administrativo.

Que a través de Auto N° 11 del 10 de octubre de 2010 (fl. 60), la Corporación dispuso aprobar los diseños, planos, y memorias técnicas para las obras de captación de la concesión de aguas otorgada a favor del señor ANDRÉS GÓMEZ REY.

Que mediante Auto N° 12 del 15 de noviembre de 2010 (fl 68), la Corporación dio por recibida la obra de la captación de la concesión, por cuanto la misma dio cumplimiento a las especificaciones técnicas exigidas en el acto administrativo que otorgó la concesión

Que el señor ANDRÉS GÓMEZ REY, identificado con cédula de ciudadanía 79.123.456 de Bogotá, mediante radicación CAR N° 2010000000004 del 15 de diciembre de 2010, visible a folios 62-65, manifestó que vendió al señor LUIS MARÍA DE COLLOZOS Y CORDAL, el predio Pigaju y desea realizar la cesión de la concesión de aguas otorgada mediante Resolución 006 del 15 de septiembre de 2010.

Que el predio denominado Pigaju, identificado con matrícula inmobiliaria N° 50N-100000, ubicado en la vereda Guaymaral de la Localidad de Suba del Distrito Capital de Bogotá, según el certificado de tradición y libertad expedido por la autoridad competente para tal efecto fue adquirido mediante compraventa por el señor LUIS MARÍA DE COLLOZOS Y CORDAL, identificado con la cédula de ciudadanía 79.234.567 de Bogotá.

Que mediante Informe Técnico 14 del 16 de octubre de 2010, se pudo vislumbrar que el señor COLLOZOS, únicamente requiere la concesión para uso domestico.

Que previa autorización, el concesionario puede traspasar, total o parcialmente, el derecho que se le haya concedido según artículo 95 de Decreto Ley 2811 de 1974, artículo 51 de Decreto 1541 de 1978 y Acuerdo 10 de 1989.

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- Traspasar la concesión de aguas superficiales otorgada al Señor ANDRÉS GÓMEZ REY, identificado con cédula de ciudadanía 79.123.456 de Bogotá, mediante Resolución N° 006 del 15 de septiembre de 2010, en beneficio del predio denominado Pigaju, identificado con matrícula inmobiliaria N° 50N-100000, ubicado en la vereda Guaymaral de la Localidad de Suba del Distrito Capital de Bogotá; para ser derivada de la fuente de uso público denominada nacedero La Tonta, a favor del señor LUIS MARÍA DE COLLOZOS Y CORDAL, identificado con la cédula de ciudadanía 79.234.567 de Bogotá, en los mismos términos y condiciones establecidos en la resolución N° 006 del 15 de septiembre de 2010, salvo por el uso que será únicamente domestico en un caudal de 0.01 litros por segundo.

ARTÍCULO SEGUNDO.- La Corporación en ejercicio de su función del control y seguimiento verificará lo dispuesto en el presente acto administrativo, y en caso de incumplimiento podrá imponer las medidas preventivas y las sanciones establecidas en la Ley 1333 del 21 de julio de 2009.

ARTÍCULO TERCERO.- La Corporación se reserva el derecho de revisar esta concesión de oficio o a petición de parte por motivo de utilidad pública o interés social, cuando las circunstancias que se tuvieron en cuenta para otorgarla hayan variado o cuando considere conveniente reglamentar la derivación de las aguas para una misma corriente.

ARTÍCULO CUARTO.- La presente concesión de aguas no exime al beneficiario de la misma del cumplimiento de las obligaciones que establezca la autoridad sanitaria en relación con el uso del agua para consumo humano.

ARTÍCULO QUINTO.- Una vez que la presente Resolución se encuentre ejecutoriada ordénese enviar copia a la Subdirección de Recursos Económicos y Apoyo Logístico, para lo de su competencia.

ARTÍCULO SEXTO.- Notificar el contenido de la presente Resolución a los señores ANDRÉS GÓMEZ REY, identificado con la cédula de ciudadanía 79.123.456 de Bogotá y LUIS MARÍA DE COLLOZOS Y CORDAL, identificado con la cédula de ciudadanía 79.234.567 de Bogotá o a sus apoderado debidamente constituidos.

ARTÍCULO OCTAVO.- Publíquese el presente acto administrativo en el Boletín de la Corporación.

ARTÍCULO NOVENO.- Comunicar el contenido de la presente providencia al Alcalde Municipal de La Calera.

ARTÍCULO DÉCIMO.- En contra de la presente Resolución procede el recurso de reposición, el cual deberá interponerse personalmente y por escrito ante la Subdirección Jurídica, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la presente Resolución, con el lleno de los requisitos previstos en el Decreto 01 de 1984.

NOTIFÍQUESE, COMÚNIQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE
Subdirector Jurídico

Bogotá, D.C., Carrera 7 No. 36 - 45 www.car.gov.co

Se trata entonces de un acto administrativo escrito y expreso, de carácter particular con las observaciones antes realizadas y simple. Complejo por cuanto es emitido por la

Subdirección Jurídica pero elaborado en la OBDC, reglado por existir su concepto en la norma, más discrecional respecto de las decisiones que se toman, como la modificación del acto original o el cumplimiento nuevamente de medidas de compensación.

Es posible considerarlo un acto definitivo por el otorgamiento a través de cesión de una concesión de aguas superficiales, pero de trámite en el seguimiento y control.

6. MODIFICACIÓN Y REVOCATORIA

Tal como se mencionó en el introito, la concesión de aguas es la única forma, salvo disposición en contrario²⁷⁹ de hacer uso de las aguas superficiales²⁸⁰; de tal manera quien no la obtenga y aproveche las aguas continentales podrá ser sujeto pasivo de las acciones previstas en la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 –procedimientos sancionatorios ambientales-.

Sin embargo e insistiendo, el Estado no puede garantizar la existencia de las aguas continentales a los coasociados. De tal manera encontramos que la concesión está sujeta a la disponibilidad del recurso²⁸¹, el cual podrá ser prorratedo entre los interesados²⁸². En otras palabras el componente cuantitativo de la autorización estará sujeto a los litros por segundo aprovechables de la corriente o deposito en razón a la cantidad de usuarios que pretendan

²⁷⁹ Es decir por ministerio de la ley o por la reglamentación de las corrientes dispuestas en Decreto Nacional 2857 de 1981.

²⁸⁰ Artículo 88 del Decreto-Ley 2811 del 18 de diciembre de 1974, Código Nacional de los Recursos Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

²⁸¹ Artículo 89 *Ibíd.*

²⁸² Artículo 37 del Decreto 1541 de 1978.

aprovechar la misma, sin olvidar el Artículo 41 del Decreto 1541 del 28 de julio de 1978.

Visto lo anterior es claro que las condiciones físicas o naturales afectan de manera directa el acto administrativo en estudio; haciéndolo por esencia modificable o revocable siempre que obren razones de convivencia o se alteren las condiciones ambientales²⁸³. Lógicamente quien valora y determina cuando obran razones para la modificación de este acto administrativo es la autoridad ambiental.

Detengámonos un momento. Aunque la reflexión propuesta parecería no tener mayor problema, al verla desde la óptica de la teoría general del acto administrativo nos trae algunas complicaciones ya que no todas las decisiones administrativas pueden ser revocadas o modificadas a arbitrio de la administración.

Desarrollando la anterior reflexión diremos que el acto administrativo de concesión de aguas superficiales es de carácter particular y concreto por crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva la cual es otorgar el derecho al uso, acceso y/o aprovechamiento del agua a una persona determinada. Sin embargo –lo cual no le da el carácter de general- este acto posee efectos particulares colaterales; es decir, la expedición de este acto conlleva efectos dirigidos a sujetos diferentes al beneficiario de la concesión. Verbigracia, la disminución del caudal de una corriente por el aprovechamiento del concesionario. Por tanto denominaremos el acto, de carácter particular con efectos

²⁸³ Artículos 91 y 92 del Decreto-Ley 2811 del 18 de diciembre de 1974, Código Nacional de los Recursos Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

colaterales.

Ahora bien, si acudimos a la tradición dogmática del derecho público, encontramos que este tipo de actos de acuerdo con el Artículo 73 del Decreto 01 del 2 de enero de 1984 y con lo dispuesto en el Artículo 94 de la Ley 1437 de 2011 no podrán ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito por parte del titular.

El Consejo de Estado en un primer momento ha entendido que los requisitos de la revocatoria son aplicables a la modificación al afirmar “[...] *las autoridades en ejercicio de la función que les otorga la ley, no pueden modificar²⁸⁴ o revocar los actos creadores de situaciones jurídicas subjetivas, individuales y concretas, sin el consentimiento del titular, y si consideran que el acto es portador de alguna irregularidad o vicio, se ha de acudir ante la jurisdicción contenciosa-administrativa, para demandar su nulidad [...]*”²⁸⁵

Sobre el particular el autor y una segunda posición del Consejo de Estado²⁸⁶ discrepa un poco ya que la revocatoria es una forma de extinción del acto administrativo y por tanto su expulsión del ordenamiento jurídico, contrario *sensu* la modificación hace referencia a la variación de las condiciones en las cuales fue expedido y continuará vigente.

Sin embargo el controvertido último inciso del Artículo 73 al afirmar “*siempre podrán*

²⁸⁴ Negrita fuera de texto.

²⁸⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: ORJUELA GONROGA, Sentencia del 12 de agosto de 1999, Expediente: 725 de 1999.

²⁸⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Expediente: 12904.

revocarse parcialmente los actos administrativos” equiparó en la jurisprudencia los dos conceptos.

Según lo anterior nuestro ordenamiento no prohíbe ni proscribire de ninguna manera la revocatoria de los actos administrativos de carácter particular y concreto, pero si impone ciertos limitantes para que una entidad pueda hacerlo.

Nuestro CONSEJO DE ESTADO ha reconocido en diversas sentencias²⁸⁷ estos requisitos que coinciden con los establecidos en la norma trascrita, aunque en otras oportunidades ha escogido sólo algunos de los precitados como se expone en ésta decisión:

“[...] El análisis anterior permite a la Sala llegar a la conclusión que los únicos actos de carácter particular o concreto que son susceptibles de revocación, sin el consentimiento expreso y escrito del titular, son los que resultan de la aplicación del silencio administrativo positivo, conforme a la previsión contenida en el inciso 2º del Artículo 73 del C.C.A.

²⁸⁷ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 8 de agosto de 1991, Exp.: 6478, Consejero Ponente: MONTES HERNANDEZ, Juan de Dios.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 16 de febrero de 2001, Exp.: 12907, Consejero Ponente: DUQUE HOYOS, Ricardo.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 4 de diciembre de 2006, Exp.:10227, Consejero Ponente: FAJARDO GOMEZ, Mauricio. Véase también para el tema de revocatoria de los actos administrativos de carácter particular:

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 21 de octubre de 2004, Exp.: 14264, Consejera Ponente; LOPEZ DIAS, Ligia.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 15 de agosto de 2007, Exp.: 00670, Consejera Ponente: ORTIZ BARBOSA, María Inés.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 22 de enero de 1987, Exp.: 4975, Consejero Ponente: IRISARRI RESTREPO, Antonio.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 7 de noviembre de 1991, Exp.: 5838, Consejero Ponente: URIBE ACOSTA, Julio Cesar.

[...]”²⁸⁸ y lógicamente aquellos obtenidos por medios ilegales²⁸⁹.

De igual manera se pronuncia la Corte Constitucional en Sentencia T-957 del 16 de diciembre de 2011²⁹⁰

Sin embargo como se menciona anteriormente el silencio administrativo en materia ambiental fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, razón por la cual esta causal no operaría, quedando únicamente el acto administrativo obtenido con medios ilegales.

No siendo el objeto de estudio ésta discusión aceptaremos los preceptos legales para la revocatoria de los actos administrativos de carácter particular y concreto. Lógicamente no sin antes mencionar parte de la posición de la Sección Tercera del Consejo de Estado y defendida por el Doctor Botero²⁹¹ mediante la cual, un acto administrativo de carácter particular y concreto puede ser objeto de anulación, revocatoria y demás en sede de acciones populares.

Continuando es menester afirmar que un acto administrativo debidamente ejecutoriado y que no posea ninguna causal de las consagradas en el Artículo 73, para ser modificado

²⁸⁸ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 18 de julio de 1991, Exp.: 1185, Consejero Ponente: ARIZA MUÑOZ, Ernesto Rafael.

²⁸⁹ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 22 de junio de 2001, Consejero Ponente: BALLESTEROS, Jesús María, Expediente: 13172.

²⁹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-957 del 16 de diciembre de 2011, M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza.

²⁹¹ BOTERO ARISTIZABAL, Luis Felipe, Acción Popular y Nulidad de Actos Administrativos, Protección de Derechos Colectivos, Universidad del Rosario y Legis, 2004.

debe necesariamente ir a la jurisdicción contenciosa administrativa para ser debatido.

Si nos encontráramos ante la configuración de la caducidad de las acciones²⁹² este acto administrativo poseería un andamio indestructible²⁹³ según su teoría general y la tradición dogmática del derecho público.

Sobre lo anterior parece prudente mencionar que el comportamiento de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR- en su Oficina Bogotá D.C.-La Calera no obedece especialmente a las reglas del acto administrativo de carácter particular y concreto, por el contrario encontramos que la concesión de aguas, así como los actos administrativos inmersos en su trámite pueden ser revocados o modificados si las situaciones ambientales cambian teniendo como fundamento el Artículo 91 del Decreto-Ley 2811 del 18 de diciembre de 1974, Código Nacional de los Recursos Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Parece conveniente comprender que no todas las alteraciones en las condiciones ambientales y otros²⁹⁴ generan necesariamente modificaciones en el acto administrativo ya que esto deberá estudiarse en el caso en concreto. Para ejemplificar lo dicho: Si ocurre la sequía permanente de la fuente de abastecimiento de la concesión es más acertado hablar del decaimiento del acto administrativo de acuerdo con el numeral 2 del Artículo 66 del

²⁹² Véase Artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

²⁹³ Otra situación que se presenta y que quebranta este andamio es la constante modificación o revocatoria de actos administrativos a en sede de acciones populares, grupo y de tutela; pero no es objeto de nuestro estudio ya que únicamente es de nuestro interés la modificación realizada por las autoridades ambientales.

²⁹⁴ En la cesión y prorroga del permiso también se modifica el acto.

derogado Código Contencioso Administrativo y el numeral 2 del Artículo 91 de la Ley 1437 de 2011; que de una necesidad de modificarlo.

La justificación de la autoridad ambiental para modificar o revocar estas decisiones radica en que la protección del ambiente no es continua en el tiempo, de tal manera los actos administrativos que dispongan de sus recursos deben adaptarse a las nuevas situaciones.

Más allá de esto se encontró que la Corporación también modifica de los actos administrativos de carácter particular y concreto cuando ésta desea o determina que es necesario corregir errores emitidos por falta de técnica jurídica o desconocimiento legal y técnico. Como los casos expuestos en los expedientes 1101-762-6717 y 1101-762-5946²⁹⁵, donde se otorgó una concesión por un tiempo superior al legalmente permitido y la misma Corporación unilateralmente y sin permiso del titular modifica la resolución para adaptarla a lo dispuesto en la normatividad –sin efectos retroactivos-, arguyendo su propio error.

En este sentido es posible aceptar ciertas causales de modificación y revocatoria, pero no todas, ya que no es posible tampoco permitir que un juicio de valor sin justificación legal permita la modificación de las situaciones particulares concedidas.

Por último, es esencial indicar que las Corporaciones Autónomas Regionales poseen tal cantidad de trabajo, que no alcanzan a dar cumplimiento a los términos legales establecidos

²⁹⁵ En este caso se revoca la resolución 17 del 6 de enero de 1999, por cuanto se impuso una multa sin adelantar el trámite sancionatorio dispuesto en el Decreto 1594 de 1984.

para el otorgamiento de la concesión de aguas superficiales –tema que será tratado adelante-, el cual nos genera otra causal de modificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto. Como ejemplo se propone: fue solicitada la prórroga de una concesión de aguas superficiales y en el tiempo en el que se adelantó el trámite en cuestión, las redes de un acueducto llegaron la predio beneficiario, situación que hace nugatoria la solicitud.

Resultando lo anterior sumamente ilustrativo, cerraremos este aparte citando al Doctor CAMILO JOSE ORREGO MORALES²⁹⁶, cuando enseña que:

“[...] el acto administrativo goza de una serie de privilegios que aseguran su estabilidad jurídica.

Un principio fundamental de esta estabilidad, además de la seguridad jurídica, es una razón de buena fe, desde una dimensión de justicia, al tener los ciudadanos certeza de que, cumpliéndose unas condiciones legales, las situaciones particulares y concretas no serán modificadas. Pero también, interesa a la colectividad, desde una perspectiva de interés general (bien común) que tanto los jueces como la administración no puedan modificarlas en cualquier tiempo o a su arbitrio.

La caducidad, si bien es un límite al derecho de acción, también es una regla que opera

²⁹⁶ ORREGO MORALES, Camilo José, Extractos textuales de diapositivas mostradas en clase denominada “Acto Administrativo: Debates actuales sobre el tema”, en el primer semestre de la Maestría en Derecho Administrativo, de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, 2009, así como de su tesis de maestría “Entre la justicia y la seguridad jurídica, debates en torno a la caducidad y el acto administrativo particular como blanco de las acciones populares y contenciosas.”.

a favor de la estabilidad del acto administrativo particular y concreto.

Empero, los jueces, a la hora de ponderar cada caso, han incorporado variables a la consagración objetiva prevista por el legislador, ello, en aras de garantizar la eficacia de derechos fundamentales, pero, debe decirse, se corre el riesgo de un trato desigual, que es lo que justamente busca eliminar el legislador [...]”

En adición se podría afirmar que no sólo los jueces han incorporado variables a la inmodificabilidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto, sino también la administración pública particularmente las entidades que conforman el Sistema Nacional Ambiental –SINA- en ejercicio de ésta área del derecho, como se ha visto.

Así las cosas, propondremos como modelo, la modificación de un acto administrativo a solicitud o con permiso del particular sobre los caudales otorgados. Veamos:

**Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR
Oficina Bogotá D.C-La Calera
República de Colombia**

**RESOLUCIÓN SJUR No. 015 del 15 de enero de 2011
(por medio de la cual se modifica una concesión de aguas superficiales)**

LA SUBDIRECTORA JURÍDICA DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR, en uso de las facultades legales que le confiere el numeral 9° del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y específicamente en lo dispuesto en el Decreto - Ley 2811 de 1974, Decreto 1541 de 1978 y en el Acuerdo 10 de 1989 de la Corporación y en especial las delegadas por la Dirección General, mediante Resolución 901 del 3 de marzo de 2006, modificada por la Resolución 1063 del 28 de marzo de 2006 y,

CONSIDERANDO:

Que mediante Resolución No. 006 del 15 de septiembre de 2010, se otorgó concesión de aguas superficiales al señor ANDRÉS GÓMEZ REY, identificado con cédula de ciudadanía N° 79.123.456 de Bogotá, en su

condición de propietario del predio denominado Pigaju, identificado con matrícula inmobiliaria 50N- 100000 y cédula catastral N° 100000001000005, localizado en la vereda Guaymaral, en la Localidad de Suba del Distrito Capital de Bogotá, departamento de Cundinamarca, para ser derivada de la fuente de uso público Río Bogotá -Meandro La Tonta-, con destino a satisfacer las necesidades de uso doméstico y pecuario en un caudal de 0.05 litros por segundo.

Que la concesión de aguas se otorgó por un término de diez (10) años contados a partir de la ejecutoria de la Resolución No. 151 del 20 de mayo de 2004.

Que la Resolución No. 006 del 15 de septiembre de 2010, fue notificada personalmente, al señor ANDRÉS GÓMEZ REY, identificado con cédula de ciudadanía 79.123.456 de Bogotá, el día 28 de septiembre de 2010, quedando ejecutoriada el día 4 de octubre de 2010.

Que en dicha resolución, se estableció que el permiso otorgado tiene un término de vigencia de diez (10) años, contados a partir de la ejecutoria de ese acto administrativo.

Que el señor ANDRÉS GÓMEZ REY, identificado con cédula de ciudadanía 79.123.456 de Bogotá, mediante radicación CAR N° 2010000000004 del 15 de diciembre de 2010, visible a folios 62-65, manifestó que vendió al señor LUIS MARÍA DE COLLOZOS Y CORDAL, el predio Pigaju y desea realizar la cesión de la concesión de aguas otorgada mediante Resolución 006 del 15 de septiembre de 2010.

Que dicho traspaso fue aprobado mediante la Resolución SJUR No. 11 del 15 de noviembre de 2010, modificándose a su vez los usos.

Que mediante radicación CAR – 20100000004 del 15 de diciembre de 2010 (fl., 150), el señor LUIS MARÍA DE COLLOZOS Y CORDAL, solicitó aumento del caudal otorgado mediante la Resolución No. 06 del 15 de septiembre de 2010 y modificado mediante Resolución No. 11 del 15 de noviembre de 2010, con destino al uso doméstico.

Que en atención a la solicitud en mención, esta Corporación mediante el Auto OBDC – No. 017 del 24 de diciembre de 2010 (fl., 165- 167), procedió a cobrar el servicio de evaluación ambiental conforme a lo establecido en el Acuerdo 023 del 1 de septiembre de 2009, el cual establece “el cobro por el servicio de evaluación ambiental por concepto de la modificación de una concesión y/o autorización”

Que el servicio de evaluación ambiental fue cancelado, según copia de consignación allegada mediante radicación CAR – 20100000006 del 30 de diciembre de 2010, visible a folios 170 y 171, que obran en el expediente, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000 que modificó el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, que facultó a las entidades ambientales para cobrar el servicio de evaluación y seguimiento de las licencias ambientales, permisos, concesiones y demás instrumentos de control.

Que una vez acreditado el pago se fijó la fecha y hora para la realización de la visita técnica mediante Auto OBDC –018 del 3 de enero de 2011, que fue publicado en la Alcaldía Local de Suba, según constancia que obra a folio 176 del expediente y en la Cartelera de la CAR, visible a folio 204, que obra en el expediente.

Que en curso de la actuación administrativa de visita técnica, no se presentó oposición alguna.

Que surtido el anterior trámite, la Oficina Bogotá, D.C. – La Calera, mediante informe técnico No. 018 del 8 de enero de 2010, recomendó aumentar el caudal de la concesión de aguas subterráneas otorgada mediante la Resolución No. 006 del 15 de septiembre de 2010, en un caudal de 0.96 L.p.s., en los términos que se establecen en la parte resolutive de la presente providencia, teniendo en cuenta la siguiente tabla:

| USOS DEL AGUA | DEMANDA | | UNIDAD | MÓDULOS DE CONSUMO MENSUAL | | | | | | | | | | | |
|---|------------|--------------------------|---------------------|----------------------------|------|-------|-------|------|-------|-------|------|-------|------|------|------|
| | INDIVIDUOS | | | ENERO | FEB. | MARZO | ABRIL | MAYO | JUNIO | JULIO | AGO. | SEPT. | OCT. | NOV. | DIC. |
| DOMÉSTICO | 90 | hab. permanentes | l/hab*día | 125 | 125 | 125 | 125 | 125 | 125 | 125 | 125 | 125 | 125 | 125 | 125 |
| | 0 | hab. transitorios | | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 |
| CAUDAL REQUERIDO DOMESTICO | | | l/s | 0,13 | 0,13 | 0,13 | 0,13 | 0,13 | 0,13 | 0,13 | 0,13 | 0,13 | 0,13 | 0,13 | 0,13 |
| PECUARIO | 0 | bovinos | l/anim*día | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 |
| | 0 | equinos | | 20,0 | 20,0 | 20,0 | 20,0 | 20,0 | 0,0 | 20,0 | 20,0 | 20,0 | 20,0 | 20,0 | 20,0 |
| | 0 | ovinos | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| | 0 | porcinos | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| | 0 | avícolas | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| | 0 | otros | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| CAUDAL REQUERIDO PECUARIO | | | l/s | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| AGRÍCOLA | 0 | pasto (ha) | l/ha*s | 0,27 | 0,17 | 0,09 | 0,09 | 0,11 | 0,28 | 0,28 | 0,29 | 0,18 | 0,04 | 0,03 | 0,19 |
| | | Eficiencia Sistema Riego | % | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 |
| | 0 | flores (ha) | l/ha*s | 0,35 | 0,32 | 0,32 | 0,31 | 0,30 | 0,24 | 0,23 | 0,30 | 0,30 | 0,28 | 0,26 | 0,26 |
| | | Eficiencia Sistema Riego | % | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 |
| CAUDAL REQUERIDO AGRÍCOLA | | | l/s | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| CAUDAL PROMEDIO AGRÍCOLA | | | l/s | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| CAUDAL TOTAL REQUERIDO | | | l/s | 0,13 | 0,13 | 0,13 | 0,13 | 0,13 | 0,13 | 0,13 | 0,13 | 0,13 | 0,13 | 0,13 | 0,13 |
| CAUDAL A ASIGNAR (Caudal Promedio Total Requerido) | | | l/s | 0,13 | | | | | | | | | | | |
| | | | m ³ /día | 11 | | | | | | | | | | | |
| | | | m ³ /mes | 338 | | | | | | | | | | | |
| CAUDAL DISPONIBLE | | | l/s | 1,00 | | | | | | | | | | | |
| TIEMPO DE BOMBEO ⁽²⁾ | | | h/día | 3 | | | | | | | | | | | |

Que teniendo en cuenta la oferta hídrica y según lo conceptuado en el informe técnico, esta Corporación considera procedente aumentar el caudal otorgado. En consecuencia el caudal total otorgar corresponderá a 0.13 lps.

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- Modificar el artículo primero de la Resolución SJUR No. 11 del 15 de noviembre de 2010, en el sentido que se entienda para todos los efectos legales lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO.- Traspasar la concesión de aguas superficiales otorgada al Señor ANDRÉS GÓMEZ REY, identificado con cédula de ciudadanía 79.123.456 de Bogotá, mediante Resolución N° 006 del 15 de septiembre de 2010, en beneficio del predio denominado Pigaju, identificado con matrícula inmobiliaria N° 50N-100000, ubicado en la vereda Guaymaral de la Localidad de Suba del Distrito Capital de Bogotá; para ser derivada de la fuente de uso público denominada nacedero La Tonta, a favor del señor LUIS MARÍA DE COLLOZOS Y CORDAL, identificado con la cédula de ciudadanía 79.234.567 de Bogotá, en los mismos términos y condiciones establecidos en la resolución N° 006 del 15 de septiembre de 2010, salvo por el uso que será únicamente domestico en un caudal de 0.13 litros por segundo.”

ARTÍCULO SEGUNDO.- Las demás disposiciones de la Resolución No. 006 del 15 de septiembre de 2010, continuarán en los mismos términos establecidos en ella.

ARTÍCULO TERCERO.- Notificar el contenido de la presente Resolución al señor LUIS MARÍA DE COLLOZOS Y CORDAL, identificado con la cédula de ciudadanía 79.234.567 de Bogotá á o a sus apoderado debidamente constituido.

ARTÍCULO CUARTO.- Una vez que la presente Resolución se encuentre ejecutoriada ordénese enviar copia a la Subdirección de Recursos Económicos y Apoyo Logístico, para lo de su competencia.

ARTÍCULO QUINTO.- Publíquese el presente acto administrativo en el Boletín de la Corporación.

ARTÍCULO SEXTO.- Comunicar el contenido de la presente providencia al Alcalde Municipal de la Calera.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- En contra de la presente Resolución procede el recurso de reposición, el cual deberá interponerse personalmente y por escrito ante la Subdirección Jurídica, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la presente Resolución, con el lleno de los requisitos previstos en el Decreto 01 de 1984.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLIQUESE Y CÚMPLASE

Subdirector Jurídico

Bogotá, D.C., Carrera 7 No. 36 - 45 www.car.gov.co

Fuente: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –adaptado por el autor-

7. PRORROGA Y RENOVACIÓN

Como ya se ha podido ver, éste permiso es temporal y su vigencia deberá ser fijado en la resolución que la otorga²⁹⁷, aunque existe un máximo legal de diez años²⁹⁸

Por lo anterior y de continuar por parte de una persona con la necesidad de aprovechar este recurso natural renovable, la concesión puede llegar a ser prorrogable. Para dicho fin, se deberá presentar una solicitud de prórroga durante el último año de su vigencia²⁹⁹.

El ordenamiento jurídico se refiere a la “prorroga” de la concesión es decir a la “[...] *Prolongación de la duración de una cosa, o del plazo de tiempo que se tiene para hacerla, por un tiempo determinado [...]*”³⁰⁰, en tal sentido pareciera que la intención del legislador hubiese sido la de mantener las condiciones, consecuencias y efectos del permiso existente y simplemente extenderlos en el tiempo.

²⁹⁷ Artículo 38 del Decreto 1541 de 1978.

²⁹⁸ Salvo para servicios públicos domiciliarios y obras de interés social en que el término máximo es de cincuenta años. Véase, Artículo 39 *Ibíd.*

²⁹⁹ Artículo 47 *Ibíd.*

³⁰⁰ Diccionario Manual de la Lengua Española Vox. © 2007 Larousse Editorial, S.L., 2005

En ésta línea pero de acuerdo con el comportamiento de la Corporación, encontramos que ella entiende³⁰¹ que la solicitud de prórroga es una renovación³⁰² del permiso. Para expresarlo con otras palabras, la Corporación al emitir el acto administrativo que otorga la prórroga de una concesión de aguas superficiales modifica las condiciones de la concesión inicial, adicionando medidas de compensación, los caudales entre otros³⁰³.

Curiosamente se ha encontrado un comportamiento peculiar en cuanto a lo tratado. Para explicarlo con claridad se expondrá el siguiente ejemplo hipotético:

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR- mediante Resolución 1234 del 2 de enero de 2000, otorgó a favor del Señor Gustavo Osorio concesión de aguas superficiales en un caudal de 0.20 l.p.s, con destino a satisfacer necesidades de uso doméstico y pecuario, para derivarla de la fuente de uso público denominada quebrada La Glorieta, ubicada en el predio Iris, de la vereda Márquez del Municipio de La Calera, Cundinamarca por el término de 5 años.

El titular del permiso el 3 de junio de 2004 presentó ante la Corporación solicitud de prórroga de la concesión de aguas otorgada mediante Resolución 1234 del 2 de enero de 2000 –es decir, en tiempo-.

³⁰¹ Se afirma lo anterior ya que en los expedientes 2001-761-3056, 1101-761-6222 y otros se ha adoptado esta posición.

³⁰² Renovación proviene del latín *renovare*, que significa hacer uno nuevo o volver a su primer estado

³⁰³ Para mayor ilustración véase el Expediente CAR 2001-761-4955.

Desafortunadamente la petición del usuario no fue atendida de acuerdo a los términos establecidos en el Decreto 1541 de 1978 ni del Acuerdo 10 de 1989 y el 5 de enero de 2005. Ya vencida la concesión, un funcionario de la Corporación decide dar impulso al trámite³⁰⁴.

Al encontrarnos ante ésta situación la CAR en algunos casos impone una medida preventiva de suspensión de actividades³⁰⁵ al ex titular de la concesión indicándole que se abstenga de captar agua ya que su permiso se encuentra vencido y en otros inicia un procedimiento sancionatorio arguyendo como cargo la ausencia de permiso ambiental para realizar la actividad de captación. Casos en los cuales asume que la solicitud de prórroga es una solicitud nueva de concesión.

En la exposición propuesta, se denota que la dilación injustificada en el trámite administrativo corre por cuenta de la Corporación y que las cargas de ésta las asume el usuario, ésta es la costumbre. No obstante hoy en día existen mecanismos para contrarrestar esta situación ya que la demora en los trámites ha sido considerada una violación al debido proceso y al ser éste último un derecho fundamental es posible instaurar una acción de tutela.

Terminando y aunque lo dicho no es una consideración absurda, el autor propone que la resolución que apruebe la prórroga de una concesión de aguas superficiales por técnica

³⁰⁴ Sobre el particular es conveniente aclarar que en temas ambientales no existe el silencio administrativo positivo de conformidad con la Sentencia C-431 de 2000 emitida por nuestra CORTE CONSTITUCIONAL.

³⁰⁵ Caso del Expediente 1101-761-3062.

jurídica debería únicamente poseer un Artículo en el cual extiende los efectos y condiciones del acto administrativo inicial en el tiempo.

Antes de continuar, debemos manifestar que aunque las normas aplicables en la materia no indican cuantas veces es posible prorrogar una concesión de aguas el autor posee la convicción que no posee limitante alguna siempre y cuando cada una cumpla con los requisitos antes vistos.

Los actos administrativos que se presentan en la prorroga y renovación poseen el mismo contenido visto a través del procedimiento razón por la cual vemos innecesaria su reproducción.

8. REFLEXIONES INDIRECTAS DE LO OBSERVADO

Desde la parte práctica podemos presentar que dada la cantidad de posibilidades existentes en el comportamiento de los usuarios y de la CAR, la casuística es insuperable. Sin embargo para presentar un breve resumen de lo visto en el trámite observemos el siguiente cuadro:

| Tema | Conclusión Positiva | Conclusión Negativa |
|--------------------------------|--|--|
| Procedimiento o trámite | a) Utilización de principios para llenar vacíos legales; b) grandes esfuerzos para ubicar predios sin nomenclatura c) existencia de variables pre-definidas para la medición de la situación ambiental; d) la existencia de los diseños de | Se observaron varios inconvenientes: a) En algunos casos se realiza el cobro por concepto de evaluación y seguimiento, cuando solo procedía el de evaluación, b) Contradicción normativa en los requisitos para su |

| | | |
|---|--|---|
| | <p>obras de captación para ayudar a los ciudadanos; e)</p> | <p>solicitud; c) No se da estricto cumplimiento a los términos –se amplían y reducen-; d) No es claro para la autoridad ambiental cuando deben proceder los recursos de vía gubernativa y cuando no; e) los costos que general el trámite en ocasiones no es posible cubrirlos por parte de población vulnerable; f) no siempre los procedimientos son evaluados por el personal idóneo; g) No existe el derecho a la contradicción de la visita técnica; h) diferencia de criterios entre la OBDC y la Subdirección jurídica; i) no existen razones claras para negar las concesiones; j) Ausencia de infraestructura y personal suficiente para hacer seguimiento a las concesiones otorgadas; k) la caducidad es una facultad indefinida y amplia l) en sede de prorroga y cesión se modifica el acto administrativo en las obligaciones; m) las vigencias de las concesiones en ocasiones exceden los tiempos legalmente establecidos; n)</p> |
| <p>Teoría general del acto administrativo.</p> | <p>Impulso en la generación y dinamismo del derecho. Generación de nuevas reglas y tendencias jurídicas.</p> | <p>Incumplimiento de sus reglas. Verbigracia: a) Modificación de actos administrativos de carácter particular sin el consentimiento del beneficiario; y por fuera de las excepciones contempladas en la ley b) Producción de efectos jurídicos de actos administrativos sin ejecutoria; c) solicitud de requisitos extralegales –violentando el principio de legalidad-; d) Indeterminación en los contenidos de los conceptos jurídicos; e) Imposibilidad de</p> |

| | | |
|--|---|---|
| | | previsión de la amplia casuística existente; f) normas contradictorias; g) los procedimientos no garantizan la eficaz protección de los recursos naturales. |
| Modelo Estándar de Control Interno –MECI-. | Orden y estandarización de los procedimientos. | Medición de calidad por número y no por calidad de acto administrativo. |
| Congestión y ausencia de personal suficiente. | | Dilación en los trámites administrativos |
| Participación. | Se garantiza el derecho constitucional. | a) Contraposición de regímenes que generan inseguridad jurídica, b) los medios de publicidad son ineficientes. |
| Técnica legislativa de los actos administrativos. | Motivación del acto administrativo. | La motivación es netamente histórica y competencial. |
| Impugnación del acto administrativo | Existe la vía gubernativa en sede de la misma autoridad – recurso de reposición-. | No posee recurso de apelación. En consecuencia la opción para su nueva revisión es a través de las acciones administrativas. |
| Discrecionalidad | Posibilidad de presentar decisiones ágiles. | Inseguridad jurídica. |

Fuente: El autor.

Adicionalmente me referiré a 3 temas los cuales son resultados indirectos de la presente investigación; La impugnación del acto administrativo, un tipo de responsabilidad patrimonial del estado derivado de la expedición de permisos ambientales en cumplimiento de los requisitos legales para hacerlo y técnica jurídica con la cual se elaboran los actos administrativos.

El primer tema, es decir a la impugnación del acto administrativo en el derecho ambiental; debemos manifestar que a partir de la vigencia de la Ley 99 del 22 de diciembre de 1993, se organizó el Sistema Nacional Ambiental mediante el cual las instituciones que lo componen interactuarían con el fin de proteger el ambiente. No obstante dicha creación no

estableció de manera clara un orden y control jerárquico entre las entidades que lo componen. Mediante Sentencia³⁰⁶ C- 894 de 2003 nuestra Corte Constitucional declaró que si bien es cierto que el antes Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el director de la política del ambiente en la nación, esto no implica que exista un criterio de competencia funcional jerárquica³⁰⁷, del cual se derive su control.

La estructura y contexto sustancial de lo que se presenta, tiene como importancia establecer que los actos administrativos emitidos en cualquier procedimiento que se adelante ante las Corporaciones Autónomas Regionales agotan la vía gubernativa con la presentación del recurso de reposición.

Siguiendo nuestra intención, vemos que es la Corporación quien emite y revisa sus propios actos. De tal manera la negativa de otorgar una concesión de aguas superficiales, su modificación o revocatoria a parte del derecho establecido en el Artículo 50 del Decreto 01 del 2 de enero de 1984, deberán ser revisados en la jurisdicción contenciosa administrativa.

Ante nuestro ordenamiento y jurídicamente hablando, ésta situación no genera mayor controversia. Pero desde el punto de vista social, la concesión de aguas es un permiso de baja trascendencia económica³⁰⁸ y es primordialmente solicitada por personas que no

³⁰⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-894 del 7 de octubre de 2003, M.P.: ESCOBAR GIL, Rodrigo.

³⁰⁷ Sin embargo la Corte interpreta el artículo que expulsa del ordenamiento sobre el supuesto que el control existía únicamente para las licencias ambientales excluyendo los demás permisos o autorizaciones.

³⁰⁸ Me atrevo a emplear este adjetivo calificativo entendiendo que existen permisos con valoración

cuentan con el servicio público domiciliario de acueducto; así, estamos hablando de población veredal o campesina en su mayoría –esperando que la regla propuesta se confirme con sus excepciones-; lo cual refleja que la posibilidad de acceso a la jurisdicción más estricta sea casi nula.

Encontrando pues, que las facultades discrecionales de las Corporaciones Autónomas Regionales por su ausencia de control se acrecienten.

Refiriéndonos ahora al segundo tema, es decir, a un tipo de responsabilidad patrimonial del Estado derivado de la expedición de permisos ambientales en pleno de los requisitos legales para hacerlo. Se pretende entonces en este aparte demostrar la existencia de una causal de responsabilidad patrimonial del Estado, basada en daños producidos por los efectos de un acto administrativo emitido en observancia de todos sus requisitos.

Sin embargo, el presente acápite no pretende de ninguna manera realizar un estudio de la responsabilidad patrimonial del Estado sino simplemente exponer casos en los cuales es posible sustentar ésta responsabilidad derivada de la decisión de otorgar, negar, modificar o revocar una concesión de aguas superficiales. Es decir responsabilidad generada por la emisión de un acto administrativo unilateral válido.

Para lograr el cometido sin embargo requerimos referirnos necesariamente al fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado establecida en el Artículo 90 de la

económica mayor -como las licencias-, que posen mayor complejidad.

Constitución Política de Colombia que reza:

“ARTÍCULO 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. [...] “

De su lectura se obtiene que el Estado deberá responder por el daño antijurídico es decir por aquel de conformidad al Artículo 13 de la Carta Política que no se está en la obligación de soportar, prescindiendo de todo concepto de culpa o ilicitud. Por lo anterior la importancia del precepto recae en estar fundada en la ocurrencia de un daño y no de la culpa de los agentes estatales.

En palabras de nuestro Consejo de Estado, “[...] como la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extramatrimonial, que la víctima no está obligada a soportar “por lo cual” se ha desplazado la antijuricidad de la causa del daño al daño mismo[...]”³⁰⁹; y complementado por nuestra Corte Constitucional “[...] Así, la responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares. Por ello el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del Estado de responder

³⁰⁹ CONSEJO DE ESTADO, Sentencia 13 de julio de 1993, Consejero Ponente: DE DIOS, Juan.

por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización [...]”³¹⁰

Lo anterior presenta una novedosa visión sobre la cual es posible adjudicar responsabilidad patrimonial al Estado; la ocurrencia de un daño o perjuicio el cual el individuo no está en la obligación de soportar; sin determinaciones subjetivas.

Así pues, es plenamente posible que la actuación legítima de la administración genere un perjuicio el cual deba ser resarcido; configurando responsabilidad derivada de un acto administrativo unilateral válido. En el caso *sub-examine*, la expedición, negativa, modificación o revocatoria de una concesión de aguas superficiales.

Lo anterior no implica que el actor desee la anulación del acto administrativo –salvo que sus efectos nocivos se prolonguen en el tiempo- sino la indemnización del daño. Situación en la cual no proceden de ninguna manera las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho ya que el acto no violenta el ordenamiento jurídico. A su vez, procederá la acción establecida en el Artículo 140 de la Ley 1734 de 2001, antes 86 del derogado Código Contencioso Administrativo Colombiano: Reparación directa.

³¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-333 del 1 de agosto de 1996, M.P.: MARTINEZ CABALLERO, Alejandro.

La Procuraduría General de la Nación sobre el particular ha expresado “[...] Pero es claro, se repite, que cuando el perjuicio nace de la ilegalidad de la decisión administrativa (acto administrativo) y su ejecución no hace sino acatarla, la acción deberá ser de restablecimiento; cuando el daño proviene de la irregular ejecución de un acto que no se cuestiona en su legalidad, la acción será de reparación directa y deberá centrarse su cuestionamiento en los actos materiales de ejecución de la decisión administrativa, pero sin omitir en esa evaluación el alcance de dicha decisión, por ser, en definitiva, la que delimita los poderes de ejecución de la administración; como será de reparación directa también cuando el acto, en sí, no es ilegal pero es la fuente del perjuicio por implicar rompimiento del principio de la igualdad ante las cargas públicas [...]”³¹¹

Cerrando el tema, es menester afirmar que en este caso el funcionario no es sujeto activo de la acción disciplinaria o de repetición por cuanto obro dentro de sus funciones legales al emitir el acto administrativo con el pleno de sus requisitos.

Aparte también encontramos posible que la CAR al hacer uso de sus facultades discrecionales emita un acto viciado o ilegal el cual perfectamente podrá ser demandado por vía de las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho.

Refiriéndonos ahora al tercer tema, es decir, sobre la técnica jurídica con la cual se

³¹¹ Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Cuarta Delegada ante el Consejo de Estado, Concepto 134 del 15 de junio de 2006, Expediente: 31.528 (250002326000 2004 00138 01; citando al Consejo de Estado en Sentencia N° 7095 del 17 de agosto de 1995, Sección Tercera, de 17 de Agosto 1995, Expediente No. 7.095; Actor: Sociedad DURAN MUÑOZ Y COMPAÑÍA LTDA.

elaboran los actos administrativos estudiados, El presente aparte sin pretender hacer un análisis dogmático sobre la correcta utilización de la técnica jurídica para la elaboración de actos administrativos, propone simplemente visualizar la manera en la cual la OBDC y la Subdirección Jurídica de la CAR los elabora.

Encontramos que, así como bien lo propone el Decreto 1345 del 23 de abril de 2010 “por el cual se establecen directrices de técnica normativa”, los actos administrativos deberán “*observar la Constitución y la ley, así como los principios que rigen la función administrativa*”³¹²; situación que no se cumple del todo al presentar quebrantamientos en el derecho administrativo.

Es posible observar que la CAR establece con claridad la competencia en el encabezado de los actos y en sus considerandos realiza una memoria justificativa respecto de los antecedentes³¹³ del caso y las normas que habilitan su actuar³¹⁴. Aunque sobre esto es posible observar que no siempre los considerandos son racionales, es decir se establecen consecuencias de hipótesis que no tienen relación.

En cambio lo deseado es que exista una motivación lógica, histórica y legal, observando las reglas del decreto en cita y así preguntarse a quien está dirigido, que impacto se desea obtener, supremacía constitucional y jerarquía normativa, legalidad, seguridad jurídica, eficacia y efectividad, entre otros.

³¹² Artículo 4.

³¹³ Que son repetidos una y otra vez a través del procedimiento.

³¹⁴ Artículo 5 *Ibíd.*

De igual manera vemos que no establece por regla general ni la viabilidad jurídica ni el impacto económico o social y en algunos casos ni el ambiental, por cuanto la captura de la prueba ha dependido de la valoración subjetiva de un funcionario; creando que la decisión no siempre sea la mejor opción interpretativa de la norma y de la realidad³¹⁵.

Lo cual puede responder lógicamente a la dispersión y contradicción normativa que presenta el derecho ambiental³¹⁶ en Colombia. En palabras de León Walras³¹⁷, las normas no se cumplen por: a) Contradicciones internas -consistencia- ya que es posible extraer de ellas cualquier conclusión, b) problemas de existencia por su número, y c) diversos métodos de solución que arrojan realidades diferentes -unicidad-.

Otro de los puntos que llama la atención proveniente del examen de los expedientes, ha sido la vigencia de los actos administrativos dictados por la Corporación en el tiempo. Por poner un ejemplo en algunos casos encontramos la utilización de acuerdos CAR de manera retroactiva. Encontramos así, que no existe una directriz por parte del gobierno central de la entidad lo cual ha generado dentro de sus provinciales un leve desorden en la utilización de las normas al uso; Un ejemplo de ello son los acuerdo CAR 01 y 17 de 2001, mediante los

³¹⁵ Aunque también es posible observar el cumplimiento al deber de coordinación con otras autoridades relacionadas como lo es el caso de las oficinas de planeación municipal respecto de los planes, esquemas de ordenamiento territorial. -en algunos hasta violentando el principio de legalidad-

³¹⁶ DE LOS RÍOS, Isabel, Ponencia, Terceras Jornadas de Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable, “Las tendencias Nacionales e Internacionales de la Legislación Ambiental”, Caracas, 2007. En: <http://www.vitalis.net/III%20Seminario%20Derecho/De%20las%20Rios,%20Tendencias%20nacionales%20e%20Internacionales.pdf>, 28 de octubre de 2010, 16:20.

³¹⁷ WALRAS, Leon, *Éléments d'économie politique pure, ou théorie de la richesse sociale*, Paris. R. Pichon, 1926.

cuales se dictaron las reglas para el cobro del servicio de evaluación.

Vemos igualmente, que la Corporación no corrige el contenido de la solicitud del usuario y adelanta el trámite de acuerdo únicamente a lo que el ha pedido. Como ejemplo vemos que si el solicitante ha indicado en el formato único nacional que desea la concesión con fines domésticos, aunque en la visita se detecte que se requiere también para pecuario, no modifica la solicitud configurando así una administración pública “rogada”.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Sea lo pertinente dedicar este aparte a la recopilación *in genere* de los resultados arrojados por este estudio. Para hacerlo, partiremos la exposición final en tres apartes. Primero un recuento de la hipótesis; segundo de los objetivos perseguidos y tercero una descripción de resultados directos de la investigación.

Comenzando con la exposición propuesta, recordemos que nuestra hipótesis inicial fue que la particularidad del derecho ambiental, merece para sí una teoría especial del acto administrativo y en general de una dogmática administrativa particular, es decir, las condiciones especiales de este tipo de expresiones de voluntad de la administración, sugieren la necesidad de un enfoque jurídico especial sobre el acto administrativo.

A través del texto fue posible observar que las decisiones administrativas emitidas en el procedimiento tendiente a obtener la concesión de aguas superficiales, no se rigen por las tradicionales reglas de la teoría general del acto administrativo. Ejemplos vistos pueden ser, la ausencia de recursos en decisiones de fondo, falta de ejecutoria³¹⁸ de actos administrativos que aun así producen efectos, ausencia del derecho de contradicción en el sistema probatorio, modificación de actos administrativos de carácter particular sin permiso del beneficiario, entre otros.

³¹⁸ El autor desea llamar la atención y resaltar el caso particular de la resolución que otorga la concesión de aguas superficiales que encontrándose sujeta a dos condiciones suspensivas en ocasiones nunca se cumplen y por ende no existe ejecutoria; más sin embargo produce efectos jurídicos cuando la autoridad ambiental comienza a realizar seguimiento entendiendo así una ejecutoria de hecho.

Entonces, podemos afirmar que el derecho ambiental al ser una rama púber del derecho, no respeta y acata en su totalidad las reglas tradicionales de su determinador: El derecho administrativo. Como bien lo enseña el profesor CAFFERATTA³¹⁹ citando a OJEDA MESTRE, lo anterior ocurre por cuanto el derecho ambiental es novedosa situación que lo hace especial y diferente a sus congéneres.

Es posible entonces proponer o bien sea la creación de reglas particulares para el derecho ambiental, lo cual confirmaría la hipótesis, o intentar que las normas y procedimientos administrativos ambientales se acojan y se rijan por la teoría general del acto y el derecho administrativo. Para el autor, lógicamente es la primera opción la viable, veamos:

a) El derecho administrativo y por supuesto las reglas de la teoría general del acto administrativo, hoy en día no son acatadas de manera estricta por las autoridades ambientales con el fin de proteger efectivamente los elementos de la naturaleza.

b) El ambiente –objeto del derecho ambiental- es supremamente variable de acuerdo al clima, condiciones geográficas y otros. Por tanto, su protección requiere un derecho dinámico, activo y propositivo que no puede regirse por reglas tradicionales que toman tanto tiempo en producir decisiones efectivas.

c) La casuística derivada de la condición variable del ambiente es incalculable y no

³¹⁹ CAFFERATTA, Néstor A, *Introducción al derecho ambiental*, Instituto Nacional de Ecología, Instituto Nacional de Ecología, Ciudad de México, 2004, P. 246.

puede estar sujeto únicamente a reglas positivas, sino que requiere de principios y valores que hoy contempla el derecho pero que presentan dificultades en su aplicación como se planteó anteriormente.

d) No existe en el derecho ambiental la conceptualización necesaria que permita tener claridad de sus contenidos. En esta temática se involucran además nuevos aspectos que tienen que ver con asuntos técnicos de difícil manejo por lo cual se requiere de un trabajo interdisciplinario e intersectorial que permita interpretar de manera adecuada la norma.

e) Son tantos los elementos del ambiente y actividades conexas como el aire, agua, suelo, residuos, químicos etcétera, que existe una amplia riqueza normativa, en muchos casos dispersa. No obstante debemos reconocer que en el caso de la concesión las normas no son muchas.

f) La conexión que existen entre el ambiente y el ser humano es innegable. En nuestro caso, la existencia del agua es un requisito para la subsistencia de los hombres y sin ella nuestra salud y vida peligrarían.

g) Las normas de contenido ambiental no son necesariamente de tipo administrativo, por el contrario muchas veces son de derecho privado³²⁰, laboral entre otros. Sin embargo al estar llamado a su protección el Estado y sus entidades; éstas deben actuar bajo las reglas del derecho administrativo por orden expresa del artículo 1 del Decreto 01 de 1984 y 309 de la

³²⁰ Como cuando regulan el derecho de dominio de los particulares.

Ley 1437 de 2011.

No obstante, no se propone una autonomía absoluta del derecho ambiental y su separación del derecho administrativo. Lo que se busca, es que exista tanto una protección efectiva del ambiente, como una sujeción de la administración a reglas jurídicas claras en pro del valor de seguridad jurídica, como las contenidas en la teoría general del acto administrativo que no cumplen con la primera necesidad, por tanto se pretende la creación de reglas particulares –dentro del derecho administrativo- para el derecho ambiental.

De ninguna manera se debe pensar que dada su juventud, el derecho ambiental sea incapaz -válgase el uso metafórico- y que de esta manera su desarrollo permita el quebrantamiento del ordenamiento jurídico. La intención última en cambio, es mostrar que el derecho ambiental teniendo en cuenta que su objeto de estudio es *sui generis*, éste requiere de la elaboración de su propia dogmática jurídica, en el caso que nos ocupa de una teoría especial del acto administrativo, encaminada a la existencia de reglas que otorguen seguridad jurídica a su aplicación.

Refiriéndonos ahora sobre los objetivos de investigación, recordemos que en el anteproyecto del presente estudio, se presentó como general “estudiar los actos administrativos del derecho ambiental, en los procedimientos tendientes a la obtención de concesiones de aguas superficiales bajo la óptica de la teoría general del acto”, y como objetivos específicos: a) Describir la teoría general del acto administrativo; b) Establecer el marco normativo de las aguas superficiales, y el procedimiento para el otorgamiento del

permiso ambiental para su aprovechamiento; c) Analizar, determinar, estudiar y caracterizar los actos administrativos emitidos por la Oficina Bogotá D.C.-La Calera de la Corporación Autónoma Región de Cundinamarca en los trámites tendientes a la obtención de concesiones de aguas superficiales, a partir de casos o expedientes reales –y; d) Identificar aquellos puntos en los cuales estas decisiones no se ajustan a la tradición dogmática del derecho público; todos ampliamente tratados en el cuerpo del trabajo. Así pues vemos que se ha logrado el cometido propuesto.

Para terminar y entrando en los resultados directos de investigación, como reflexión general podemos afirmar que no es del todo claro el contenido jurídico de los conceptos que integran el derecho ambiental, tales como el agua, la concesión y sus elementos, entre otros; así como la utilización práctica de los provenientes del derecho administrativo.

Lo cual genera un actuar incierto de las autoridades ambientales.

A manera de ejemplo, piénsese que si el agua es considerada un bien inmueble, su tradición deberá respetar las solemnidades que para estos bienes existen. De igual manera si la concesión fuese un contrato estaría sujeta a los preceptos plasmados para la contratación pública en la Ley 80 de 1993 y otras; más no debería ser entendida como una mera autorización administrativa que posee elementos característicos de la contratación como la caducidad³²¹.

En este sentido vimos, una peculiar configuración de elementos necesarios para su

³²¹ Es más, podría ser la única concesión no contrato de nuestro ordenamiento jurídico.

expedición que denominamos legitimación en la causa precaria; un trámite sujeto a la infinidad de posibilidades que se pueden presentar las cuales impiden un comportamiento regular de la autoridad y generan conflictos derivados de la utilización de figuras provenientes de otras ramas del derecho por parte de la autoridad como la cesión o traspaso, la prorroga o renovación, la modificación o revocación, entre otros.

Así pues, reiteremos que aunque no existe precisión legal sobre el particular, el comportamiento de las corporaciones y de los usuarios, al momento de solicitar la concesión de aguas superficiales, expresa, de manera inequívoca, que el acto administrativo producto del derecho ambiental, es una decisión *sui generis* que no observa a cabalidad las antiguas instituciones dogmáticas del derecho público. Tal es el caso de la teoría general del acto administrativo, que se incumple por las tendencias de los instrumentos de actuación de las autoridades ambientales.

Situación que se presenta por una tensión existente entre la necesidad de dar protección a nuestros recursos naturales renovables –y así mantener y generar un ambiente sano– y las reglas del derecho. De tal modo, por una parte, se instrumentaliza el ordenamiento jurídico para dar aplicación a un discurso proteccionista, que sobrepasa las facultades legales de las autoridades que conforman el Sistema Nacional Ambiental, y por otro, la rigidez del derecho Colombiano no da abasto a la casuística que presenta esta rama jurídica. Se espera que esta tensión sea resuelta de manera beneficiosa para el derecho y la sociedad; aceptando la disciplina jurídica una nueva teoría especial o particular del acto administrativo llamada al desarrollo del derecho ambiental.

En este sentido aunque no se pretende “(...) *la concepción de una regla tan detallada que la cuestión sobre si ella se aplica o no a un caso particular estuviera siempre resuelta de antemano (...)*”³²² si al menos tener algo de seguridad sobre la actuación de la administración.

La preocupación del autor como última consecuencia de lo observado es que el bien jurídico tutelado ambiente sano, y particularmente el agua, no es plenamente protegido por las normas y los procedimientos adoptados no son eficaces, eficientes y validos para el sistema cultural al cual nos vemos sometidos.

Según lo anterior, resultará indispensable la elaboración de sus propias reglas ambientales administrativas, caso sub -examine, una teoría especial del acto administrativo.

De aquí que se proponga como aparte propositivo del presente trabajo la reunión y rediseño de las normas dispersas sobre la materia que nos ocupa para la creación un “Estatuto ambiental y de procedimiento administrativo especial” que permita el dinamismo de las tradiciones dogmáticas del derecho público; a través de una doctrina administrativa especial.

Dicha propuesta deberá contener dos partes una general y una especial. La primera que aborde en términos generales:

³²² HART, H.L.A, “ El Concepto de Derecho”, Segunda Edición, Abeledo – Perrot, Buenos Aires, P.

a) ámbito de aplicación, competencia y atribuciones, con el fin de establecer claramente la interacción de los sujetos del SINA y su manera de actuación.

b) fuentes especiales del derecho ambiental como normas –y su jerarquía-, derechos, principios y otros.-En este aparte se deberá plantear el particular comportamiento de las decisiones administrativas –AA- ambientales.

c) las definiciones aplicables y las remisiones expresas necesarias en la materia.

d) las instituciones, herramientas e instrumentos –económicos, sociales, ecológicos y demás- de la política ambiental donde se presenten y desarrollen figuras como la participación, las tasas, acceso a la información entre otros.

e) un procedimiento generalizado y completo para la obtención de permisos, autorizaciones, concesiones y licencias; el cual considere las excepciones necesarias, y uno sancionatorio que contemple las amplias críticas realizadas a la Ley 1333 de 2009. En estos procedimientos especiales estarán las reglas que tanto se propusieron a través de este trabajo de grado.

d) Mecanismos de protección, conservación, restauración y demás.

e) Un esquema claro sobre participación y protección de conocimientos tradicionales.

Y, una segunda parte que trate los recursos en particular:

a) Del agua y los ecosistemas acuáticos

b) de la flora y sus recursos.

c) de la fauna

d) del suelo y sus recursos

e) del aire –ruido, paisaje y olores-.

f) de las áreas de protección y conservación natural –que contemple el procedimiento

para su creación y sustracción-

g) Servicios y proveedores ambientales.

h) Acciones para la protección al medio ambiente y la indemnización a terceros por responsabilidad extracontractual.

La anterior propuesta es meramente enunciativa, ya que se busca promulgar únicamente por la existencia de reglas especiales del derecho ambiental que permitan, por una parte la protección idónea de los recursos para lograr el desarrollo sustentable deseado – teniendo en cuenta su cambiante objeto- y por otra, su estricto cumplimiento³²³.

Pero para su correcto desarrollo, sin embargo, será menester también crear la misma especialidad respecto de los jueces. Por tanto se propone la disposición de la jurisdicción administrativa para desprenderse de algunos despachos, al igual que ocurre con el derecho laboral en la jurisdicción ordinaria, manteniendo el tema, una sección dentro del tribunal de cierre.

Dicho esto, se espera pues, el replanteamiento de la estructura del derecho público en el derecho ambiental de conformidad con sus actuales tendencias. Sin embargo con lo anterior únicamente se desea crear un sano debate sobre la materia.

³²³ El estricto cumplimiento de sus propias reglas particulares como la especial teoría general del acto administrativo.

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS GENERALES

ARISTÓTELES, *Ética a Nicómaco*, traducción de Emilio Lledó, Ed. Gredos, Madrid, 1985.

ARISTÓTELES, *Retórica*, Traducción de Quitín Racionero, Ed. Gredos, Madrid, 1990.

BERROCAL, Enrique, *Manual del acto administrativo*, Séptima Edición, Librería del Profesional, Bogotá D.C., 2001.

BOCANEGRA, Raúl, *Lecciones sobre el acto administrativo*, primera edición, Editorial, Civitas, Madrid-España, 2002.

BOTERO ARISTIZABAL, Luis Felipe, “Acción Popular y Nulidad de los Actos Administrativos, Protección de Derechos Colectivos”, Universidad del Rosario y Legis 2004.

CAFFERATTA, Néstor A, *Introducción al derecho ambiental*, Instituto Nacional de Ecología, Instituto Nacional de Ecología, Ciudad de México, 2004.

CARDONA GONZÁLEZ, Álvaro Hernando, Artículo: *El régimen jurídico de las aguas*

en Colombia, Derecho de aguas, Universidad Externado de Colombia, 2003.

CARDONA GONZÁLEZ, Álvaro Hernando, *Conflictos en los modos de adquirir el derecho a usar las aguas continentales y en su reglamentación*, Derecho de Aguas, Tomo II, Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C., noviembre de 2004.

CARPI ABAD, María Victoria, *Aprovechamientos Hidroeléctricos*, Editorial Lex Nova, 2002.

CARSON, Rachel. *Silent Spring*. Mariner Books, Boston. 2002.

CARRION EGUIGUREN, Eduardo, *Curso de Derecho Civil, de los bienes*, Editorial de la Universidad Católica de Quito, 1982.

CASABENE, Sandra Elizabeth. Artículo “Nociones fundamentales sobre derecho del medio ambiente”, en *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*. Universidad Externado de Colombia. Tomo I. Bogotá. 1999.

CASTILLO BLANCO, Federico, *La protección de confianza en el derecho administrativo*, Ed. Marcial, 1998.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.

Observación General No. 15 (2002) El derecho al agua (Artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Organización de las Naciones Unidas. 29º período de sesiones. Ginebra: 2002. E/C.12/2002/11.

DE LOS RÍOS, Isabel, Ponencia, Terceras Jornadas de Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable, “Las tendencias Nacionales e Internacionales de la Legislación Ambiental”, Caracas, 2007. En: <http://www.vitalis.net/III%20Seminario%20Derecho/De%20las%20Rios,%20Tendencias%20nacionales%20e%20Internacionales.pdf>, 28 de octubre de 2010, 16:20.

DE LAUBAUDÉRE ANDRÉ, *Traité de droit administratif*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 4Ts, 1995.

Diccionario Manual de la Lengua Española Vox. © 2007 Larousse Editorial, S.L., 2005

DEVIS ECHANDÍA, Hernando, “*El Régimen de las Aguas En Derecho Colombiano*” librería Colombiana, Camacho Roldan & Cia Limitada, Editorial Antena S.A, Bogotá 1944.

DROMI, José Roberto, *El procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Argentina, 1999.

DUPUIS, Georges, *L'Acte Administratif Unilateral, Recherches*, Université de Paris Troisième tirage, 1976,

GÓMEZ REY, Andrés, Espinosa Acuña David y Succar Jaramillo, Natalia, *El derecho a la información. Análisis sobre su línea jurisprudencia*, Universidad de la Sabana, Bogotá, 2004.

GONZÁLEZ –VARAS IBAÑEZ, Santiago “*Nuevo Derecho de Aguas*” Editorial Aranzadi S.A., Navarra - España,

GONZÁLEZ VILLA, Julio Enrique, *Derecho Ambiental Colombiano, Parte Especial*, Tomo II, Universidad Externado de Colombia, 2006,

GORDILLO, RODRIGUEZ BECERRA, Manuel, *La política ambiental del fin de siglo*, Bogotá. CEREC, 1994 stín, *Tratado de derecho administrativo –el acto administrativo–*, Biblioteca jurídica Diké, Medellín.

GRUESO, Delfín Ignacio, *John Rawls Legado de un Pensamiento*, Colección de Artes y Humanidades, Universidad del Valle, Cali-Colombia, 2005.

HEIDEGGER, Martín “hacer evidente” en BABETTE E. Babich, “From Van Gogh’s Museum to the Temple at Bassae: Heidegger’s Truth of Art and Schapiro’s Art History.” *Culture, Theory & Critique*. 44/2 (2003):

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS, Programa Nacional

de Capacitación Agropecuaria, Instituto de los Recursos Naturales Renovables – INDERENA-, “Manual de Legislación de Aguas”, Bogotá 1972.

KISS, A. Ch, Droit International de l’environnement, Paris, 1992.

LOPEZ DAVILA, Iván, “Avances, retrocesos y perspectivas del Sistema Nacional Ambiental” en Perspectivas del Derecho Ambiental en Colombia, Universidad del Rosario, 2006,

LOPEZ MEDINA, Diego, *Teoría Impura del Derecho*, Bogotá, Universidad de los Andes, Legis, Universidad Nacional, 2004.

LOZANO ACOSTA, Carlos Hernando "La acción de tutela como mecanismo procesal para el amparo del derecho al agua: ¿protección en perspectiva ambiental?". Editorial Unibiblos. Universidad Nacional De Colombia. 2009.

MACIAS GOMEZ, Luis Fernando, *Introducción al derecho ambiental*, Bogotá, Legis, 1998.

MACIAS GÓMEZ, Luis Fernando, “*Licencias y Permisos Ambientales*” en Perspectivas del Derecho Ambiental en Colombia, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2006,

MEJIA, Enrique Santander, Instituciones de Derecho Ambiental, Primera Edición, ECOE Ediciones, febrero de 2002.

MESA CUADROS, Gregorio. “Derechos Ambientales en perspectiva de Integridad, Concepto y Fundamentación de Nuevas Demandas y Resistencias actuales hacia el Estado Ambiental de Derecho” –Tesis Doctoral- Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2007.

MORA RESTREPO, Gabriel, “Reflexiones sobre el Estatuto Epistemológico en el Conocimiento del Derecho” Discurso, Universidad de La Sabana, Cátedra de Derecho Natural, 2000.

ORREGO MORALES, Camilo José, Extractos textuales de diapositivas mostradas en clase denominada “*Acto Administrativo: Debates actuales sobre el tema*”, en el primer semestre de la Maestría en Derecho Administrativo, de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, 2009, así como de su tesis de maestría “*Entre la justicia y la seguridad jurídica, debates en torno a la caducidad y el acto administrativo particular como blanco de las acciones populares y contenciosas.*”.

PATIÑO POSSE, Miguel, Derecho Ambiental Colombiano, Bogotá D.C., Legis, 1999,

PENAGOS, Gustavo, *El Acto Administrativo*, Tomo I, parte general, nuevas tendencias, Octava Edición, Ed. Doctrina y Ley, Bogotá D.C. 2008- RODRIGUEZ BECERRA, Manuel, La política ambiental del fin de siglo, Bogotá. CEREC, 1994

PENAGOS, Gustavo, *El Acto Administrativo*, Tomo II, parte general, nuevas tendencias, Octava Edición, Ed. Doctrina y Ley, Bogotá D.C. 2008.

PERINI, Alicia, LORENCES, Valentín y COMPARATORE, Luis, “Derecho Ambiental”. Editorial Universidad. Buenos Aires. 2007.

PEÑA PORRAS, Diego Isaías, *La construcción del derecho administrativo Colombiano*, Universidad de Los Andes, Editorial Temis, 2008.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, Procuraduría Cuarta Delegada ante el Consejo de Estado, Concepto 134 del 15 de junio de 2006, Expediente: 31.528 (250002326000 2004 00138 01; citando al Consejo de Estado en Sentencia N° 7095 del 17 de agosto de 1995, Sección Tercera, de 17 de Agosto 1995, Expediente No. 7.095; Actor: Sociedad DURAN MUÑOZ Y COMPAÑÍA LTDA.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, “Diccionario de la Lengua Española”, Volumen uno, Vigésima Segunda Edición, Madrid, 2001.

RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. Artículo “adecuación del derecho administrativo al Estado contemporáneo” en Revista de Estudios Socio-jurídicos Universidad del Rosario. 2002,4, (2).

RESTREPO-MEDINA, Manuel Alberto, “La administración pública en la Constitución de 1991: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza”, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2011, 13,(1)

RODAS MONSALVE, Julio Cesar, *Constitución y Derecho Ambiental*, Principios y Acciones Constitucionales para la defensa del ambiente, Cargraphics S.A., 2001.

RODRIGUEZ BECERRA, Manuel, La política ambiental del fin de siglo, Bogotá. CEREC, 1994

RODRIGUEZ, Gloria Amparo, *La Función Ecológica de la Propiedad en la ampliación, restructuración y saneamiento de Resguardos Indígenas en Propiedad, Conflicto y Medio Ambiente*, Universidad del Rosario, 2004,

RODRIGUEZ, Gloria Amparo, *La participación: un medio para prevenir y solucionar los conflictos ambientales en Colombia*, En *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia*, Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, noviembre de 2006.

RODRIGUEZ, Gloria Amparo, “*La Licencia Ambiental, un acto administrativo especial y su proceso de flexibilización*” En: *Retos y perspectivas del Derecho Administrativo*, Segunda Parte, Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, enero de 2009.

RODRIGUEZ, Gloria Amparo, LOZANO, Carlos, GOMEZ REY, Andrés, “*Protección Jurídica del Agua en Colombia*” Grupo Editorial Ibañez, 2011.

RODRIGUEZ, Gloria Amparo y MUÑOZ, Lina Marcela, “*La participación en la Gestión Ambiental: Un reto para el nuevo milenio*”, Editorial de la Universidad del Rosario, 2009.

RODRIGUEZ RODRIGUEZ,, Libardo, Derecho administrativo, General y Colombiano, Décima Edición, Editorial Temis, Bogotá, 2001,

SANTANDER MEJIA, Enrique, “*Instituciones de Derecho Ambiental*” Ecoe Ediciones, 2002.

SANTOFIMIO GAMBOA., Jaime Orlando, Tratado de derecho administrativo, Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez, Tomo II, Universidad Externado de Colombia, 1998,

VELASQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo, “*Bienes*” Séptima Edición, Editorial Temis 1998,

VIDAL PERDOMO, Jaime, *Derecho administrativo*, Décima Edición, Editorial Temis, Bogotá, 1994,

YOUNES Moreno, Diego. Curso de derecho administrativo. Temis, Bogotá – Colombia, 2007.

ZANOBINI, Guido, *Curso de derecho administrativo*, Tomo I parte general, Buenos Aires, 1995.

WALRAS, Leon, *Éléments d'économie politique pure, ou théorie de la richesse sociale*, Paris. R. Pichon, 1926.

LISTADO DE JURISPRUDENCIA

Jurisprudencia constitucional

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-566 de octubre 23 de 1992, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-339 del 1 de agosto de 1996, M.P.: ORTIZ GUTIERREZ, Julio Cesar.

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-569 del 9 de diciembre de 1993, M.P.: HERNANDEZ G., José Gregorio. Sentencia C-489 del 4 de mayo de 2000, M.P.: GAVIRIA DIAZ, Carlos.

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-519 del 21 de noviembre de 1994, Expediente No. L.A.T.-036, Magistrado Ponente: NARANJO MESA, Vladimiro.

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-257 del 11 de junio de 1996, M.P., BARRERA CARBONELLI, Antonio.

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-333 del 1 de agosto de 1996, M.P.: MARTINEZ CABALLERO, Alejandro.

CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Segunda de Revisión, Sentencia del 20 de agosto de 1997 No. T-397, Magistrado Ponente: BARRERA, Antonio.

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-1163 de septiembre 6 de 2000, expediente D-2865, M.P.: Fabio Morón Díaz.

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-431 de 2000, expediente D-2589, M.P. NARANJO MESA, Vladimiro.

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-894 del 7 de octubre de 2003, M.P.: ESCOBAR GIL, Rodrigo.

Jurisprudencia civil y contencioso administrativa

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sentencia de Casación del 11 de junio de 1935.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Auto del 17 de marzo de 1989, Exp. 980, M.P., SARRIA, Consuelo.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Bogotá D.C., Sentencia del marzo 15 de 1991, Exp. 190, Consejero Ponente: RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Libardo.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Bogotá D.C., Sentencia del 10 de febrero de 1995, Exp., 2943, Mp., ARIZA, Ernesto Rafael.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4, Sentencia del 30 de abril de 1998, Consejero Ponente: GÓMEZ LEYVA, Delio.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, Sentencia del 9 de noviembre de 1998, Consejero Ponente: POLO, Juan Alberto.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: ORJUELA GONROGA, Sentencia del 12 de agosto de 1999, Expediente: 725 de 1999.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera,

Sentencia del 8 de agosto de 1991, Exp.: 6478, Consejero Ponente: MONTES HERNANDEZ, Juan de Dios.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 16 de febrero de 2001, Exp.: 12907, Consejero Ponente: DUQUE HOYOS, Ricardo.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 4 de diciembre de 2006, Exp.:10227, Consejero Ponente: FAJARDO GOMEZ, Mauricio.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 21 de octubre de 2004, Exp.: 14264, Consejera Ponente; LOPEZ DIAS, Ligia.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 15 de agosto de 2007, Exp.: 00670, Consejera Ponente: ORTIZ BARBOSA, María Inés.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 22 de enero de 1987, Exp.: 4975, Consejero Ponente: IRISARRI RESTREPO, Antonio.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 7 de

noviembre de 1991, Exp.: 5838, Consejero Ponente: URIBE ACOSTA, Julio Cesar.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 18 de julio de 1991, Exp.: 1185, Consejero Ponente: ARIZA MUÑOZ, Ernesto Rafael.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 22 de junio de 2001, Consejero Ponente: BALLESTEROS, Jesús María, Expediente: 13172.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda, Sentencia del 6 de diciembre de 2001, Exp. 981399, Consejero Ponente: PAJARO PEÑARANDA, Nicolás. Véase también, Sentencia del 21 de marzo de 1996, Exp.3575. Sentencia del 18 de marzo de 1999, Exp. 5253.

LISTADO DE LEGISLACIÓN

CÓDIGO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE, Decreto – Ley 2811 de 1974.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ley 1437 del 18 de enero de 2011.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Decreto 3120 de 1968.

Decreto 1451 de 1978.

Decreto 627 del 10 de abril de 1978.

Decreto 2588 de 1981.

Decreto 2857 de 1981.

Decreto 01 de 1984 o Código Contencioso Administrativo Colombiano.

Decreto 948 de 2005.

Decreto 3930 de 2010.

Decreto 141 del 21 de enero de 2011.

Ley 3 de 1961

Ley 99 de 1993

Ley 489 de 1998

DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA

45 años de compromiso con la región, Panamericana Formas e Impresos S.A., Colombia, 2006.

Acuerdo CAR No. 10 del Consejo Directivo de 1989.

Acuerdo CAR No. 01 del 30 de enero de 2001.

Acuerdo CAR No. 017 del 25 de julio de 2001.

Acuerdo CAR No.11 de 21 de abril de 2005.

Acuerdo CAR No. 23 del 01 de septiembre de 2009.

Expedientes Oficina Bogotá D.C. – La Calera –OBDC-;: a) activos: 1101-76-1-17622, 2001-76-1-16068, 2001-76-1-14937, 1101-76-1-15290, 2001-76-1-16955, 1101-76-1-17045, 2001-76-1-17132, 1101-76-1-17241, 1101-76-1-17530, 2001-76-1-17919, 2001-76-1-15632, 2001-76-2-17621, 1101-76-1-17270, 1101-76-1-17231, 1101-76-1-17533, 2001-76-1-18174, 2001-761-1220, 1101-761-1539, 1101-761-1620, 2001-761-1821, 2001-761-1557, 2001-

761, 2011.-1045, 1101-761-1709, 1101-762-1506, 1873, 1101-761-1550, 2001-76-1-1973, 1101-761-1982, 1101-761-1858, 2001-761-270, 1001-761-254, 1101-761-200, 1101-761-8, 2001-761-173, 1101-761-1021, 2001-761-845, 2001-761-613, 1101-761-398, 2001-761-87, 2001-761-879, 1101-761-853, 1101-761-604, 1101-761-990, 2001-761-168, 2001-761-953, 133, 980, 2001-761-6106, 2001-761-5774, 2001-761-5636, 2001-761-5620, 2001-761-5510, 2001-761-5471, 2001-761-5365, 2001-761-5276, 2001-761-5266, 2001-761-5248, 2001-761-5245, 2001-761-5101, 1101-761-6040, 1101-761-5938, 1101-761-5791, 1101-761-5475, 2001-761-5971, 2001-761-20726, 2001-761-20794, 1101-761-21007, 2001-761-21077, 2001-761-21123, 2001-761-21138, 1101-761-20892, 21035, 2001-761-22061, 1101-76.1-21578, 1101-76.1-22090, 2001-761-22145, 2001-76.1-22318, 2001-76.1-22628, 2001-76.1-22664, 2001-76.1-22784, 2001-76.1-22665, 2001-76.1-21805, 1101-76.1-22795, 1101-76.1-21732, 2001-76.1-22630, 2001-76.1-21435, 2001-76.1-22349, 2001-76.1-22581, 2001-76.1-22639, 22054, 2001-761-3836, 2001-761-3871, 1101-761-4056, 2001-761-4131, 8001-761-4249, 8001-761-4258, 1101-761-4275, 2001-761-4276, 2001-761-4329, 4342, 2001-761-4351, 1101-761-23966, 2001-761-23915, 2001-76,1-22904, 2001.76.1-22857, 2001-76-1-22817, 1101-761-23667, 2001-761-22836, 2001-76.1-24051, 1101-761-23210, 2001-76.1-22874, 2001-76.1-24097, 2001-761-23936, 2001-76.1-22922, 2001-76.1-24126, 2001-76.1-23837, 2001-761-24481, 2001-761-23053, 1101-761-23757, 2001-76,1-24212, 2001-761-22796, 28262, 28127, 28459, 28665, 28945, 29048, 28147, 28940, 28353, 28657, 28673, 28674, 28923, 29049, 29095, 29401, 28274, 28731, 29556, 2001-761-24547, 1101-761-24891, 2001-761-1-25215, 2001-761-25044, 2001-761-25764, 2001-761-24936, 1101-761-24937, 1101-761-24938, 2001-761-24964, 8001-761-25730, 2001-761-25035, 1101-761-25309, 2001-761-25497, 2001-761-25757, 2001-761-25759, 2001-761-25763, 2001-761-

25770, 2001-761-25777, 2001-761-24731 1101-761-24892, 25153, 2985, 3366, 3413, 3385, 3316, 3244, 3445, 2897, 3165, 3557 3062, 3095, 3093, 3436, 3084, 3056, 3076, 3528, 3484, 2930, 2257, 2888, 2371, 2555, 2185, 2274, 2369, 2378, 2512, 2557, 2605, 2809, 2893, 2853, 2859, 2727, 4516, 4666, 4786, 4955, 4697, 4785, 5033, 2001-761-20302, 2001-761-20332, 2001-761-20396, 2001-761-20433, 2001-761-20478, 2001-76.1-11872, 1101-761-12688, 2001-76-1-11079, 2001-761-11628, 2001-76.1-11810, 2001-76.1-11848, 2001-76.1-12250, 2001-761-11557, 2001-761-12737, 11802, 1101-761-11875, 2001-761-11693, 2001-761-11518, 12323, 12325, 12739, 25779, 25784, 25872, 25879, 25908, 25915, 25938, 26016, 26017, 26079, 26102, 26130, 26156, 26159, 26162, 26167, 26173, 26187, 26224, 26253 26294, 26313, 26325, 26339, 26340, 26344, 8001-761-32329, 8001-761-32331, 8001-761-32365, 8001-761-32565, 8001-761-32656, 8001-761-32699, 8001-761-32024, 8001-761-32325, 8001-761-32754, 8001-761-32637, 32558, 1101-761-6222, 2001-761-7747, 2001-761-7008, 2001-761-6707, 2001-761-7545, 2001-761-7146, 2001-761-7616, 2001-761-7746, 2001-761-7802, 2001-761-7808, 2001-761-6129, 2001-761-6201, 2001-761-6221, 1101-761-6297, 2001-761-6789, 2001-761-6799, 2001-761-6231, 2001-761-6379, 2001-761-7673, 8001-761-31364, 8001-761-31177, 8001-761-30821, 8001-761-31150, 8001-761-31369, 8001-761-31363, 8001-761-30829, 8001-761-30830, 8001-761-30758, 8001-761-30977, 8001-761-31015, 8001-761-31361, 2001-761-13053, 2001-761-13191, 8001-761-13193, 1101-761-13551, 1101-761-13788, 2001-76.1-13873, 2001-76.1-13288, 2001-761-14121, 1101-761-14857, 2001-761-13227, 2001-761-12962, 1101-761-14177, 2001-761-14762, 1101-761-13408, 13004, 26582, 27050, 26397, 26440, 26518, 26556, 26645, 26647, 26701, 26704, 26764, 26783, 26790, 27037, 27038, 27044, 26708, 26516, 26438, 26747, 26794, 26420, 26700, 26793, 27123, 27129, 28080, 27894, 27893, 27661, 27579, 27583,

27659, 28084, 27662, 28020, 27982, 27541, 27158, 27126, 27732, 28122, 28036, 27983, 27984, 8001-761-29675, 8001-761-29729, 8001-761-29880, 8001-761-29882, 8001-761-29903, 8001-761-30026, 8001-761-30290, 8001-761-30732, 8001-761-30751, 8001-761-30752, 8001-761-30753, 8001-761-30754, 8001-761-30353, 8001-761-29683, 8001-761-29557, 8001-761-29950, 8001-761-30757, 8001-761-30108, 8001-761-30375, 8001-761-30749, 8001-761-30756, 8001-761-31420, 8001-761-32023, 8001-761-31415, 8001-761-31373, 8001-761-31892, 8001-761-31783, 8001-761-31407, 8001-761-32301, 8001-761-32566, 8001-761-32638, 18917, 18842, 18375, 19196, 19051, 18588, 18259, 7916, 1101-762-7937, 1101-761-8259, 1101-761-8541, 1101-761-8579, 1101-761-8621, 1101-761-8757, 1101-761-8833, 1101-761-8863, 1101-761-9124, 1101-761-9305, 1101-761-9306, 1101-761-10120, 2001-761-10252, 1101-761-10334, 2001-762-10495, 2001-761-10716, 2001-761-10781, 2001-761-10829, 2001-761-10972, 2001-761-7423, 2001-76,1-7554, 2001-761-7377, 8001-761-32022, 8001-761-31785, 2001-761-7512, 2001-761-7555, 8001-761-31784, 8001-761-31746, 1353, 31747, 33948, 34033, 8001-76-1-34854, 8001-761-33499, 8001-761-33873, 8001-63,34060, 34119, 8001-6301-34185, 8001-6301-34526, 8001-6301-34727, 8001-6301-35017, 8001-76-1-33087, 8001-76-1-33563, 8001-6301-35080, 8001-761-33011, 8001-76-1-33238, 8001-76,1-33546, 8001-63,01-34748, 32958, 33547, 33662, 33029, 33124, 33230, 33237, 33492, 8001-63,01-34117, 8001-6301-33859, 8001-6301-33822, 8001-76,1-33654, 8001-63,01-34749, 8001-6301-33876, 8001-631-34917, 8001-631-34750, 8001-76,33491, 35479, 8001-761-33650, 35562, 8001-63,01-34744, 8001-631-33874, 8001-631-33875, 8001-6301-34597, 8001-6301-34247, 8001-6301-34458, 8001-761-33495, 8001-761-33275, 8001-761-33086, 8001-761-33030, 8001-761-33020, 8001-631-34019, 8001-761-33021, 8001-6301-34018, 8001-63,01-34017,

33027, 34061, 34116, 34224, 34474, 34581, 34608, 33835, 34062, 34745, 34118, 34493, 34328, 34494, 33848, 35223, 33847, 2001-761-2369, 8001-761-33021; b) Archivados: 205, 103, 33528, 315, 216, 39, 339, 349, 142, 154, 171, 275, 180, 183, 466, 473, 542, 658, 520, 554, 556, 688, 748, 721, 769, 821, 912, 921, 923, 1213, 1074, 1307, 1330, 1224, 1368, 1369, 1630, 1576, 1492, 1587, 1647, 1517, 1559, 1831, 1865, 2077, 2113, 2002, 2128, 2262, 2017, 2019, 2277, 2299, 2185, 2306, 2206, 2234, 2245, 2248, 2253, 2403, 2353, 2403, 2336, 2428, 2433, 2434, 2501, 2617, 2742, 2775, 2799, 2632, 2808, 2879, 2339, 2708, 2969, 2726, 2915, 2986, 3019, 2952, 3093, 3039, 3214, 3345, 3067, 3122, 3132, 3248, 3461, 3196, 3387, 3279, 3485, 3402, 3410, 3412, 3413, 3515, 1584, 3591, 3535, 3702, 3607, 3564, 3727, 4011, 3777, 4195; y c) trasladados por competencia: 603, 1271, 1430, 15774.

Manual de procedimientos.

Resolución CAR 1247 del 14 de julio de 2005

Sitio Web: www.car.gov.co

SITIOS WEB

“Agua, estados de la materia”, Visionlearning (sitio Web)
http://www.visionlearning.com/library/module_viewer.php?mid=120&l=s, jueves 17 de septiembre de 2009, 16:24 horas.

“Agua”, Wikipedia (sitio Web), en:
199

[http://es.wikipedia.org/wiki/Agua_\(mol%C3%A9cula\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Agua_(mol%C3%A9cula)), consulta el miércoles 24 de junio de 2009, 11:10 a.m.

“Autorización Administrativa”, Google Docs (sitio Web) En:
http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:PYvFrep8sSUJ:www.infoambiental.es/html/files/pdf/amb/R104-64.pdf+definicion+autorizacion+administrativa&hl=es&pid=bl&srcid=ADGEESgzCL9xov6JpDIIer6gRUZKNxQ1022xcC05yPWtrIwEl_bq3ZgsLwx6gqqTvN2bh3Y-F6xMzml4GqV6GRRnV3mrABesn-5luZahrGB6QqYJTaKxmqiPfr69jMm-HbngvLNSGg_e&sig=AHIEtbSuOr1pXzWV8qGfdCsR2QMhDsTftQ, Consulta del 17 de septiembre de 2010, 15:56.

“Externalidades” Wikipedia Español (sitio Web) en
<http://es.wikipedia.org/wiki/Externalidad>, consulta del 26 de octubre de 2009, 8:36 a.m.

“Sumapáz” Wikipedia Español (Sitio Web), en:
http://es.wikipedia.org/wiki/Sumapaz_%28Bogot%C3%A1%29, consulta del 24 de enero de 2011 a las 13:49.