

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá, D.C., primero (1) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 25000-23-24-000-2011-00869-01

Actor: EQUION ENERGÍA LIMITED

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA

Referencia: Tema: REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL – EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES CORRESPONDIENTES A LA INVERSIÓN DEL 1% ESTABLECIDA EN LA LEY 99 DE 22 DE DICIEMBRE DE 1993¹

La Sala decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 4 de diciembre de 2014, proferida por la Sección Primera, de descongestión, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que denegó las pretensiones de la demanda. .

I. LA DEMANDA

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho establecida en el artículo 85 del C.C.A., y por intermedio de apoderado legalmente constituido, la sociedad **EQUION ENERGÍA LIMITED**, antes BP EXPLORATION COMPANY – COLOMBIA – LIMITED, interpuso demanda² contra **LA NACIÓN – MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL** (en la actualidad MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, en adelante EL MINISTERIO) y la **AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA** solicita que se acceda a las siguientes:

1. Pretensiones.

¹ “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”

² Folios 2 a 99 del cuaderno de primera instancia

El actor plantea como pretensiones³ de su reclamación las siguientes:

“3.1. Primera pretensión principal: Que se declare la nulidad de los artículos 1º y 2º del Auto No. 4485 del 22 de diciembre de 2010 por ser directamente violatorios del párrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, así como del Decreto 1900 de 2006, y además implica el desconocimiento de una obligación ya cumplida por BP (hoy denominada EQUION ENERGÍA LIMITED), lo cual es contrario a las disposiciones vigentes, por cuanto:

3.1.1. Desconoce las inversiones realizadas por BP (hoy denominada EQUION ENERGÍA LIMITED) en beneficio de la cuenca hidrográfica de la quebrada Medano con las que ya se había cumplido con el deber del 1%.

3.1.2. Desconocen, al requerir nuevamente la liquidación del 1%, los múltiples informes remitidos al Ministerio por la accionante con los cuales se le informó en forma fehaciente acerca de las obras y actividades con las que ya se había dado cumplimiento a la obligación del 1%.

3.1.3. Desconoce que entre el uso del recurso hídrico y la inversión del 1% debe existir una proporcionalidad asociada a las tasa por uso del agua o que debe cuando menos ese 1% se debe calcular sobre el valor de las inversiones del Proyecto en términos contables y/o económicos y no sobre el valor total del Proyecto incluyendo sus costos.

3.1.4. Desconoce que las inversiones del 1% podía hacer parte del Plan de Manejo Ambiental y el hecho de que con anterioridad al Decreto 1900 de 2006 no existía norma alguna que excluya o limite esta posibilidad.

3.1.5. Desconoce la copiosa información que durante toda la vida del proyecto licenciado se le suministró al Ministerio informándole en forma detallada acerca de la forma en la que EQUION, antes BP EXPLORATION COMPANY (COLOMBIA) LTD, venía dando estricto cumplimiento a la obligación del 1% e informando igualmente cuáles serían los Planes de Inversión correspondientes; como se ha insistido, los múltiples informes y oficios enviados al Ministerio no merecieron ninguna respuesta de parte de dicha entidad.

3.1.6. Rechaza actividades que dan cabal cumplimiento a la obligación de la inversión del 1% en cuando propenden por la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca de la quebrada Medano, sin justificar plenamente los motivos y fundamentos del rechazo y cuando se encuentran plenamente demostrado el beneficio en el que se traducen las mismas para las cuencas hidrográficas de las que se captó para el desarrollo del proyecto.

3.1.7. Exige una liquidación de la inversión forzosa del 1% diferente a la fue presentada de manera detallada, pretendiendo en últimas que la inversión se realice sobre la base del total valor del proyecto sin consideración alguna a las actividades que dieron lugar a la tasa por

³ Folios

utilización de agua al tenor de lo dispuesto en el mismo artículo 42 de la Ley 99 de 1993; no hay sustento alguno para que el Ministerio exija una inversión diferente, particularmente si se tiene en cuenta que solamente en junio de junio 2006 se reglamentó el citado párrafo.

3.2 Segunda pretensión principal: *Que se declare la nulidad del Auto No. 1188 del 28 de abril de 2011 en cuanto confirmo los artículos 1º y 2º del Auto número 4485 de 22 de diciembre del año 2010, por ser directamente violatorio del párrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, en la medida en que el acto administrativo que ampara la decisión y la impone:*

3.2.1. Omite reconocer el cumplimiento de por parte de BP (hoy denominada EQUION ENERGÍA LIMITED) de una obligación. Lo anterior, teniendo en consideración que el Ministerio conoce plenamente los informes de gestión ambiental realizados por BP (hoy EQUION ENERGÍA LIMITED) en el proyecto licenciado desde su inicio así como todas las actividades ejecutadas por la Compañía encaminadas a la recuperación, preservación y vigilancia de la fuente hídrica de la cual se ha beneficiado; el Ministerio omite por completo reconocer la labor ya ejecutada por BP (hoy denominada EQUION ENERGÍA LIMITED) en pro de la cuenta hidrográfica de la quebrada Medano, claramente constatable en los diversos informes de cumplimiento ambiental oportunamente remitidos al Ministerio. El Ministerio cuenta con la información necesaria para declarar dicho cumplimiento por parte de BP (hoy denominada EQUION ENERGÍA LIMITED) pero en vez de hacer tal reconocimiento, se limita a desconocer una obligación que ya está cumplida.

3.2.2. Adicionalmente, el Ministerio hace caso omiso por completo de los informes que se le han presentado desde el inicio y durante toda la ejecución del proyecto Área de Pozos de Desarrollo Cupiagua YT –vía de acceso y líneas de flujo – contrato de asociación rector, en los cuales se incluyeron la totalidad de actividades realizadas en beneficio de la cuenca de la quebrada Medano, lo cual está perfectamente demostrado en los informes de cumplimiento de la inversión del 1% presentados en su oportunidad al Ministerio y sobre los que guardó silencio absoluto hasta ahora.

3.2.3. Implica, en la práctica, una aplicación retroactiva del Decreto 1900 de 2006, al disponer que las obras que se han efectuado en ejecución del Plan de Manejo Ambiental no tienen validez a efectos de dar cumplimiento a la obligación del 1% establecida en el párrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, cuando dicha restricción, como se ha dicho, no parece por ningún lado de la citada ley ni tampoco se encontraba en los actos con los cuales se otorgó originalmente la licencia ambiental.

3.2.4. Desconoce las actividades realizadas con anterioridad de la expedición del Decreto 1900 de 2006 en beneficio de la cuenca de la quebrada Medano como si las mismas nunca se hubieran realizado.

3.2.5. Desconoce actividades que dan cabal cumplimiento a la obligación de la inversión de 1%, sin justificar plenamente los motivos y fundamentos del rechazo y cuando se encuentra plenamente

demostrado en beneficio en el que se traducen las mismas para las cuencas hidrográficas de las que se captó para el desarrollo del proyecto.

3.2.6. Implica la obligación de establecer como base para la liquidación de la inversión del 1% el costo total del proyecto, cuando dicha obligación no se encuentra estipulada en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, ni tampoco en el Decreto 1900 de 2006, por medio de la cual se reglamentó la ley ante mencionada y, en todo caso, se encuentra en contravía de lo dispuestos por el H. Corte Constitucional sobre la materia en la sentencia C- 220 de 2011.

3.3 CONSECUENCIALES A TÍTULO DE RESTABLECIMIENTO

*3.3.1 **Primera pretensión consecuencial:** En calidad de restablecimiento del derecho, solicito que se revoquen los artículos 1º y 2º el Auto No. 4485 del 22 de diciembre de 2010, así como el Auto número 1188 del 28 de abril del año 2011, mediante el cual se confirmó los artículos 1º y 2º del Auto número 4485 de 22 de diciembre del año 2010, para que en su lugar:*

3.3.2 Se declare que el Ministerio debe aceptar las inversiones realizadas desde el comienzo de la ejecución del proyecto de Área de Pozos de Desarrollo Cupiagua YT – vía de acceso y líneas de flujo – contrato de asociación rector en cumplimiento del deber legal de la inversión forzosa de que trata el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 y que le han sido informadas al Ministerio de (sic) repetidas oportunidades.

3.3.3 Se declare que BP (hoy denominada EQUION ENERGÍA LIMITED) ha incumplido fehacientemente con el deber de realizar la inversión forzosa de que trata el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, al realizar infinidad de acciones encaminadas a la protección y preservación de la cuenca hidrográfica de la quebrada Medano.

3.3.4 Se declare que BP (hoy denominada EQUION ENERGÍA LIMITED) ha cumplido con la obligación de suministrar los reportes de las actividades realizadas en el marco de la inversión del 1% y sus respectivos soportes de ejecución.

3.3.5 Se declare que BP (hoy denominada EQUION ENERGÍA LIMITED), como parte de su plan de manejo ambiental debidamente avalado por el Ministerio, y como parte del manejo ambiental que da a proyectos como el denominado Área de Pozos de Desarrollo Cupiagua YT- vía de acceso y líneas de flujo – contrato de asociación rector invirtió más del 1% del valor de las obras y actividades que generaron tasa por utilización del agua o, cuando menos, el 1% del valor de la Inversión del Proyecto, en términos contables y/o económicos, y en tal sentido ha cumplido con el deber legal del parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

3.3.6 Se declare que la ley no distinguió en cuanto a las inversiones que sirven para amortizar la inversión del 1% y en tal sentido cualquier inversión cuyo propósito sea la recuperación, preservación y conservación de la cuenca hidrográfica respectiva y el medio ambiente

en su área de influencia, debe servir para amortizar el deber legal, así la misma haya sido incluida en el PMA, especialmente si dicha inversión fue realizada con anterioridad a la expedición del Decreto 1900 de 2006.

3.3.7 Se declare que el Ministerio no puede desconocer las inversiones ambientales realizadas por BP (hoy denominada EQUION ENERGÍA LIMITED) con ocasión de la obligación del 1% dentro del proyecto Área de Pozos de Desarrollo Cupiagua YT- vía de acceso y líneas de flujo – contrato de asociación rector.

3.3.8 Se declare que el Ministerio violó por completo sus deberes legales al tenor de la Ley 99 de 1993, por cuanto se extralimitó al expedir los Autos demandados en aras de desconocer una carga ya cumplida y pretender ahora trasladar sus omisiones al particular.

3.3.9 Se declare que dentro del cálculo de la base de inversión del 1% no se debe tomar el costo total del proyecto, como lo entiende el Ministerio, sino que dicho cálculo se debe tener en cuenta las obras y actividades que generaron tasa por utilización del agua de conformidad con el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 o, cuando menos, ese 1% se debe calcular exclusivamente sobre el valor de la Inversión del Proyecto, en términos contables y/o económicos, según lo indicado en la sentencia C-220 de 2011, proferida por la H. Corte Constitucional.

3.3.10 Se declare que a la fecha de expedición de la licencia ambiental otorgada para el desarrollo del proyecto Área de Pozos de Desarrollo Cupiagua YT- vía de acceso y líneas de flujo – contrato de asociación rector, ni al momento de realizar las inversiones por parte de la BP (hoy denominada EQUION ENERGIA LIMITED), no existía ordenamiento alguno de la cuenca hidrográfica de la quebrada Medano.

3.3.11 Se declare que como resultado de la Ley 373 de 1997, debe entenderse que para la aplicación de la inversión forzosa en los términos de ley se requiere que (i) las inversiones estén claramente definidas en la licencia ambiental, (ii) para la cuenca en donde se desarrollan las obras relativas al recurso hídrica, (iii) cuenca que deberá estar previamente definida de conformidad con las disposiciones legales vigentes, (iv) cuenca cuyo manejo deberá además encontrarse regulado dentro de un programa de ahorro y uso eficiente del agua, (v) programa de ahorro y uso eficiente del agua que deberá estar aprobado y hacer parte de un plan ambiental regional o municipal Ley 715 de 2001) y, (iv) recursos (Ley 812 del 26 de junio de 2003) que deberán invertirse de conformidad con el respectivo Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca.

3.3.12 Se declare que EQUION, antes BP EXPLORATION COMPANY (COLOMBIA) LTD, ha cumplido con la obligación de suministrar los reportes de las actividades realizadas en el marco de la inversión del 1% y sus respectivos soportes de ejecución.

3.3.13 Se declare que las bases sobre las cuales debe calcularse el 1%, deberán tener una relación causal con el uso del recurso hídrico y la afectación consecuente de la cuenca hidrográfica respectiva.”

2. Hechos en que se fundamenta la demanda

Los fundamentos fácticos de las pretensiones se pueden exponer, en síntesis, así:

2.1.- En atención a la solicitud presentada por BP EXPLORATION COMPANY – COLOMBIA – LIMITED (hoy EQUION ENERGIA LIMITED), el Ministerio de Ambiente (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), mediante Resolución 694 del 25 de julio de 2002, otorgó licencia ambiental ordinaria para el proyecto “*Área de Pozos de Desarrollo Cupiagua YT- vía de acceso y líneas de flujo – contrato de asociación rector*”.

2.2.- A través de la Resolución 179 del 21 de febrero de 2003, el Ministerio de Ambiente (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) modificó la Resolución 694 de 2002.

2.3.- Mediante la Resolución 995 del 16 de septiembre de 2003, el Ministerio de Ambiente (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) modificó la Resolución 694 de 2002, indicando en su artículo tercero que “[...] *BP EXPLORATION COMPANY (COLOMBIA) LTD, deberá destinar como mínimo un uno por ciento (1%) del total de la inversión del proyecto, en actividades de protección y recuperación del recurso hídrico, de conformidad con el respectivo Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca de la Quebrada Medanos [...]*”.

2.4.- Por medio del Auto nro. 645 del 14 de marzo de 2007, el Ministerio de Ambiente (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) requirió a la actora para que “[...] *informará los montos de inversión correspondientes a cada una de las actividades contempladas en los documentos denominados ‘alternativas para la inversión del 1%’, Convenio interinstitucional ENV006 de 30 de noviembre del año 2006 y elaboración de planes de ordenamiento de las cuencas de los ríos Cherte, Unete, Chitamena y Humedales de la Orinoquía [...]*”. Frente a lo cual, la actora interpuso recurso de reposición.

2.5.- A través del Auto 3149 del 22 de octubre de 2008, el Ministerio de Ambiente (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) resolvió el mencionado recurso de reposición y confirmó el Auto nro. 645 del 14 de marzo de 2007. De esta forma, la actora procedió a remitir el informe solicitado sobre la

inversión realizada y de las actividades ejecutadas con ocasión del “[...] *Convenio de Educación Ambiental BP – Corporinoquía – Fundación Amanecer* [...]”.

2.6.- La Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente emitió el concepto técnico nro. 2642 del 25 de noviembre de 2010 sobre el informe de las inversiones realizadas por la actora, indicando, entre otras cosas, que:

*“[...] se requiere que la empresa BP discrimine los costos que se tuvieron en cuenta al liquidar el valor base de la liquidación de la obligación del 1%, teniendo en cuenta que se debe realizar con base en el **costo total** de la inversión y no con base en las inversiones que dieron lugar al cobro de las tasas por uso del agua. Adicionalmente, **se requiere que la empresa BP informe si en los costos de la liquidación del 1% se encuentran incluidos los costos de perforación** [...]”.*

2.7.- Mediante el Auto 4485 del 22 de diciembre de 2010, el Ministerio de Ambiente (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) adoptó las siguientes decisiones:

“[...] ARTÍCULO PRIMERO. - Rechazar las siguientes actividades a la empresa BP EXPLORATION COMPANY COLOMBIA LTD, en cumplimiento de la obligación de inversión del 1%, para el proyecto Área de Pozos de Desarrollo Cupiagua YT, por lo expuesto en la parte motiva:

- 1. Monitoreo de aguas.*
- 2. Interventoría ambiental*
- 3. Obras Civiles.*
- 4. Revegetalización.*
- 5. Manejo de residuos sólidos.*
- 6. Tratamiento aguas residuales.*
- 7. Actividades de educación ambiental realizadas en cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental.*

ARTÍCULO SEGUNDO.- Requerir a la empresa BP EXPLORATION COMPANY COLOMBIA LTD, para que dentro del mes siguiente a la ejecutoria del presente acto administrativo, allegue el cálculo de la base de inversión del 1%, discriminando los costos y actividades que se tuvieron en cuenta en dicha liquidación. El valor se debe presentar en pesos colombianos, referenciando la tasa de cambio utilizada y debidamente certificado por el contador público o revisor fiscal, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva. [...]”

2.8.- A través de la comunicación 4120-E1-10513 del 1 de febrero de 2011, la actora presentó recurso de reposición contra los artículos 1, 2 y 5 del Auto nro. 4485 del 22 de diciembre de 2010.

2.9.- Mediante Auto 1188 del 28 de abril de 2011, el Ministerio de Ambiente (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el Auto nro. 4485 del 22 de diciembre de 2010 y confirmó los artículos 1, 2 y 5 del mismo.

3.- Normas violadas y concepto de la violación.

Como normas desconocidas, la demanda señala los artículos 6, 29, 58, 79, 80 y 121 de la Constitución Política; 2, 35, 36, 59, 76, 84 y 137 del CCA; 312, 314 literal h), 316, 317, 318, 319, 320 y 321 del Decreto Ley 2811 de 1974; 1 al 12 del Decreto 2857 de 1981; 204 del Decreto 1594 de 1984, 75.5.6 de la Ley 715 de 2001; los párrafos de los artículos 43 de la ley 99 de 1993; el párrafo del artículo 16 de la Ley 373 de 1997 y 16 de la Ley 812 de 2003; así como los artículos 1 al 12 del Decreto 2857 de 1981; 4, 6, 7, 8, 9, 19, 23.5, 23 párrafo 1 y 25 del Decreto 1729 de 2002 y 6 del Decreto 155 de 2004.

Los cargos planteados contra los actos administrativos atacados pueden sintetizarse de la siguiente manera:

3.1.- Desconocimiento de normas superiores.

Para el actor, el desconocimiento de las normas citadas como vulneradas surge de diferentes situaciones:

- *“La falsa interpretación del artículo 58 de la Constitución y del párrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993”.*

Afirma la parte demandante que si bien es cierto que el artículo 58 de la Constitución estableció que a la propiedad es inherente una función social y ecológica, ello no puede significar *“que esta función ecológica implica una carga ajena por completo al recurso natural y su uso o conservación”*⁴. Esto, por cuanto, en criterio de la parte actora, la base para calcular el valor correspondiente al 1% del valor del proyecto no puede ser el monto global de éste, sino únicamente el correspondiente a la inversión que ha generado tasas por aprovechamiento del agua, conforme lo sugirió la Corte Constitucional en la Sentencia C-495 de 1996. Agrega que la falta de reglamentación del párrafo del artículo 43 de la Ley 99 de

⁴ Folio 54 del Cuaderno nro. 1 de primera instancia.

1993, atendida solo hasta la expedición del Decreto 1900 de 2006, dificultaba saber qué clase de inversiones eran imputables al cumplimiento de la inversión forzosa establecida por dicha norma.

- *“La interpretación errónea del párrafo del art. 43 de la ley 99 de 1993 y de los artículos 1º, 4, 20, 21 y 33 del Decreto 1220 de 2005, que reglamentan lo atinente a la expedición y modificación de las licencias ambientales y entre ello, lo referido al Plan de Manejo Ambiental, e indebida aplicación del Parágrafo 2º del artículo 5º del decreto 1900 de 2006”.*

Sostiene la demandante que el párrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 no se puede interpretar de manera aislada respecto de lo previsto en el inciso primero de dicha norma, que regula la tasa por uso de agua con base en el criterio proporcional de la utilización efectiva del recurso, luego no se podría indicar que tal criterio no es aplicable a la disposición contenida en el párrafo y que la inversión forzosa que éste impone se debe calcular con independencia del monto de agua empleado en el proyecto. En especial cuando la Corte Constitucional en la Sentencia C-495 de 1996 fue expresa en señalar que *“[l]a inversión forzosa que contiene el párrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, consistente en destinar el 1% del total de la inversión que ha generado tasas por utilización de agua, para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica, es una carga social que se desprende de la función social de la propiedad (art. 58 C.P.)”.*

Para ejemplificar lo anterior, el actor plantea que *“[...] líneas de transmisión de energía a nivel nacional a 220KW, proyecto cuyo valor excede los USD 3.000.000.000 y en donde por razones de la operación se construye una locación pequeña para atender cierto uso limitado del recurso hídrico por parte de algunos trabajadores en cercanía a un río. La interpretación del Ministerio en este punto, es que así el tamaño del proyecto sea gigantesco y su costo significativo y el uso del recurso hídrico mínimo, debe la empresa respectiva asumir el 1% de los USD 3.000.000 sin consideración alguna a que sólo se toma una insignificante cantidad de agua de la fuente [...]”*⁵; circunstancia que, afirma, no parece admisible a la luz de la norma legal.

⁵ Folio 50 del Cuaderno nro. 1 de primera instancia

Destaca que desde el inicio de la actividad licenciada, la parte actora ha venido ejecutando inversiones orientadas a dar cumplimiento a la prescripción del párrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, no obstante lo cual el Ministerio de Ambiente (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) se empeña en desconocerlas⁶.

- *“Por falta de aplicación de los artículos 6, 80, 121 y 123 de la Constitución, los artículos 312, 314 literal h), 316, 317, 318, 319, 320 y 321 del Decreto 2811 de 1974, los artículos 1 al 7 y 9 al 12 del Decreto 2857 de 1981, numeral 1 del artículo 1 y artículo 3 de la ley 99 de 1993, párrafo del artículo 16 de la ley 373 de 1997, el artículo 76.5.6 de la ley 715 de 2001, artículos 4, 6, 7, 8, 9, 19, 23 numeral 5, 23 párrafo 1 y 25 del Decreto 1729 de 2002, y el párrafo del artículo 16 de la ley 812 de 2003”.*

Asevera que en virtud de lo previsto por los artículos 6, 121 y 123 de la Constitución, el Ministerio de Ambiente (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) únicamente podía haber exigido lo expresamente establecido en el párrafo del artículo 43 de la ley 99 de 1993.

Aduce que se vulnera el artículo 80 de la Constitución y el artículo 1º de la Ley 99 de 1993, pues el Ministerio de Ambiente (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) desconoce que la legislación ambiental tiene como propósito esencial garantizar el derecho a un medio ambiente sano y la realización del principio de desarrollo sostenible, ya que omite hacer del uso del recurso natural el aspecto fundamental para determinar la aplicación de un instrumento ambiental. Y afirma que ello es tanto como *“sostener que quien no genera un impacto ambiental debe cargar con el costo del impacto”*⁷; situación que, expresa, desnaturaliza la esencia del Derecho Ambiental.

Denuncia la falta de aplicación de los artículos 312, 314 literal h), 316, 317, 318, 319, 320 y 321 del Decreto Ley 2811 de 1974, los artículos 1 al 7 y 9 al 12 del Decreto 2857 de 1981, el artículo 76.5.6 de la Ley 715 de 2001 y los artículos 4, 6, 7, 8, 9, 19, 23.5, 23 párrafo 1 y 25 del Decreto 1729 de 2002, por cuanto estas disposiciones, ignoradas por el Ministerio de Ambiente (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), imponen *“[...] que la autoridad ambiental defina*

⁶ Folio 63 del Cuaderno nro. 1 de primera instancia

⁷ Folio 70 del cuaderno nro. 1 de la primera instancia

la inversión del 1%, la cuenca hidrográfica, que se establezca un plan de ordenamiento de la misma, que se establezca un plan de ordenamiento de la misma, que se involucre en dicho plan los aspectos regulatorios de ahorro y uso eficiente del agua y que se establezcan los componentes dentro del respectivo plan de la cuenca que resultarán beneficiados con el 1% en discusión [...]”⁸. Y apunta que la “[...] mayoría de estos requisitos previos no existió respecto del proyecto Área de Pozos de Desarrollo Cupiagua YT – vía de acceso y líneas de flujo – contrato de asociación rector ni al momento en el cual BP, hoy EQUION, dio cumplimiento a la obligación de la inversión del 1% [...]”.

Recalca la falta de aplicación del artículo 6º del Decreto 155 de 2004, que reglamenta el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 e indica que la base gravable para el cálculo de la tasa por uso de agua es el volumen del recurso efectivamente captado. Afirma que siendo esa la regla aplicable al cómputo de la tasa por uso de agua prevista por el artículo 43, no se justifica que la inversión forzosa contemplada en el párrafo de esta disposición no siga la misma lógica.

3.2. Indebida o falsa motivación.

Sostiene el demandante que no existe fundamento jurídico ni fáctico para que el Ministerio de Ambiente (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) haya expedido los actos atacados y haya establecido, en cabeza de la parte actora, una obligación como la que le fue impuesta.

La parte actora enfatiza que “[...] no existe ni el soporte jurídico ni fáctico para que el Ministerio haya expedido los artículos 1 y 2 del Auto número 4485 del 22 de diciembre del año 2011 y el Auto número 1188 del 28 de abril del año 2011, en cuanto confirma los artículos 1 y 2 del Auto de número 4485 de 22 de diciembre del año 2010 y realiza unos requerimientos a BP, hoy EQUION, relacionados con la presentación de la liquidación del proyecto, tomando como base el valor total del proyecto, desconociendo los múltiples reportes que oportunamente han sido suministrados al Ministerio informando los costos y las actividades con las cuales se le ha dado cumplimiento a la obligación de inversión del 1% de que trata el párrafo del artículo 43 de la ley 99 de 1993. Así mismo, ni existe sustento jurídico o fáctico para pretender que el 1% se calcule, como lo hacen los Autos, en

⁸ Ibídem

*relación con el valor total del proyecto y no en relación con el uso efectivo del recurso hídrico*⁹.

3.3. Violación del artículo 83 de la Constitución.

Indica la parte demandante que los actos acusados vulneran el principio de confianza legítima, porque habiéndose aprobado la licencia ambiental y el plan de manejo ambiental correspondiente por el Ministerio de Ambiente (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), *“EQUION entendió que la autoridad ambiental había dado su aprobación respecto de proyectos y actividades de carácter general, incluidas aquellas encaminadas a beneficiar específicamente las cuencas y por ende destinadas a dar cumplimiento a la inversión forzosa del 1%”*¹⁰. En virtud de esa confianza legítima, y obrando de buena fe, en la cuenca de donde se tomó el recurso hídrico se ejecutaron inversiones equivalentes a lo previsto en la ley con el fin de dar cumplimiento a ese deber legal y se mantuvo siempre informado de ello al el Ministerio de Ambiente (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

De ahí, dice, que pasaron más de 10 años sin que ninguna autoridad hubiera cuestionado el cumplimiento de dicha obligación por parte de EQUION y de aquí también que no se entienda que sea hasta ocurrida la expedición del Decreto 1900 de 2006 que el Ministerio de Ambiente (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) se interese en el asunto y con los actos demandados pretenda desconocer las inversiones efectuadas desde el otorgamiento de la licencia. Por esto recuerda que el principio de buena fe, base del de la confianza legítima, *“exige a las autoridades mantener una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos a los que se han obligado y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico”*¹¹; motivo suficiente, según la parte actora, para que no pueda el Ministerio de Ambiente (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) obrar en contravía de sus actuaciones iniciales y, con base en *“una interpretación amañada y evidentemente descontextualizada del párrafo del artículo 43 y del Decreto 1900 de 2006”*¹², desconocer las cuantiosas inversiones realizadas.

⁹ Folio 85 del cuaderno nro. 1 de primera instancia

¹⁰ Folio 86 del cuaderno nro. 1 de primera instancia

¹¹ Folios 88 del cuaderno nro. 1 de la primera instancia

¹² *Ibíd*em

II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, la parte demandada contestó la demanda, expresó su oposición a las pretensiones planteadas y, en síntesis, sentó así su posición respecto de la reclamación y sus fundamentos fácticos y jurídicos:

Señala que “[e]l párrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 consagra expresamente la obligación que tiene todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua, tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad industrial o agropecuaria, de destinar no menos de un 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. La autoridad ambiental que otorgue la licencia ambiental determinará las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la cuenca.”¹³

Descarta que lo expresado en la Sentencia C-495 de 1996 por la Corte Constitucional, respecto de la base que se debe tomar para efectos de liquidar el valor de la inversión forzosa del 1% establecido por el párrafo del artículo 43 de la ley 99 de 1993, tenga el carácter de precedente vinculante, por cuanto no se enmarca dentro de las exigencias que jurisprudencialmente se han fijado a ellos, a saber: que emane de la *ratio decidendi* de un conjunto de sentencias que resuelven un problema jurídico similar al que se trata. Enfatiza en que “la sentencia citada hace referencia a la constitucionalidad de la existencia de la norma en relación con la igualdad de las cargas tributarias y no en relación con la aplicación particular de cada una de las tasas allí referidas”¹⁴.

Explica que, a diferencia de lo que plantea la demanda, debe el juez ceñirse al texto de la artículo 43 de la Ley 99 de 1993, siendo este explícito en señalar que el 1% debe calcularse sobre la totalidad de la inversión¹⁵:

“[...]

Ley 99 de 1993, Artículo 43,	Sentencia C-495/96
------------------------------	--------------------

¹³ Folio 164 del cuaderno nro. 1 de primera instancia

¹⁴ Folio 165 del cuaderno nro. 1 de primera instancia

¹⁵ Folios 165 a 166 del cuaderno nro. 1 de primera instancia

Parágrafo	
<i>PARÁGRAFO. Todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua, tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad industrial o agropecuaria, deberá destinar no menos de un 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica.</i>	<i>La inversión forzosa que contiene el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, consistente en destinar el 1% del total de la inversión que ha generado tasas por utilización de aguas, para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica.</i>

[...]"

Subraya que “[...] esta comparación literal permite observar que la Corte Constitucional adicionó una frase que no existe en la ley y que pierde fuerza a la luz de lo expuesto previamente por ser una modificación del texto de la norma que no lo está permitido en las circunstancias planteadas de dicho caso y que adicionalmente solo se encuentra en una sentencia (y no un grupo de sentencias) cuyo ratio decidendi no corresponde a la materia de estudio del caso particular que nos convoca [...]”¹⁶.

Hace énfasis en que, a diferencia de lo que plantea la parte demandante, nada tiene que ver la tasa por uso de agua con la inversión forzosa del 1%, como se evidencia en el siguiente cuadro¹⁷:

[...]"

Gravamen	Hecho Generador	Sujeto activo	Sujeto Pasivo	Base gravable	Destinación
<i>Tasa Compensatoria</i>	<i>Utilizar el agua</i>	<i>Autoridad ambiental</i>	<i>Usuario de aguas</i>	<i>Sistema y método del art. 42 Ley 99 de 1993</i>	<i>Compensación de gastos de mantenimiento y renovabilidad del recurso hídrico</i>
<i>Inversión Forzosa del parágrafo del artículo 43 de la Ley 99</i>	<i>Todo proyecto que para su ejecución</i>	<i>Autoridad ambiental que obliga a cumplir a</i>	<i>Beneficiario de la licencia ambiental</i>	<i>No menos del 1% del total de la inversión. En</i>	<i>Obras de recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca que</i>

¹⁶ Folio 166 del cuaderno nro. 1 de primera instancia

¹⁷ Folio 163 del cuaderno nro. 1 de primera instancia

<i>de 1993</i>	<i>tome directamente agua tomada de fuente natural que tenga licencia ambiental</i>	<i>través de LA</i>		<i>discusión todo lo demás-</i>	<i>establezca la licencia ambiental – Directamente por el propietario del proyecto</i>
----------------	---	---------------------	--	---------------------------------	--

[...]"

Subraya que el argumento expuesto por el demandante en relación con la vulneración de la confianza legítima carece de fundamento legal y jurisprudencial.

Asevera que resulta equivocado el señalamiento hecho por el demandante en relación con la vulneración del debido proceso, pues el acto administrativo se expidió tras haberse agotado el procedimiento administrativo respectivo, del cual tuvo conocimiento y participó el demandante¹⁸.

Finalmente, advierte el demandado, que el Decreto 1900 de 2006 no estableció a ningún tipo de exoneración en cuanto al cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 y, por tanto, el demandante tiene el deber legal y constitucional de cumplir con lo allí señalado, así como con las cargas que le imponga la licencia y el plan de manejo ambiental¹⁹.

III.- LA SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia del 4 de diciembre de 2014²⁰, la Subsección C de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, denegó las pretensiones de la demanda. El fallo de primera instancia se apoya en las siguientes consideraciones:

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Folio 164 del cuaderno nro. 1 de primera instancia

²⁰ Folios 76 a 138 del cuaderno nro. 2 de primera instancia

III.1. Frente al primer cargo, integrado por los señalamientos de indebida interpretación del párrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993²¹, el *a quo* consideró:

Que se predica una diferencia sustancial entre la tasa por utilización de aguas y la inversión obligatoria del 1%, por cuanto, la primera se constituye como un compromiso tributario y la segunda una carga que se desprende de la función social de la propiedad privada prevista en el artículo 58 de la Constitución Política.

Que no es posible calcular el monto de la inversión del 1% de la misma manera que la tasa por utilización de aguas, toda vez que son imposiciones de diferente naturaleza y porque el párrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 ordena, claramente, que ese porcentaje debe estimarse respecto del total de la inversión y no de manera proporcional al uso del recurso hídrico.

Que las acciones desplegadas en atención al Plan de Manejo Ambiental no hacen parte de la inversión del 1% porque son rubros con finalidades distintas, por cuanto lo prohíbe expresamente el párrafo 2º del artículo 5º del Decreto 1900 de 2006.

Que para exigir el cumplimiento de la inversión forzosa del 1% no es indispensable contar previamente con la ordenación de la cuenca donde se deben invertir los recursos, puesto que no hay regla que prevea tal condición.

Por lo anterior, **el primer cargo no prosperó.**

III.2. Frente al segundo cargo, integrado por los señalamientos de falsa motivación, el *a quo* consideró:

Que como bien se desprende de los medios de prueba obrantes en el expediente, la Administración evaluó y dio respuesta a todas las comunicaciones enviadas por la parte actora con respecto a la observancia de la inversión del 1%.

Que las actividades de monitoreo de aguas, interventoría, programa de conservación, revegetalización, manejo de residuos sólidos, tratamiento de aguas

²¹ "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones".

residuales, tratamiento de cortes y lodos de perforación, obras civiles y educación ambiental, como ya lo había reiterado la administración en diferentes autos, hacen parte de las actividades incluidas en el Plan de Manejo Ambiental y, por ende, no podían ser incluidas dentro del cumplimiento de la inversión del 1%.

Que, además, no es cierto que la Administración haya desconocido todas las acciones que ha desplegado la parte actora, dado que la entidad ambiental reconoció en varios pronunciamientos, tal como se refleja en el acervo probatorio, que algunas de ellas podían ser contabilizadas como parte del Plan de Manejo Ambiental.

Que el demandante no puede pretender que la autoridad ambiental reconozca algunas labores realizadas cuando éstas pueden corresponder a gestiones inherentes a la licencia y al plan de manejo, razón por la que los actos administrativos objeto de la pretensión de nulidad se encuentran debidamente motivados, es decir, están soportados en situaciones fácticas y jurídicas que corresponden a la realidad, que tienen plena validez y no son contrarios a las normas que lo regulan.

Por estas razones, **el segundo cargo no prosperó.**

III.3. Frente al tercer cargo, integrado por los señalamientos de vulneración al principio de confianza legítima, el *a quo* consideró:

Que la parte demandada no ha modificado los parámetros para identificar qué clase de acciones contaban para la observancia de la obligación consagrada en el párrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, más cuando estas se atienen a parámetros objetivos determinados en la normatividad pertinente.

Que no se avizora la existencia de ningún acto administrativo o cualquier otra manifestación de la Administración que permita inferir que el demandado haya aceptado las acciones relacionadas con la Licencia Ambiental o el Plan de Manejo Ambiental como parte de la inversión forzosa.

Por lo anterior, **el tercer cargo no prosperó.**

IV.- LA IMPUGNACIÓN

Inconforme con la decisión adoptada, la parte demandante interpuso, oportunamente, recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia²².

Los fundamentos de la impugnación se sintetizan en los siguientes argumentos:

IV.1. Respecto de las consideraciones del Tribunal en relación con el primer cargo de la demanda, resalta el apelante:

Que dado el vacío legal que existía antes de la expedición del Decreto 1900 de 2006, era imposible posible para las empresas del sector establecer cómo se podía imputar el 1% y la Autoridad Ambiental decidió resolver esta problemática haciendo la prohibición expresa en el Decreto referido.

Que resulta ilógico que luego de la prohibición establecida en el Decreto 1900 de 2006, se le exija a las empresas que cumplan con dicha prohibición y que se rechacen por parte de la Autoridad Ambiental las inversiones realizadas y presentadas con anterioridad al Decreto 1900 de 2006, siendo que para esa época no existía norma alguna que prohibiera dicha inclusión.

Que al momento en que la parta actora ejecutó las actividades imputables al 1% no existía norma que prohibiera incluir dentro del PMA las actividades del 1% y, en esa medida, la parte actora procedió a incluirlas dentro de dicho instrumento de manejo ambiental.

IV.2. En relación con las consideraciones del *a quo* en relación con el segundo cargo estudiado en la sentencia de primera instancia, señala el apelante:

Que aunque el Tribunal acepta que en repetidas ocasiones la parte actora informó a la parte demandada sobre las inversiones realizadas en la cuenca hidrográfica, terminó señalando que no podrían tenerse en cuenta por cuanto las mismas no cumplían con los fines de la norma y se encontraban incluidas en el PMA. Sin embargo, debió tener en cuenta que antes de la expedición del Decreto 1900 de 2006 no existía ninguna forma de establecer qué inversión aplicaba al 1% y cual no.

²² Folios 190 a 149 del cuaderno nro. 2 de primera instancia.

IV.3. Finalmente, respecto de las consideraciones expresadas por el Tribunal al estudiar el tercer cargo, el apelante planteó:

Que el Despacho no se pronunció sobre los motivos por los cuales consideraba que “[...] la Autoridad no había violado el principio de confianza legítima y, tampoco, señaló por qué consideró que la Autoridad Ambiental no había desconocido las inversiones efectuadas por [...]” la parte actora.

V.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Mediante auto del 1 de junio de 2015²³, el Despacho Ponente admitió el recurso interpuesto contra el fallo de primera instancia

En auto de 29 de agosto de 2017²⁴, el Magistrado Sustanciador corrió traslado, de un lado, a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y, del otro, al Ministerio Público para que rindiera su concepto.

La parte actora, por una parte²⁵, y la parte demandada, por la otra²⁶, presentaron oportunamente alegatos de conclusión, mientras que el Ministerio Público guardó silencio.

VI.- DECISIÓN

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto *sub lite*, previas las siguientes.

CONSIDERACIONES

VI.1. Competencia.

De conformidad con lo previsto en el artículo 237 de la Constitución Política y en los artículos 11, 13, 34, 36, 39 y 49 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, así como de lo establecido en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo y en el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 expedido

²³ Folio 4 del cuaderno nro. 1 de segunda instancia

²⁴ Folio 7 del cuaderno nro. 1 de segunda instancia

²⁵ Folios 8 a 21 del cuaderno nro. 1 de segunda instancia

²⁶ Folios 22 a 38 del cuaderno nro. 1 de segunda instancia

por la Sala Plena de esta Corporación, el Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia.

La Sala abordará el estudio de las consideraciones en las siguientes partes: i) los actos administrativos demandados; ii) naturaleza de los actos administrativos objeto de control y el problema jurídico; iii) el estudio de los cargos relativos a la infracción de las normas en que deberían fundarse los actos enjuiciados, v) análisis de los cargos de falsa motivación y iv) resolución del caso concreto

VI. 2.- Los actos demandados.

“Bogotá, D. C., 22 de diciembre de 2010

Auto No. 4485

*EL ASESOR DE LA DIRECCIÓN DE LICENCIAS, PERMISOS Y TRÁMITES
AMBIENTALES*

‘Por la cual se efectúa un seguimiento y control ambiental’

[...]

DISPONE:

“ARTÍCULO PRIMERO.- Rechazar las siguientes actividades a la empresa BP EXPLORATION COMPANY COLOMBIA LTD, en cumplimiento de la obligación de la inversión del 1%, para el proyecto Área de Pozos de Desarrollo Cupiagua YT, por lo expuesto en la parte motiva:

- 1. Monitoreo de Aguas.*
- 2. Interventoría Ambiental.*
- 3. Obras civiles.*
- 4. Revegetalización*
- 5. Manejo de residuos sólidos.*
- 6. Tratamiento de aguas residuales.*
- 7. Actividades de educación ambiental realizadas en cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental.*

ARTÍCULO SEGUNDO.- Requerir a la empresa BP EXPLORATION COMPANY COLOMBIA LTD, para que dentro del mes siguiente a la ejecutoria del presente acto administrativo, allegue el cálculo de la base de inversión del 1% discriminando los costos y actividades que se tuvieron en cuenta en dicha liquidación. El valor se debe presentar en pesos colombianos, referenciando la tasa de cambio utilizada y debidamente certificado por contador público o revisor fiscal, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva.

*[...]*²⁷

²⁷ Folios 243 a 258 del cuaderno de pruebas en primera instancia

“Bogotá, D. C., 28 de abril de 2011

Auto No. 1188

“Por el cual se resuelve recurso de reposición contra el Auto No. 4488 del 22 de diciembre de 2010”

*EL ASESOR DE LA DIRECCIÓN DE LICENCIAS, PERMISOS Y TRÁMITES
AMBIENTALES*

[...]

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Confirmar lo establecido en los artículos primero, segundo y quinto del Auto No. 4485 del 22 de diciembre de 2010, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO: Por la Dirección de Licencias, Permisos y Tramites, notificar el contenido del presente acto administrativo al representante legal o apoderado debidamente constituido de la empresa BP EXPLORATION COMPANY (COLOMBIA) LTD, y/o a su apoderado debidamente constituido para dicho efecto.

[...]”²⁸

VI.3.- Naturaleza de los actos administrativos objeto de control y el problema jurídico

De conformidad con lo previsto en los artículos 50²⁹, 135³⁰ y 138³¹ del CCA - cuerpo normativo aplicable al presente asunto–, los actos que son susceptibles de control por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, mediante el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, son aquellos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica o que siendo de trámite ponen fin a la actuación administrativa. Respecto de esta regla de origen legal, la Sala en oportunidades anteriores ha señalado:

*“[...] Los **actos administrativos definitivos** son aquellos que ponen fin a una actuación administrativa o crean una situación jurídica particular,*

²⁸ Folios 276 a 288 del cuaderno de pruebas en primera instancia

²⁹ Artículo 50. Recursos en vía gubernativa. “[...] Son actos definitivos, que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla.”

³⁰ Artículo 135. “La demanda para que se declare la nulidad de un acto particular, **que ponga término a un proceso administrativo**, y se restablezca el derecho del actor, debe agotar previamente la vía gubernativa mediante acto expreso o presunto por silencio negativo.”

³¹ Artículo 138. “[...] Si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen; pero si fue revocado, sólo procede demandar la última decisión.”

*mientras que los actos de trámite o preparatorios no contienen decisiones de fondo, lo que hace improcedente cualquier tipo de recurso frente a estos. [...]*³²

Con relación a este mismo asunto, la Corte Constitucional precisó:

“La doctrina en materia administrativa, ha distinguido a los actos administrativos según el contenido de la decisión que en ellos se articula y sus efectos, en actos de trámite o preparatorios y en actos definitivos. Los primeros son los que se encargan de dar impulso a la actuación o disponen organizar los elementos de juicio que se requieren para que la administración pueda adoptar la decisión de fondo sobre el asunto mediante el acto definitivo y, salvo contadas excepciones, no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas. Los segundos son, obviamente, los actos que ponen fin a la actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto.

En este sentido, los actos de trámite son “actos instrumentales”, que integran el procedimiento anterior a la decisión que finalmente resuelva el asunto y sus defectos jurídicos podrán cuestionarse cuando se impugne el acto definitivo, el cual podrá ser invalido, v.gr., por haberse adoptado con desconocimiento del procedimiento previo que constituye requisito formal del mismo acto. Por lo tanto, es necesario esperar a que se produzca la resolución final del procedimiento para poder plantear la invalidez del procedimiento por haberse presentado anomalías en los actos de trámite.

*Ahora bien: ciertos actos previos al fallo pueden tornarse definitivos cuando pongan fin a la actuación administrativa o hagan imposible su continuación. **En este caso, tales actos serán enjuiciables.***³³

Como se desprende de lo anterior, la actividad de la administración pública se concreta, entre otros, en la expedición de actos administrativos, bien de trámite o bien de carácter definitivo, siendo fácilmente identificable su naturaleza jurídica en virtud del respectivo contenido decisorio y de su función al interior del respectivo procedimiento administrativo. Sin embargo, en algunas oportunidades, los sujetos que ejercen la función administrativa adoptan decisiones de distinta índole contenidas en un mismo acto administrativo.

Atendiendo un supuesto como el anterior, que resulta ser el del caso bajo estudio, en el cual no se puede tener de manera tajante y total un acto administrativo como definitivo o simplemente de trámite, resulta imperativo que el juez analice cada una de las decisiones adoptadas por la administración con el fin de establecer su verdadera naturaleza y, en consecuencia, determinar cuáles asuntos pueden ser

³² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Fallo de 26 de marzo de 2009. Radicación 1999-00414. C. P.: doctora Martha Sofía Sanz Tobón.

³³ Corte Constitucional, Sentencia C-557 de 2001.

objeto de control en sede judicial -actos definitivos- y respecto de cuales se ha de declarar inhibida -actos de trámite-.

En el caso que nos ocupa, el demandante pretende la nulidad de los siguientes artículos del Auto nro. 4485 del 22 de diciembre de 2010:

- El **artículo primero** respecto de: *“Rechazar las siguientes actividades a la empresa BP EXPLORATION COMPANY COLOMBIA LTD, en cumplimiento de la obligación de la inversión del 1%, para el proyecto Área de Pozos de Desarrollo Cupiagua YT, por lo expuesto en la parte motiva: [...]”*
- El **artículo segundo** en cuanto a: *“Requerir a la empresa BP EXPLORATION COMPANY COLOMBIA LTD, para que dentro del mes siguiente a la ejecutoria del presente acto administrativo, allegue el cálculo de la base de inversión del 1% discriminando los costos y actividades que se tuvieron en cuenta en dicha liquidación. El valor se debe presentar en pesos colombianos, referenciando la tasa de cambio utilizada y debidamente certificado por contador público o revisor fiscal, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva”.*

Como se puede apreciar, el artículo segundo del Auto No. 4485 del 22 de diciembre de 2010 da cuenta de unos requerimientos de información que se hacen a la empresa demandante, siendo por ello asuntos de mero trámite a través de los cuales la parte demandada persigue la obtención de la información que considera se encuentra en poder de la multinacional y con base en la cual podría tomar decisiones posteriores. En consecuencia, por tratarse de una simple decisión de trámite por medio de la cual se busca sustanciar la actuación administrativa y recaudar información, la misma no resulta ser objeto de control por parte del juez contencioso³⁴, toda vez que carece del elemento material que permite su control, esto es, ser decisión de carácter definitivo que crea, modifica o extingue una situación jurídica.

Por ende, la Sala se declarará inhibida respecto de pretensiones de nulidad propuestas por el demandante con respecto al artículo segundo del Auto No. 4485

³⁴ La Corte Constitucional, en la Sentencia C- C-557 de 2001 señaló: “[...] el Consejo de Estado (especialmente la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo), ha reiterado que no procede la demanda de actos de trámite o preparatorios que no pongan fin a la actuación administrativa ni imposibiliten su continuación. En este sentido, se ha sostenido, por ejemplo, que no son susceptibles de impugnación ante los tribunales contencioso administrativos por tratarse de actos de trámite o preparatorios, entre otros: las comunicaciones y oficios, los certificados que se expidan con el fin de obtener determinado permiso o autorización por parte de la administración, los pliegos de cargos y el auto que ordena la apertura de la investigación, el auto que ordena la realización de una inspección tributaria y el acta que se extiende en dicha diligencia, el auto de mandamiento ejecutivo expedido dentro de un juicio de jurisdicción coactiva, y los actos dentro de los procesos electorales diferentes al declaratorio de elección. [...]”

del 22 de diciembre de 2010, expedido por el Ministerio de Ambiente (actualmente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

Por otra parte, respecto del artículo primero del Auto No. 4485 del 22 de diciembre de 2010, la Sala observa que este contiene verdaderas decisiones de fondo, por cuanto rechaza las actividades ejecutadas por la parte actora respecto del monitoreo de aguas, interventoría ambiental, obras civiles, revegetalización, manejo de residuos sólidos, tratamiento de aguas residuales y actividades de educación ambiental realizadas en cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental, excluyéndolas, en consecuencia, del cumplimiento de la obligación de inversión del 1% de que trata el párrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993. Por este motivo, las pretensiones de nulidad propuestas por la parte actora respecto de este artículo serán efectivamente estudiadas y decididas por la Sala.

VI.5.- Estudio de los cargos relativos a la infracción de las normas en que deberían fundarse los actos enjuiciados.

De lo antecedentes expuesto se desprende que, a efectos de resolver las pretensiones de nulidad del artículos primero del Auto No. 4485 del 22 de diciembre de 2010 y del Auto No. 1188 del 28 de abril de 2011, se hace necesario dilucidar si el Ministerio de Ambiente (actualmente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) desconoció las normas en las que se debían fundar los actos administrativos impugnados y, por ello la Sala, reiterará el precedente contenido en la Sentencia de 10 de septiembre de 2015³⁵, en el cual se resuelven los siguientes problemas jurídicos:

“[...]”

- i) *¿Supone la modificación de la licencia ambiental otorgada mediante la Resolución No. 0034 de 1994 el desconocimiento de las inversiones previamente efectuadas por BP?*

No. La modificación efectuada sencillamente es expresión de la adaptabilidad de las licencias ambientales a las cambiantes circunstancias y exigencias de interés general que rodean esta clase de autorizaciones, que en el caso particular se ejercita con el fin de adicionar la licencia para hacer expresa la obligación legal de efectuar una inversión forzosa correspondiente al 1% del valor del proyecto en la recuperación,

³⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicación No. 25000232400020100025901, Consejero: Guillermo Vargas Ayala. Este precedente ha sido reiterado en sentencia del 8 de junio de 2017, Expediente con el radicado nro. 25000-23-24-000-2011-00235-01, Consejero: Roberto Augusto Serrato Valdés. Sentencia: el 22 de septiembre de 2016, Expediente con el Radicado nro. 25000-23-24-000-2011-00099-01, Consejero: Roberto Augusto Serrato Valdés

preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica, en los términos fijados por el párrafo del artículo 43 de la ley 99 de 1993. Y tal como se pone de presente en el párrafo del artículo primero de la Resolución No. 1063 de 2009, tal modificación no excluye el reconocimiento de las inversiones efectuadas con anterioridad, tan solo sujeta su convalidación a la aprobación previa del MINISTERIO. En efecto, como se dispone en el párrafo del artículo 1º de la Resolución en comento:

'PARÁGRAFO. Dentro del plan de inversión del 1% requerido serán evaluados los documentos presentados, contentivos de aquellas actividades que hayan sido realizadas antes de la expedición del Decreto 1900 de 2006, siempre y cuando cumplan con los objetivos de la inversión del 1% y no correspondan a las demás obligaciones establecidas en el plan de manejo ambiental y en la licencia ambiental otorgada para el desarrollo del proyecto mediante la Resolución 0034 del 25 de marzo de 1994.'

De aquí que como se destaca en la parte motiva de la Resolución No. 1063 de 2009, una vez presentada la documentación correspondiente, deba el MINISTERIO pronunciarse sobre la validez de las inversiones previamente realizadas. Y en caso de discrepar BP de tal consideración pueda acudir al órgano judicial a solicitar el respectivo control de legalidad de lo resuelto en concreto por la Administración.

- ii) *¿Debe la inversión forzosa del 1% establecida por el párrafo del artículo 43 de la ley 99 de 1993 calcularse sobre la base del valor correspondiente a las inversiones que generan tasas por uso de agua?*

No. Tal como se explica ampliamente en el reciente fallo de 16 de julio de 2015 de esta Sala de Decisión (CP: María Claudia Rojas Lasso), cuyas consideraciones se retoman en esta providencia, por entrañar una carga administrativa que nada tiene que ver con la tasa por uso del agua regulada por el artículo 43 en su inciso primero, y constituir una manifestación de la función social y ecológica de la propiedad que entronca con el deber de conservación y preservación del ambiente inherente y correlativo al derecho de toda persona a gozar de un medio ambiente sano, la obligación forzosa del 1% se debe calcular sobre el valor global del proyecto. Que ello pueda dar lugar a situaciones como la indicada por la parte actora en sus diferentes escritos, en los que plantea la hipótesis de un proyecto de costo elevado pero consumo mínimo de agua que terminaría pagando un alto cargo por este concepto en absoluto enerva la validez de este gravamen tal como fue regulado por la ley, que con el fin de promover un consumo racional y eficiente del recurso hídrico estableció un incentivo económico para que aquellos proyectos que pueden prescindir de la utilización de agua de fuentes naturales lo hagan. No se puede perder de vista que el gravamen solo se causa frente a los proyectos que involucren en su ejecución el uso del agua tomada directamente de fuentes naturales, luego corresponde a la planeación de cada proyecto llevar a cabo las valoraciones respecto a qué resulta más eficiente desde el punto de vista financiero (análisis costo-beneficio) y a la autonomía decisoria de cada empresario definir la mejor opción globalmente considerada para un emprendimiento específico.

- iii) Debido a que la reglamentación de la inversión forzosa del párrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 solo se expidió hasta el año 2006, mediante el Decreto 1900, ¿cualquier inversión realizada antes de la entrada en vigor de dicho reglamento, destinada a la recuperación, preservación y conservación de la cuenca, se debe tener por válida para efectos de acreditar el cumplimiento de la obligación consistente en la referida inversión forzosa?

En absoluto. La postura de la demandante, que apunta a convalidar de manera automática cualquier clase de obra o actividad relacionada a la recuperación, preservación y conservación de la cuenca efectuada antes de 2006 para efectos de acreditar el cumplimiento de la inversión forzosa del 1% del valor del proyecto, si bien podría justificarse a la luz del vacío normativo existente hasta 2006, en punto al sentido concreto del alcance de las inversiones que se deben efectuar bajo este rubro, no resulta jurídicamente admisible, ya que el mismo enunciado legal contenido en el párrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993³⁶ es claro en señalar la necesidad de que la Administración determine, de manera específica, en qué obras y actividades de recuperación, preservación y conservación de la cuenca se debe invertir el dinero correspondiente a la inversión forzosa.

- iv) ¿Es legítimo considerar que las inversiones efectuadas en el marco del Plan de Manejo Ambiental no son admisibles para efectos de acreditar el cumplimiento de la inversión forzosa del 1%? Y de ser afirmativa la respuesta a este interrogante: ¿no entraña ello la aplicación retroactiva de las disposiciones del Decreto 1900 de 2006?

No es jurídicamente posible imputar las obras y actividades ejecutadas en desarrollo del Plan de Manejo Ambiental al cumplimiento de la inversión forzosa del 1%, tal como propone la parte actora, toda vez que ello desconocería una elemental regla de la hermenéutica jurídica: la del efecto útil. De acuerdo con este parámetro de interpretación de las normas, “entre dos posibles sentidos de un precepto, uno de los cuales produce consecuencias jurídicas y el otro a nada conduce, debe preferirse el primero”³⁷. En consecuencia, encuentra la Sala que la posición que plantea la demandante riñe con este principio, porque termina por tornar superflua o irrelevante la clarísima distinción impuesta por ley entre la institución del Plan de Manejo Ambiental y la carga administrativa que entraña la inversión forzosa consagrada en el párrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993. Tratándose de institutos totalmente diferentes en su origen, objeto, alcance y finalidad, y ante la falta de una disposición legal que así lo establezca de manera expresa, no puede válidamente concluirse que las actividades realizadas en cumplimiento de uno puedan pretender imputarse simultáneamente al otro.

Se impone entonces, conforme a la diferenciación efectuada por la ley, separar las órbitas propias de cada uno de estos instrumentos de protección ambiental y velar porque su interpretación y aplicación posibilitem

³⁶ “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”.

³⁷ Corte Constitucional, sentencia T-001 de 1992.

el cumplimiento de la función específica de cada uno de ellos. En efecto, de una parte, el plan de manejo ambiental, nítida manifestación de los principios de prevención y desarrollo sostenible, constituye un instrumento esencial para la gestión ambiental de los impactos de un determinado proyecto, en tanto conjunto de medidas y actividades orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales debidamente identificados del proyecto, obra o actividad que se autoriza. La inversión forzosa, en cambio, constituye un instrumento económico que se traduce en una carga que puede tener que llegar a ser asumida por el propietario de un proyecto en desarrollo de la función social y ecológica de su derecho, según las decisiones que adopte, pues se trata de una figura que al tiempo que permite la consecución de recursos para financiar la recuperación, preservación y vigilancia de una cuenca hidrográfica, puede también -y ese es su verdadero objetivo- desincentivar impactos ambientales o conductas contaminantes (como la utilización del recurso hídrico tomado de fuente natural, en este caso) y promover comportamientos más eficientes desde la óptica de la conservación y protección del ambiente (implantación de tecnologías limpias, sustitución de componentes o recursos, etc.).

Se tiene así que, con independencia de que el cumplimiento de una y otra pueda traducirse en la realización de medidas que redunden en beneficio de los recursos naturales de una determinada cuenca, en manera alguna puedan equipararse –como si se tratara de una sola institución- y que no sea aceptable que el cumplimiento de una termine por relevar, en la práctica, al administrado del deber de acatamiento de la otra.

En este orden, siendo la distinción entre Plan de Manejo Ambiental e inversión forzosa, una diferenciación impuesta por la ley, su aplicación no puede tomarse como consecuencia de la expedición del Decreto 1900 de 2006, ya que éste no hizo nada distinto a formalizar una realidad establecida por la propia Ley 99 de 1993. [...]” (Negrillas de Sala)

Con fundamento en lo anterior, la Sala considera que, en el presente asunto, no fue desvirtuada la presunción de legalidad de que gozan los actos administrativos impugnados, puesto que:

- a) De un lado, en lo que respecta a la pretensión de nulidad del aparte “*con excepción de los aspectos indicados en la parte motiva del presente acto administrativo*”, establecido en el artículo 1º del Auto 4485 del 2010, no encuentra la Sala que se hayan desconocido, inaplicado o transgredido las normas referidas en la demanda y tampoco se evidencian los elementos suficientes que dejen entrever que el Ministerio de Ambiente (actualmente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) en su actuar desconoció el ordenamiento jurídico aplicable. Por el contrario, el Ministerio de Ambiente (actualmente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) efectuó tal declaración conforme a los elementos y conclusiones contenidas en el Concepto Técnico 2642 del 25 de noviembre de 2010, que dan cuenta

de no haberse cumplido ciertas obligaciones emanadas del Plan de Manejo Ambiental.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la decisión administrativa que se pretende anular guarda estrecha relación con la declaratoria de incumplimiento de algunos de los programas y proyectos que integran el Plan de Manejo Ambiental - PMA, se echan de menos los argumentos precisos y las pruebas puntuales respecto de este tema, pues a lo largo de la demanda la parte actora dirige sus consideraciones a justificar el cumplimiento de la inversión del 1%, pero nada dice en relación con el PMA, es decir, no se acreditó su cumplimiento total y no parcial.

Por tanto, no se encuentran fundamentos jurídicos suficientes para declarar la nulidad del aparte en cuestión.

- b) De otro lado, la parte actora pretende la declaratoria de nulidad del artículo 1º del Auto nro. 4485 del 2010, mediante el cual el Ministerio de Ambiente (actualmente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), al rechazar y, por ende, no aceptar, como parte de la inversión del 1%, las actividades de monitoreo de aguas, revegetalización, interventoría y educación ambiental, toda vez que las mismas hacen parte del Plan de Manejo Ambiental del Proyecto, cuyo fundamento, pese a no haberse señalado de manera expresa en el texto del artículo demandado, obedece a que algunas de las actividades que BP pretende le sean tenidas como parte de la inversión del 1% hacen parte del Plan de Manejo Ambiental.

De lo anterior se da cuenta en la parte motiva del Auto nro. 4485 del 2010, en el aparte de “[...] a. *Inversiones ambientales realizadas relacionadas con el proyecto* [...]”³⁸, respecto de cada una de las actividades que rechazó el Ministerio de Ambiente (actualmente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), en los siguientes términos:

[...] Monitoreo de aguas.

Esta actividad no puede ser considerada como parte de la inversión del 1% dado que la misma está contemplada en el programa de Monitoreo y Control del Plan de Manejo Ambiental aprobado

³⁸ Folios 247 reverso a 249 del cuaderno de pruebas de primera instancia

mediante Resolución No. 694 del 2002 para el proyecto de Cupiagua YT, en el cual se estableció la realización de monitoreo regional en cuerpos de agua superficiales como medida ambiental para controlar y prevenir la posible afectación causada por el proyecto sobre recurso hídrico y verificar el cumplimiento de los parámetros de vertimiento. [...]

[...] *Interventoría Ambiental.*

Esta actividad no se puede considerar como parte del 1% dado que ésta se enmarca en la obligación establecida en el Artículo Sexto de la Resolución No. 694 de 2002 por medio de la cual se otorgó Licencia Ambiental, [...].

[...] **Esta obligación tiene como objeto verificar el cumplimiento de la licencia ambiental otorgada al proyecto durante el desarrollo de actividades autorizadas en la Resolución 694 de 2002, en donde está incluida la inversión del 1%, es decir, que se enmarca en el desarrollo del proyecto y la verificación de la ejecución de medidas ambientales. [...]**

[...] *Obras Civiles.*

Las obras civiles para el manejo geotécnico del proyecto están consideradas en los siguientes programas del Plan de Manejo Ambiental: [...], razón por la cual éstas no se pueden considerar como parte de la inversión del 1%, toda vez que obedecen a medidas ambientales orientadas a controlar, mitigar y/o prevenir impactos ocasionados por las actividades del proyecto licenciado. [...]

[...] *Revegetalización.*

En la ficha A.6 Revegetalización de las Áreas Intervenidas del Plan de Manejo Ambiental, se consideran actividades de revegetalización, tales como [...], por lo tanto dichas actividades ni se pueden considerar como parte de la inversión forzada del 1% dado que corresponden al cumplimiento del PMA. [...]

[...] *Manejo de residuos sólidos.*

En el Plan de Manejo Ambiental, en la fichas B-2 Manejo, Tratamiento y Disposición de Residuos Sólidos, se proponen actividades orientadas a atender los impactos generados por el proyecto asociado a los residuos sólidos generados, por lo tanto éstas no se pueden considerar como parte de la inversión del 1% en beneficio de la cuenca sino del cumplimiento del PMA.

[...] *Aguas residuales.*

En las fichas B-1 Manejo, Tratamiento y Disposición de Residuos Líquidos, Ficha B-3, Manejo, tratamiento y disposición de cortes y lodos de perforación del Plan de Manejo Ambiental, se contemplan actividades encaminadas al control de los posibles impactos generados por las aguas residuales producto de la operación del proyecto, de

manera tal que estas actividades no se pueden considerar como parte de la inversión 1% dado que no corresponden al cumplimiento de dicha inversión sino al cumplimiento del PMA.

[...] Educación Ambiental.

*Esta actividad se encuentra contemplada en la ficha C-3 Educación Socioambiental, en la cual se plantea la realización de charlas sobre la seguridad industrial, medio ambiente, principales impactos generados por el proyecto, **actividades del Plan de Manejo Ambiental y medidas ambientales, razón por la cual estas actividades no son aceptadas como parte de la inversión del 1% del proyecto Cupiagua YT. [...]**” (Negrillas de la Sala)*

Ahora bien, en primer lugar, sobre este respecto la Sala echa de menos los argumentos precisos y puntuales con base en los cuales la parte actora fundamenta los cargos de ilegalidad de tal decisión y solicita su nulidad, pues en el escrito de demanda dirigió sus alegaciones, en general, a explicar la génesis de la obligación del 1%, el cálculo de la tasa por utilización de aguas y su vínculo con el Plan de Manejo Ambiental. Sin embargo, pasó por alto referirse, de manera puntual, al vínculo que las actividades rechazadas tienen con la cuenca de la quebrada Medano y el beneficio que trajo su implementación en términos de su recuperación, preservación y conservación. Asimismo, encuentra la Sala que el actor inobservó la carga probatoria que debía atender a efectos de acreditar el indebido rechazo como parte de la inversión del 1% de las actividades señaladas el artículo 1 del Auto nro. 4485 de 2010.

En relación con este asunto, esta Sección ha sido enfática al señalar que *“la claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque no se exige de parte del actor que haga una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el ordenamiento jurídico, sí se requiere que cumpla con la carga procesal de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita comprender en qué consiste la acusación que formula y cuáles son los argumentos que le sirven de fundamento a los cargos en contra de la norma que demanda”*³⁹.

³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 14 de abril de 2016, Radicación núm. 11001-03-24-000-2012-00321-00, Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

En consecuencia, al no resultar admisible resolver sobre la legalidad de un acto administrativo a partir de argumentos indeterminados, indirectos y abstractos, que no guardan una estrecha relación con la decisión administrativa enjuiciada y, además, por no obrar elementos probatorios en el proceso que desvirtúen la presunción de legalidad de la decisión en comento, no prospera la pretensión de nulidad.

VI.6.- Análisis de los cargos de falsa motivación.

Con relación a este punto, el actor en la demanda, además de traer a colación algunos fragmentos de providencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado que desarrollan el concepto de falsa de motivación y su configuración, se limita a alegar que:

“[...] no existe norma alguna, que requiera la presentación de una nueva liquidación de la inversión del 1%, cuando dicha obligación ya fue plenamente cumplida por la Compañía, ni existe sustento jurídico o fáctico para pretender que el 1% se calcule, como lo hacen los autos, en relación con el valor total del proyecto y no en relación con el uso efectivo del recurso hídrico, como ya se expuso. [...]”

Como se desprende de lo anterior, el fundamento del cargo se concreta en el reproche que hace el actor a la exigencia de una nueva liquidación de la inversión del 1%. Sin embargo, el artículo primero de acto atacado, que pueden ser objeto de control por esta jurisdicción, en nada guarda relación con tal señalamiento.

Concretamente, el artículo 1 de Auto nro. 4485 de 2010 establece las actividades que no pueden ser tenidas en cuenta como manifestaciones del cumplimiento de la inversión del 1%.

Tras analizar el mencionado contexto jurídico, la Sala no evidencia la conexión e íntima relación que debe existir entre el concepto de la violación dirigido a demostrar la configuración de la falsa motivación y el contenido de la decisión definitiva enjuiciada en el presente asunto, motivo por el cual se desestima el cargo.

VI.7.- La resolución del caso concreto.

De conformidad con los razonamientos expuestos a lo largo de esta providencia, la Sala debe, salvo la inhibición ya referida, confirmar la sentencia del 4 de diciembre de 2014, proferida por la Subsección C de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en tanto que se mantiene incólume la presunción de legalidad de los Autos 4485 del 22 de diciembre de 2010 y 1188 del 28 de abril de 2010, expedidos por el Ministerio de Ambiente (actualmente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

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

FALLA:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARARSE INHIBIDA respecto de las pretensiones de nulidad elevadas contra el artículo segundo del Auto 4485 del 22 de diciembre de 2010, expedido por Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

ARTÍCULO SEGUNDO: CONFIRMAR la Sentencia del 4 de diciembre de 2014, proferida por la Subsección C de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las razones expuestas.

En firme esta providencia, remítase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de primero (1) de diciembre de 2017.

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
GARCÍA GONZÁLEZ**
Presidente

MARÍA ELIZABETH

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
SÁNCHEZ SÁNCHEZ
(Ausente con excusa)**

HERNANDO