

# **DE LA NULIDAD Y EL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO: LA COMPLEJIDAD QUE SUPONE EL ÉXITO DE LOS MEDIOS DE CONTROL SOBRE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS CON LA LICENCIA AMBIENTAL**

Andrés GÓMEZ REY<sup>1</sup>

Iván VARGAS-CHAVES<sup>2</sup>

Gloria Amparo RODRÍGUEZ<sup>3</sup>

## **INTRODUCCIÓN**

Aunque parezca increíble, Colombia mantiene en vigencia la idea de que toda decisión que el Estado adopta se encuentra basada en lo que la ley dispone. Veamos: Se ha planteado que los actos administrativos gozan de “presunción de legalidad”, entendiendo por ella que “... al desarrollarse y proyectarse la actividad de la administración, se responde a todas las reglas y que se han respetado todas las normas que lo enmarcan...” (Berrocal, citado en: PEÑA PORRAS, 2008, p. 8) y por ende debe aceptarse en primera instancia que están ajustadas al ordenamiento jurídico.

---

<sup>1</sup> Abogado de la Universidad de La Sabana. Especialista en Derecho Ambiental de la Universidad del Rosario. Magíster en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario. Profesor de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia).

<sup>2</sup> Abogado de la Universidad del Rosario. Máster en Derecho de la Università di Genova. Máster en Derecho Privado de las Universidades de Salamanca, Pública de Navarra y Ca' Foscari Venezia. Doctor en Derecho de la Universidad de Barcelona. Profesor de la Universidad Tecnológica de Bolívar (Cartagena de Indias, Colombia).

<sup>3</sup> Profesora Titular de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario donde además es Directora de la Especialización y la Línea de Investigación en Derecho Ambiental. PhD en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas; Master en Medio Ambiente y Desarrollo. Especialista en Derecho Ambiental, Derecho Médico y Sanitario y Negociación, Conciliación y Arbitraje. Correo electrónico: gloria.rodriguez@urosario.edu.co.

Así las cosas, de una u otra manera los profesionales del derecho hemos aceptado y acatado esta presunta verdad ya que como dice la Constitución Política en su artículo 121, ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley (CN art. 121), sus decisiones siempre respetarán lo dispuesto en las normas.

Entonces, teniendo en cuenta que la actuación de la administración debe ser el reflejo de los enunciados inmersos en el ordenamiento jurídico, 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. Así, lo muestra el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su Artículo 88: “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”.

Empero, el derecho ambiental, siendo una joven y especial rama del derecho (CAFFERATA 2004), nos ha venido mostrando que la presunción de legalidad no es más que un rastro de la tradición dogmática que posee del derecho administrativo, pero que en la actualidad es necesario observarla a través de opciones constitucionalmente aceptables, lo cual lógicamente incluye el valor sobre el ambiente<sup>4</sup>.

Ello busca que la presunción de legalidad no impida la protección del bien jurídicamente tutelado: el ambiente; sin embargo, para evitar la vulneración del derecho, la Ley 1437 de 2011 contempló diversos medios de control (llamadas bajo el Decreto 01 de 1984, “acciones”) para la defensa del sistema jurídico, con la novedad que en el Decreto 01 de 1984 se planteó la idea que la forma, tipo o contenido de la pretensión de los demandantes, daba lugar a la acción idónea para la

---

<sup>4</sup> Véase cómo la Corte Constitucional en Sentencia T-760/07, estableció que nuestra carta *ius* fundamental posee una dimensión ecológica. Dijo el tribunal de cierre constitucional que “Esta Constitución ecológica tiene dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares...”.

protección (nulidad, contractual, etc.). En cambio en la Ley 1437 de 2011, se pensó en una única acción administrativa que de acuerdo a la pretensión planteada, genera diversos “medios de control”.

Así las cosas, se tiene un solo medio de control y las pretensiones tal y como pueden ser nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho, las cuales además, son acumulables si las pretensiones son conexas (y no son excluibles entre sí), y el juez de conocimiento tiene competencia sobre todas ellas, para así adelantarlas bajo un mismo procedimiento, según lo dispuesto en el artículo 165 de la Ley 1437 de 2011<sup>5</sup>.

Empero, las posibilidades de éxito del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en la disciplina ambiental, son bastante reducidas, por cuanto el derecho ambiental es un cuerpo normativo disperso, complejo, indeterminado y que comprende la protección de un bien constitucionalmente protegido, lo cual hace que no sea tan claro el simple examen de contrastar el contenido del acto administrativo con el de la ley, para así verificar si se adecua a las normas o no. Más complejo será establecer la existencia de un desequilibrio o de un daño que deba ser resarcido.

Incluso, como se ha propuesto que el acto administrativo producto del derecho ambiental no acata o cumple cabalmente la tradición dogmática del derecho público<sup>6</sup>, como la teoría general del acto administrativo, esta

<sup>5</sup> Reza el artículo 165 de la citada norma que “En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos:

1. Que el juez sea competente para conocer de todas. No obstante, cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para conocer de ellas el juez de la nulidad. Cuando en la demanda se afirme que el daño ha sido causado por la acción u omisión de un agente estatal y de un particular, podrán acumularse tales pretensiones y la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para su conocimiento y resolución.
2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.
3. Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas.
4. Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento...”

<sup>6</sup> Véase a manera de ejemplo: GÓMEZ-REY, Andrés, “La concesión de aguas superficiales a la luz de la teoría general del acto administrativo. Incidencia de la tradición dogmática del derecho público en el derecho ambiental”, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2010, 12, (2), pp. 345-377.

situación hará más complejo verificar si efectivamente deben prosperar las pretensiones de nulidad y restablecimiento. Para dar sustento a dicha afirmación, veamos a manera de ejemplo, los actos administrativos producto del derecho ambiental:

- En el caso permisivo (autorizaciones, concesiones, permisos, asociaciones y licencias), son discrecionales en su formación (bien sean de trámite, preparatorios o de fondo), por cuanto dependen de la valoración que un equipo técnico pueda realizar de la situación ambiental del proyecto. En este sentido, por más que se cumplan todos y cada uno de los requisitos legales para obtenerlos, es posible su negación.
- Poseen mecanismos de publicidad especiales; los actos administrativos particulares son publicados en páginas web o diarios y divulgados de manera amplia.
- En ocasiones aunque los actos administrativos estén sujetos a condición suspensiva, el cumplimiento de la misma no impide ni su ejecutoria, ni su continuidad.
- Los actos administrativos de tipo particular del derecho ambiental, pueden ser modificados sin el consentimiento del beneficiario.

Entre muchas otras particularidades, queriendo con ello mostrar que los actos administrativos producto del derecho ambiental no se ajustan del todo a con la tradición dogmática del derecho público,

A continuación, buscaremos realizar una breve exposición sobre el concepto y contenido de la nulidad y el restablecimiento del derecho como medio de control a la luz de la Ley 1437 de 2011, enfocándola en temas ambientales a través del estudio de la licencia ambiental, como una de las autorizaciones que posee el ordenamiento jurídico relacionado, para así buscar demostrar la complejidad que representa la interposición de estos medios de control. Para ello, se realizará adicionalmente la exposición de un caso resuelto por nuestros tribunales judiciales.

Así pues, plantearemos cuatro partes: la primera de ellas mostrará el concepto y contenido del medio de control de nulidad y el restablecimiento del derecho, la segunda estudiará las generalidades de la licencia ambiental, la tercera describirá un caso encontrado en la jurisprudencia y por último se recopilará lo visto en unas conclusiones.

El aspecto metodológico recae de manera principal en el análisis dogmático del derecho (sistemas descriptivos) a través del cual se realizará una recopilación bibliográfica especializada sobre la materia, incluyendo lógicamente la consulta de las fuentes formales del derecho: ley, jurisprudencia y doctrina, deteniéndonos en la exposición de un caso. Esperamos sean provechosas las siguientes apreciaciones.

#### 1. DE LA NULIDAD Y EL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO COMO MEDIO DE CONTROL

Establece el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 que “...Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel...” siendo pues este el artículo que contiene el conocido medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

De lo expuesto, aunque mucho hay que decir, comencemos por con observar los elementos que constituyen este medio: el tipo de actos que se pueden demandar, la posición jurídica del sujeto que puede hacerlo y su caducidad.

El artículo 138 *ibidem*, no condiciona, alguna clase específica de acto administrativo que sea objeto de este medio de control. Así las cosas, la nulidad y restablecimiento del derecho es posible interponerlo sobre actos administrativos que desarrollen todo tipo de función administrativa, sobre generales, particulares; nacionales o locales, organicista, subjetivo, material u objetivo; entre otros, lo que es objeto de grandes debates<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Sin embargo recordemos que en la tradición del derecho administrativo fue considerado que por regla general la nulidad y restablecimiento del derecho es sólo para actos

Recordemos que el artículo 138 ya citado, establece que el medio de control de nulidad y el restablecimiento procederá por las mismas causales establecidas en la nulidad simple (art. 137, Ley 1437 de 2011), pareciera comprender:

“(…) cuando los actos administrativos de carácter general hayan sido expedidos: \*) con vicios de contenido, es decir, con infracción de las normas en que deberían fundarse \*) sin competencia, \*) con vicios de procedimiento o en forma irregular, \*) con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, \*) mediante falsa motivación o, \*) con vicios de motivación, es decir, desviando las atribuciones propias de quien lo profirió”.

Sin embargo, los actos de tipo general, no son precisamente aquellos que más lesionan a los particulares, salvo que su ejecución o aplicación directa así derive. Es decir, la regla general es que el medio de control llamado simple nulidad, procede sobre actos administrativos generales y por excepción particulares y; el medio de control llamado nulidad y restablecimiento del derecho procede de manera general sobre actos administrativos de tipo particular y por excepción de tipo general.

Con lo dicho, llama la atención que las causales que dan origen a las dos pretensiones sean las mismas<sup>8</sup>. Al parecer, como se indicó, la nulidad y restablecimiento del derecho procede contra actos administrativos particulares y aquellos generales cuya aplicación produzca una lesión o afectación a un derecho subjetivo amparado en una norma<sup>9</sup>.

---

administrativos de carácter particular. En el caso de los actos administrativos de carácter general, la regla general es que el medio de control precedente es el de simple nulidad, sin embargo, se presentan casos en los que, evaluando los efectos que produce el acto administrativo general se generan consecuencias de orden particular, haciendo excepcionalmente precedente el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra un acto de carácter general.

<sup>8</sup> Teniendo en cuenta que la pretensión de nulidad (independientemente de su finalidad) procede por esos cinco vicios.

No obstante se justifica en el tipo de acto administrativo y la pretensión ventilada: mientras la una es evidentemente resarcitoria (que no solo comprende la indemnización económica sino también otros tipos de restablecimiento), la otra mira la conformidad del contenido del acto administrativo con el ordenamiento jurídico.

<sup>9</sup> Esta posición bajo la cual se permite interponer la nulidad y el restablecimiento del derecho ha sido ampliamente criticada, por cuanto toda norma general (constitución, ley, reglamento u otros) al ser aplicada puede llegar a general una lesión jurídica, bien por otorgar derechos o restringirlos o eliminarlos.

Los actos administrativos de carácter particular que lesionen derechos podrán ocasionar la solicitud de restablecimiento del derecho y también que se repare el daño cuando la sola expulsión del acto del ordenamiento o reparación in natura no sea suficiente o posible.

Sobre la reflexión propuesta, aunque no existe consenso en la doctrina, la ley plantea la posibilidad de atacar tanto los actos administrativos particulares, como los generales<sup>10</sup>; lo cual es sumamente favorable para el derecho ambiental, ya que la tipología de las decisiones estatales ambientales no son fácilmente enmarcables en la tradicional clasificación que contiene la teoría general del acto administrativo. Los autores han sostenido 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, lo cual se constituye en nuestro problema jurídico.

Una simple referencia a las excepcionales características del acto administrativo ambiental da 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 provisional y aunque los llamados a otorgar permisos, concesiones, autorizaciones y licencias ambientales son de carácter particular sus efectos que interesan a toda la comunidad.

Al respecto, muchos de los actos administrativos particulares del derecho ambiental comparten características de los generales. A manera de ejemplo, los actos administrativos que ordenan visitas oculares, tienen mecanismos de publicidad de generales.

En cuanto a lo dicho, SÁNCHEZ BAPTISTA (2011) ha expuesto que

“A pesar que la legislación no ha hecho distinciones, la clase o naturaleza jurídica del acto administrativo genera ciertas consecuencias jurídicas, también distintas, según la perspectiva aplicada y la regulación vigente, no siempre relacionadas con el medio de control que sea procedente para impugnarlos judicialmente. Así por ejemplo, si el acto tiene alcance nacional o simplemente

---

<sup>10</sup> Esto por cuanto el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa hoy en día debe realizarse a través de los motivos y finalidades y no por la denominación de la acción que le dé el demandante (llamada teoría de los motivos y finalidades).

local no influye para nada en el tipo de medio de control que deba utilizarse para demandar su nulidad pues, a lo sumo, aquello incide en la competencia judicial”.(p. 6)

Sin embargo, sí existen algunas clasificaciones del acto administrativo que son importantes al momento de conocer el medio preciso para la defensa del ordenamiento jurídico y el restablecimiento del derecho. Específicamente, aquella que nos muestra los efectos que produce el acto administrativo. El criterio “de los efectos jurídicos” clasifica las decisiones del Estado, según estén llamadas 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 eficacia, como lo indica PENAGOS (2008, p. 46).

No obstante, desde el punto de vista de los efectos, se encuentra el criterio de actos administrativos de doble efecto que según CASTILLO BLANCO (1998, p. 146) se caracterizan porque un solo acto posee connotaciones gravosas para uno o varios 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 sentencias<sup>11</sup> los ha denominado mixtos, es decir, de efectos particulares y generales, los cuales para ser exigibles deben ser publicados y notificados personalmente. Lógicamente tratándose de actos administrativos definitivos.

Así las cosas, este tipo de actos administrativos, pueden –situación que no siempre ocurre– generar un desequilibrio<sup>12</sup> en el ejercicio de derechos subjetivos de los particulares y en este sentido, el particular podrá solicitar su restauración a través de la nulidad como medio de control.

De lo dicho en el aparte anterior, aunque la ley no precise que exista un acto administrativo especial para la procedencia del

---

<sup>11</sup> 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, Consejero Ponente: ARIZA MUÑOZ, Ernesto Rafael.

<sup>12</sup> En caso de ser actos administrativos de carácter general, la lesión, provendrá de su implementación o aplicación.

medio de control, el sujeto pasivo de la misma sí requiere tener una especial característica: que el acto administrativo, bien sea general o particular, produzca unos efectos jurídicos que generen consecuencias desfavorables (comprobables) para los administrados. Por tal razón, la Ley 1437 de 2011 indicó pues como sujeto llamado a ejercer el medio de control aquella persona que “se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica”.

Lo cual implica que se trata de la posición jurídica de cualquier sujeto que sintiéndose lesionado, efectivamente haya soportado una lesión jurídica que deba ser restablecida (un derecho subjetivo lesionado). Nótese cómo el requisito para la presentación del medio de control requiere de la subjetiva y comprobable percepción del sujeto de sentirse afectado, lo cual puede ser subsanado de manera inmediata (*in natura*) con la sola nulidad del acto<sup>13</sup>. En cambio, la reparación cuando se trate de daño, debe atender a la previa demostración del mismo.

Por último, esta acción entonces comprende dos situaciones especiales, la consideración de un acto administrativo que no se sujeta a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, que antes de la constitucionalización del derecho, se entendía como un mero examen

---

<sup>13</sup> Según la Corte Constitucional en sentencia T-023 de 2012, los requisitos de procedencia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho son los siguientes: “En efecto, el Consejo de Estado ha explicado que, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, no puede perseguirse una pretensión indemnizatoria que no resulta de la anulación de un acto administrativo definitivo, pues esta es la condición necesaria para restablecer un derecho e indemnizar el perjuicio derivado del acto administrativo que se anula, si es el caso. Puntualizando, esta acción se reserva para proteger directamente el derecho subjetivo del administrado que ha sido vulnerado por un acto de la administración. De ahí que envuelva dos pretensiones que se complementan, a saber: (i) la anulación del acto administrativo contrario al ordenamiento jurídico y (ii) como consecuencia necesaria de ello, el restablecimiento del derecho transgredido o la reparación del daño.” Así mismo, ha señalado la procedencia de la conciliación extrajudicial en derecho como requisito de procedibilidad en aquellos asuntos que sean conciliables, es decir, que sean transables, desistibles, derechos económicos o cuantificables y aquellos que determine la ley: “En consecuencia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado aclaró que, a partir de la expedición de la Ley 1285 de 2009, para interponer las demandas de reparación directa, contractuales y de nulidad y restablecimiento del derecho, se debe allegar constancia que acredite el inicio del trámite de la conciliación extrajudicial y la celebración de la audiencia respectiva. En caso contrario, su inobservancia y/o falta de subsanación genera la inadmisión de la demanda (inicialmente, generaba el rechazo de la misma), dado que es un requisito de procedibilidad”.

o comparación formal entre la norma y el acto; pero que a partir de 1991, la contradicción debe presentarse entre la decisión del Estado y todo el contenido del ordenamiento jurídico; y lógicamente que esa falta de coherencia entre el acto administrativo y el ordenamiento jurídico lesione a algún particular y que esta situación deba ser reparada<sup>14</sup>.

Ahora bien, para comprender si es posible o no configurar fácilmente la nulidad y el restablecimiento del derecho en las decisiones que conforman la licencia ambiental, veamos sus generalidades.

## 2. DE LA LICENCIA AMBIENTAL

Siguiendo a GÓMEZ-REY, HENAO y RINCÓN (documento sin publicar<sup>15</sup>) Consagra la Ley 99 de 1993 a través de su Título VIII denominado “De las Licencias Ambientales”, que la licencia ambiental es la autorización que otorgan las autoridades ambientales competentes, fundamentadas en un estudio de impacto ambiental (en adelante EIA), a proyectos, obras o actividades que de acuerdo a la ley o los reglamentos pueden producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, lo cual, por un lado, sujeta a su beneficiario al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada y, por el otro, obliga a la autoridad otorgante a vigilar y controlar el cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones impuestas en ella (Art. 49, 50 y 51).

Posteriormente el Título VIII de la Ley 99, sería reglamentado a través de diferentes decretos a saber: el Decreto 1753 de 1994, el Decreto 1728 de 2002, el Decreto 1180 de 2003, el Decreto 1220 de 2005, el Decreto

---

<sup>14</sup> Si bien lo dicho en el párrafo es aplicable a todas las pretensiones del medio de control, sin embargo, es importante tener en cuenta que la nulidad por inconstitucionalidad posee un juez específico y unas características propias. Sin embargo en el presente artículo al hacer referencia al tema constitucional no nos estamos refiriendo a la nulidad por inconstitucionalidad, ni a un reproche que requiera de dicho medio de control; sino que por el contrario estamos indicando que por el bien jurídico que protegen las autorizaciones ambientales, su comportamiento requiere de novedosos mecanismos que difícilmente podrán enmarcarse en las causales taxativas de la nulidad.

<sup>15</sup> En el texto entregado a la Editorial de la Universidad del Rosario denominado “La Minería en Páramos, Humedales y Reservas Forestales”.

500 de 2006, el Decreto 2820 de 2010, el Decreto 2041 de 2014 y el Decreto 1076 de 2015.

Veamos a continuación las características de las licencias ambientales, junto con su interpretación constitucional:

- “...es una autorización que otorga el Estado para la ejecución de obras o la realización de proyectos o actividades que puedan ocasionar un deterioro grave al ambiente o a los recursos naturales o introducir una alteración significativa al paisaje (Ley 99/93 art. 49)...”, es decir, para grandes o mega proyectos que de una u otra manera se conoce que están llamados a generar afectaciones significativas sobre el ambiente.
- “...tiene como propósitos prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los efectos ambientales que produzcan tales actividades...” (Corte Constitucional Colombiana, C-746 de 2012).
- “...es de carácter obligatoria y previa, por lo que debe ser obtenida antes de la ejecución o realización de dichas obras, actividades o proyectos...” (Corte Constitucional Colombiana, C-746 de 2012).
- “...opera como instrumento coordinador, planificador, preventivo, cautelar y de gestión, mediante el cual el Estado cumple diversos mandatos constitucionales, entre ellos proteger los recursos naturales y el medio ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar el deterioro ambiental y realizar la función ecológica de la propiedad...” (Corte Constitucional Colombiana, C-746 de 2012). Lo cual implica que, la licencia ambiental, al buscar la protección de un bien constitucional (ambiente sano), podrá sobrepasar límites que normas de menor jerarquía le presenten. Para ello, se han diseñado una serie de exigencias que debe cumplir quien realiza el proyecto para así proteger los recursos naturales renovables.
- Solo requieren de licencia ambiental aquellos proyectos, obras o actividades taxativamente señalados en los decretos.
- Posee para su evaluación tres instrumentos de evaluación de los impactos ambientales en pro del principio de prevención: diagnóstico ambiental de alternativas, estudio de impacto ambiental y el plan de manejo ambiental.

El Diagnóstico Ambiental de Alternativas – DAA es un estudio ambiental que incluye información sobre las alternativas ambientales para el desarrollo de un proyecto, obra o actividad, alternativas fundamentadas en la clasificación de los impactos ambientales. Las diferentes opciones deberán tener en cuenta el entorno geográfico, las características bióticas, abióticas y socioeconómicas, entre otras, el análisis comparativo de los efectos y riesgos inherentes a la obra o actividad; así como las posibles soluciones y medidas de control y mitigación para cada una de las alternativas.

Sobre el particular la Corte Constitucional mediante Sentencia C-035/99 se refirió al diagnóstico indicando que “El diagnóstico ambiental de alternativas, que debe elaborar la persona interesada en la obtención de una licencia ambiental, consiste en la declaración objetiva y debidamente fundamentada que ésta debe hacer a la autoridad ambiental sobre las diferentes opciones escogidas para el desarrollo de un proyecto o actividad, con el fin de racionalizar el uso y manejo de los recursos o elementos ambientales y de prevenir, mitigar, corregir, compensar o revertir los efectos e impactos negativos que pueda ocasionar la realización de dicho proyecto.

Es así como el referido diagnóstico debe hacerse con base en una información mínima sobre “la localización y características del entorno geográfico, ambiental y social de las alternativas del proyecto, además de un análisis comparativo de los efectos y riesgos inherentes a la obra u actividad, y de las posibles soluciones y medidas de control y mitigación para cada una de las alternativas” (inciso 2°, art.56).

Sobre el estudio de impacto ambiental, hay que decir que la Ley 1450 de 2011 modificó el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 que define el alcance del Estudio de Impacto Ambiental. La citada Ley 1450 señaló:

“Artículo 223°.DEL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL. Modifícase el Artículo 57 de la Ley 99 de 1993, así: “Artículo 57. Del Estudio de Impacto Ambiental. Se entiende por Estudio de Impacto Ambiental, el conjunto de la información que deberá presentar ante la autoridad ambiental competente el peticionario de una licencia ambiental”.

El Estudio de Impacto Ambiental contendrá información sobre la localización del proyecto, y los elementos abióticos, bióticos, y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva

obra o actividad, para cuya ejecución se pide la licencia, y la evaluación de los impactos que puedan producirse. Además, incluirá el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos y el plan de manejo ambiental de la obra o actividad.

La autoridad ambiental competente, para otorgar la licencia ambiental, fijará los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental en un término que no podrá exceder de treinta (30) días hábiles contados a partir de la solicitud por parte del interesado”.

Por su parte, el Decreto 2041 de 2014 al reglamentar lo referido al Estudio de Impacto Ambiental, señaló: “Artículo 21. Del Estudio de Impacto Ambiental -EIA. El Estudio de Impacto Ambiental es el instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental y se exigirá en todos los casos en que de acuerdo con la ley y el presente reglamento se requiera. Este estudio deberá ser elaborado de conformidad con la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales de que trata el artículo 14 del presente decreto y los términos de referencia expedidos para el efecto.”.El citado artículo determina la información mínima que debe incluir el documento.

Por último el plan de manejo ambiental de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 2041 de 2014, “...Es el conjunto detallado de medidas y actividades que, producto de una evaluación ambiental, están orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales debidamente identificados, que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad. Incluye los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia, y abandono según la naturaleza del proyecto, obra o actividad.

El Plan de Manejo Ambiental podrá hacer parte del Estudio de Impacto Ambiental o como instrumento de manejo y control para proyectos obras o actividades que se encuentran amparados por un régimen de transición...”.

Así las cosas y en conclusión el diagnóstico ambiental de alternativas responde a diversas posibilidades de ejecutar un proyecto obra o actividad para que la autoridad ambiental elija la ambientalmente más adecuada; el estudio de impacto ambiental identifica las posibles afectaciones al ambiente y el plan de manejo ambiental propone medidas para manejarlas.

- La licencia ambiental posee como duración la vida útil del proyecto, obra o actividad lo cual incluye su cierre, desmantelamiento, abandono y recuperación.
- Como se dijo anteriormente, la licencia ambiental es un acto administrativo discrecional en su formación, ya que depende de la valoración que un grupo de expertos realice sobre la situación ambiental del proyecto.
- “...tiene simultáneamente un carácter técnico y otro participativo, en donde se evalúan varios aspectos relacionados con los estudios de impacto ambiental y, en ocasiones, con los diagnósticos ambientales de alternativas, en un escenario a su vez técnico científico y sensible a los intereses de las poblaciones afectadas...” (Corte Constitucional Colombiana, C-746 de 2012).
- “...se concreta en la expedición de un acto administrativo de carácter especial, el cual puede ser modificado unilateralmente por la administración e incluso revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito de su titular, cuando se advierta el incumplimiento de los términos que condicionan la autorización (Ley 99/93 art. 62). En estos casos funciona como garantía de intereses constitucionales protegidos por el principio de prevención y demás normas con carácter de orden público...” (Corte Constitucional Colombiana, C-746 de 2012).

Así las cosas, es un acto administrativo inestable, discrecional, especial y que atiende a fines constitucionales, más que a paradigmas legales tradicionales. En este sentido, es una decisión especial, que no fácilmente puede recibir el examen típico de legalidad en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Con el fin de ilustrar las anteriores aseveraciones, presentaremos entonces, un caso concreto que logra evidenciar los aspectos jurídicos mencionados.

### 3. CASO

Debemos reconocer que la jurisprudencia relacionada con la nulidad y el restablecimiento del derecho como medio de control contenido en la Ley 1437 de 2011, no es amplia, para sustentarlo basta con hacer el filtro temático en la relatoría del Consejo de Estado,

los cuales no reflejan mayores resultados. Por tal razón, vistas las anteriores generalidades, a continuación observaremos un presentado ante los jueces de la República, no con el fin de conocer la forma en la cual la Ley 1437 de 2011 ha permeado la jurisprudencia, sino para observar un conflicto representativo en materia ambiental, donde se muestre parte de las complicaciones de configurar la nulidad y el restablecimiento del derecho en el tema de licencias ambientales.

El caso a continuación expuesto, es presentado ante el Consejo de Estado, donde la sociedad BALCAZAR URIBE Y CIA LTDA, presenta recurso de apelación contra la sentencia de 20 de enero de 2005, proferida por la Sala de Descongestión de los Tribunales del Valle, Cauca y Nariño, Sede Cali, que denegó las pretensiones de la demanda. Veamos lo ocurrido:

La sociedad precitada mediante escrito de 14 de agosto de 1997, informó a la Corporación Autónoma Regional del Cauca, que pretendía realizar una urbanización, la cual para su ejecución debía realizar un “... movimiento de tierra de aproximadamente 1.300 metros cúbicos, que se emplearía en la construcción de un terraplén en las proximidades del Río Cauca...” (Consejo de Estado, 2007), por ende solicitó le informaran si dicho proyecto de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1753 de 1994 (reglamentario del Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales<sup>16</sup>), requería la presentación de diagnóstico ambiental de alternativas, y que de ser afirmativa la respuesta, se sirviera emitir los correspondientes términos de referencia, para así comenzar con el procedimiento para la obtención de la licencia ambiental.

Luego de ello, la Corporación emitió el auto SGA-LA-117-1997, de 22 de agosto de 1997, mediante el cual inició el procedimiento para la obtención de la licencia ambiental, ordenando la práctica de una visita ocular al sitio del proyecto, obra o actividad.

Practicada la diligencia la corporación a través del Oficio 301-7887 de 22 de septiembre de 1997 emitió el concepto técnico para la Urbanización “Poblado de San Esteban” donde se puede resaltar:

- Disposición de sobrantes: Descapote y excavaciones de aproximadamente 1.300 metros cúbicos, para disponer en un jarillón paralelo al Río Cauca.

<sup>16</sup> Hoy vigente el Decreto 2041 de 2014.

- Los residuos de descapote y excavación deberán ser localizados dentro de las zonas verdes del predio, compactados, pradizados y arborizados.
- Para la construcción del jarillón en la margen del Río se exige la presentación del diseño a la CAR Cauca en un término no mayor a un mes; y los residuos del proceso constructivo deben ser recogidos y entregados al carro recolector de basuras.(Consejo de Estado, 2007)

Luego, mediante la Resolución 781 de 24 de octubre de 1997, se otorgó la Licencia Ambiental para el Proyecto Urbanización Poblado de San Esteban, en la Ciudad de Popayán; y en el artículo segundo de la parte resolutive precisó que:

Se harán excavaciones y descapote de aproximadamente 1.300 metros cúbicos para disponer un carrillón paralelo al Río Cauca”. Donde adicionalmente el numeral 3° del artículo 3°, estableció que “Para la construcción de un jarillón en la margen del Río se exige la presentación del diseño de la CRC en un término no mayor a un mes”; y en el numeral 6 expresó que “Se deberá respetar la franja de protección de 30 metros paralela al Río Cauca, libre de cualquier construcción.(Consejo de Estado, 2007)

Una vez la sociedad inició las actividades de urbanización se encontró con algunos imprevistos sobre lo inicialmente planteado, de lo cual informó a la autoridad ambiental sin que la misma se manifestara sobre el particular, con lo cual no se obtuvo un pronunciamiento por parte de la administración pública sobre si se debía modificar la licencia ambiental. Aquellos imprevistos fueron:

- Forma de disposición de residuos líquidos.

Propuso la empresa, “...que en lugar de construir un carrillón iba a realizar un terraplén, con la tierra producto de las excavaciones, lo cual implicaba la variación de las condiciones existentes de la licencia...” (Consejo de Estado, 2007).Lo anterior además debía realizarse en zona de ronda.

- “...El 18 de agosto de 1998, por escrito, puso de manifiesto el inconveniente con los bolos de enorme tamaño que requerían

ser dinamitados, es decir, que se había presentado un hecho inesperado e imprevisible (fuerza mayor o caso fortuito), que implicaba la variación de las condiciones existentes, frente a lo cual tampoco la CRC dio respuesta...” (Consejo de Estado, 2007)

Sin embargo, aunque presuntamente la autoridad ambiental no dio respuesta alguna a las modificaciones del proyecto informadas, la Corporación Autónoma Regional del Cauca emitió la Resolución 328 de 14 de abril de 2000 por medio de la cual impuso una sanción al accionante consistente en una multa por setenta y ocho millones treinta mil pesos moneda corriente (\$78'030.000) y el cumplimiento de medidas (obligaciones) ambientales adicionales<sup>17</sup>; y la Resolución 0543 de 7 de julio de 2000 por medio de la cual se resolvió el correspondiente recurso de reposición, confirmando la sanción.

Las razones que dieron lugar a la imposición de la sanción según el propio acto administrativo fueron principalmente:

1. En la Resolución 0781 de 24 de octubre de 1997, por la cual se otorgó a la actora licencia ambiental, se le ordenó respetar la franja protectora de 30 metros paralela al Río Cauca y presentar un diseño para la construcción de un carillón en la margen del Río. En el área protectora solamente se autorizó la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales, tal como aparece en el plano aportado a la CRC.

Sin embargo, la actora ocupó la zona protectora con un terraplén con material de descapote; muro de cerramiento con cimiento

---

<sup>17</sup> “...1.- Presentar el diseño para la construcción de un muro de contención para la margen derecha del Río Cauca, en su recorrido por la urbanización “Poblado de San Esteban”-.

2. -Tramitar y obtener permiso de vertimientos ante la CRC, para lo cual deberá presentar los planos del sistema de tratamiento con las dimensiones como se construyó. Debe incluirse un perfil hidráulico desde la última cámara de alcantarillado, cámara de alivio, pozo séptico, filtro anaeróbico, conducción, entrega y nivel de aguas medias en el río y plantear los correctivos que se requieran para asegurar el buen desempeño del sistema-.
3. -Efectuar una caracterización de las aguas residuales mediante un muestreo en una jornada de 4 horas, conformando alicuotas cada 30 minutos y evacuando las cargas contaminantes, a la entrada y salida del sistema, para DBO, DQO, SST, grasas y aceites, estableciendo eficiencias de remoción en el sistema de tratamiento, a que se refiere el Decreto 1594 de 1984...”

en concreto, muro en ladrillo y malla de alambre eslabonado, cancha múltiple en concreto de 20 metros por 11 metros con porterías y tableros; dos piscinas enchapadas en azulejo; planta de tratamiento de agua de las piscinas, cámara de alivio de las aguas lluvias, planta de tratamiento de aguas residuales domésticas, consistente en pozo séptico y filtro anaeróbico, zona de parqueo para el equipo de limpieza de la PTAR; parcialmente la vía de circulación pavimentada en concreto hidráulico, con su sardinel; parcialmente con casa esquinera y parcialmente con el salón comunal construido en concreto, ladrillo, aluminio, vidrios y techo de teja.

2. Fallas en el manejo de aguas lluvias y aguas residuales domésticas; la cámara de alivio presenta estanqueidad y funcionamiento inadecuado con la entrada sumergida, lo que significa que con cualquier incremento de nivel el agua residual cruda se evacua por el rebosadero sin ningún tratamiento, ocasionando olores ofensivos por la descomposición de la materia orgánica. (Consejo de Estado, 2007)

Derivado de lo anterior la sociedad BALCAZAR URIBE Y CIA LTDA presentó ante la Sala de Descongestión de los Tribunales del Valle, Cauca y Nariño, Sede Cali, demanda de nulidad y restablecimiento del derecho solicitando que:

- “...se declare que la actora no está obligada a cancelar el valor de \$78’030.000, así como tampoco a cumplir con las obligaciones impuestas en el artículo 3° de la Resolución 0328 de 14 de abril de 2000...” (Consejo de Estado, 2007).
- “...Que se declare responsable a la demandada y se le condene a pagar a favor de la actora todos los perjuicios morales y materiales ocasionados a partir del 23 de noviembre de 1999, fecha del auto de apertura de la investigación y hasta la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al proceso...” (Consejo de Estado, 2007).

En la contestación de la demanda la Corporación Autónoma Regional del Cauca indicó que:

- “...Que no existe acta donde se certifique por parte de la CRC que el proyecto haya sido debidamente finiquitado, por lo que

las obligaciones impuestas en la Resolución que otorgó licencia al proyecto urbanístico son plenamente exigibles...”

- “...la actora no ha debido adelantar las obras que modificaban la licencia ambiental hasta tanto la CRC no hubiera dado su consentimiento...”
- “...se evidencia que la actora presentó ante la CRC un plano que no contempla la construcción de obras de recreación en el área de protección del Río y a la Curaduría Urbana de Popayán le presentó otro plano que sí contempla la construcción de obras en dicha área...”
- “...Finalmente, alega que el informe presentado por los técnicos de la CRC no es un dictamen pericial sino un concepto técnico emitido por funcionarios de la entidad en virtud de la visita realizada al lugar para la verificación de los hechos investigados a solicitud de la actora, al cual tuvieron acceso las partes, por cuanto el expediente siempre permaneció a su disposición en la Subdirección Jurídica; y el procedimiento aplicado para expedir los actos acusados es el contenido en los artículos 197 a 254 del Decreto 1594 de 1984, que es especial, y no obliga a correr traslado de las pruebas...”

Hecho el anterior relato, el tribunal de cierre, para fallar, indicó el concepto de la licencia ambiental que en su momento contemplaba el Decreto 1753 de 1994, haciendo énfasis que en el acto administrativo que otorga la licencia ambiental se “...establecen los requisitos, obligaciones y condiciones que el beneficiario de la Licencia Ambiental debe cumplir...” En este sentido, el contenido de la licencia ambiental debió ser acatado por parte de la sociedad ya citada o debió “...interponer recurso contra dicho acto administrativo a fin de que se modificaran si, en su criterio, no se requería la realización de algunas obras, sino de otras, como por ejemplo, el caso de la construcción del terraplén en lugar del jarrillón...” o en caso de no encontrarse en tiempo de recursos, debió solicitar la modificación de la licencia ambiental dados los “imprevistos” antes vistos, de manera formal y no como un “aviso” de la necesidad de cumplir con las obligaciones de manera alterna.

Igualmente, determina cómo la función de ejercer la evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades, proyectos o

factores que generen o puedan generar deterioro ambiental, con que cuenta la Corporación, le da la posibilidad de ordenar la realización de acciones positivas para la protección ambiental, sin que ello sea un despropósito legal o competencial, ya que se busca el respeto de un bien jurídico constitucionalmente protegido.

Por último, indica el tribunal de cierre cómo la ausencia de traslado para contradicción del informe técnico en el cual se fundó la sanción, no violenta de ninguna manera el debido proceso constitucional, tratándose de un procedimiento específico y particular contenido en ese entonces en el Decreto 1594 de 1984 (hoy en la Ley 1333 de 2009). Indicó el Consejo de Estado que: "...Al respecto, la Sala considera que no es de recibo tal argumento, pues el parágrafo 3° del artículo 85 de la Ley 99 de 1993 es diáfano en señalar que "Para la imposición de las medidas y sanciones a que se refiere este artículo se estará al procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o al estatuto que lo modifique o sustituya". Es decir, que el propio legislador hace suyo dicho procedimiento.

De tal manera que no resulta violatorio del artículo 29 de la Carta Política, pues esta norma circunscribe el debido proceso a la observancia de las formas propias de cada juicio y, como ya se dijo, en este caso la norma aplicable, que la ley reitera, no consagra la etapa del traslado.

Además, el traslado de cualquier prueba y, en este caso, del dictamen o informe técnico busca que las partes tengan oportunidad de controvertirlo, generalmente, para objetarlo por error grave; y según quedó visto, la actora no podía tener interés en tal objeción, pues sus conclusiones le eran favorables. Tan es así que a lo largo de la demanda y del recurso hace énfasis en que tal prueba no fue valorada y que de la misma se infiere que no se causó daño ambiental y, por el contrario, se mejoró el paisaje.

"Por estar razones la censura formulada no tiene vocación de prosperidad..."

Dado lo anterior, el Consejo de Estado confirmó la sentencia de la Sala de Descongestión de los Tribunales del Valle, Cauca y Nariño, Sede Cali, que denegó las pretensiones de la demanda.

#### 4. CONCLUSIONES

La licencia ambiental al ser un acto administrativo especial, particular, discrecional, y *sui generis*, acata reglas propias del derecho ambiental escapando así a la construcción histórica del derecho administrativo y, por tal razón, configurar plenamente la nulidad y restablecimiento del derecho como medio de defensa es sumamente complicado. Lo anterior obedece a que no basta con realizar un mero examen donde se compare el contenido de la ley con el de la decisión, sino que se deberá hacer un juicio de valor que comprenda el ordenamiento jurídico en su integridad y el fin de la norma ambiental, para conocer como constitucionalmente justificable el acto administrativo que se presume legal, que a su vez se reconozca la vulneración de un perjuicio y, en últimas, se proceda el restablecimiento del derecho afectado.

Así, puede pensarse que son insuficientes las causales taxativas del medio de control, nulidad y restablecimiento del derecho por cuanto las características especialísimas de este acto administrativo desbordan la realidad. Para llegar a dicha conclusión, vimos en un caso concreto cómo se otorgó una licencia ambiental que fijó las medidas de manejo para el desarrollo de un proyecto, el cual además quedó sujeto a unas condiciones suspensivas, donde se utilizó un lenguaje técnico (no jurídico).

Este acto administrativo presentó debates sobre los siguientes ítems:

- Hubo discusión sobre el contenido conceptual del acto administrativo que otorgó la licencia, lo cual en últimas dio lugar a la imposición de la multa. En cualquier otra rama de la disciplina jurídica esto se hubiese entendido como una violación al régimen sancionatorio administrativo ambiental.
- La licencia ambiental vista en este texto estaba sujeta a dos condiciones, una suspensiva (la presentación de diseños) y otra para la ejecución del proyecto (respetar la ronda). Las cuales, por lo visto en el expediente, nunca se cumplieron. Con ello, el incumplimiento de la primera haría que el acto administrativo no se hubiese podido ejecutar por ausencia del nacimiento del derecho y la segunda, tratándose de una norma ambiental de tipo administrativo, hubiese dado lugar a la constitución como sujeto pasivo del sancionatorio, siendo excluibles entre sí.

- Si esta situación se hubiese presentado por fuera del derecho ambiental, las razones de discusión estarían enfocadas, bien sea, o a la existencia del acto administrativo por la ausencia de ejecutoria del mismo (incumplimiento de la condición), o por la imposibilidad de desarrollar las acciones en el contenido por la no configuración del derecho. Con ello pues, las razones de defensa sobre la multa hubiesen sido totalmente diferentes a las presentadas.
- Encontramos discusiones sobre si el beneficiario de la licencia ambiental, constituyó algún tipo de situación jurídica consolidada por haber informado a la corporación sobre la necesidad de modificar las especificaciones técnicas del proyecto. Al respecto, se decidió que aunque la sociedad informó de sus inconvenientes, debió adelantar un procedimiento propio de la licencia ambiental (su modificación).

Con estos ejemplos, vemos cómo las palabras de Gloria Amparo RODRÍGUEZ en su obra *La Licencia Ambiental, un acto administrativo especial y su proceso de flexibilización* adquieren mayor validez. Esta vez no con el ánimo de establecer cómo la licencia ambiental o en general el acto administrativo del derecho ambiental es diferente a todos sus congéneres, —por cuanto consideramos clara, precisa y demostrada dicha argumentación— sino porque, estas peculiaridades de las licencias ambientales, hacen que sobre ellas no se puedan realizar los juicios tradicionales de nulidad y restablecimiento del derecho. Todo lo contrario, al ser el bien tutelado de alto valor constitucional (el ambiente), en caso de encontrar desproporcionada la decisión de protección ambiental en cuanto a situaciones particulares o individuales, será anulable y estudiada la posibilidad de restablecer el derecho. Siendo el tema de acciones constitucionales (tutela, popular y grupo) algo no analizado en este artículo.

De lo contrario, el acto administrativo será considerado necesario para conservar el ambiente o “el lugar y el medio para que exista y se desarrolle la vida”, como lo dicen PERINI, LORENCES, y COMPARATORE (2007); y por tal razón no estarán llamadas a prosperar las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho como lo venimos planteando.

## BIBLIOGRAFÍA

- CAFFERATTA, Néstor A. (2004) *Introducción al derecho ambiental*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Ecología.
- CASTILLO BLANCO, F. (1998) *La protección de confianza en el derecho administrativo*. Madrid, España: Ed. Marcial.
- Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley 99 de 1993: "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"*. Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2009). *Ley 1285 de 2009. "Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia"*. Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2009). *Ley 1333 de 2009. "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones"*. Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1450 de 2011. "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014"*. Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1437 de 2011. "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*. Colombia.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Ernesto Rafael ARIZA MUÑOZ. Sentencia del (21) de marzo de mil novecientos noventa y seis (1996).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente: Nicolás PÁJARO PEÑARANDA. Sentencia del (6) de diciembre de dos mil uno (2001).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Gabriel Eduardo MENDOZA MARTELO. Sentencia (1) de marzo de dos mil siete (2007).

- Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia C-035 de 1999*. Colombia. Versión digital disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-035-99.htm>. (Consultado en enero de 2017)
- Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia T-760 de 2007*. Colombia. Versión digital disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/t-760-07.htm>. (Consultado en...)
- Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia C-746 de 2012*. Colombia. Versión digital disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-746-12.htm>. (Consultado en diciembre de 2016)
- Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia T-023 de 2012*. Colombia. Versión digital disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-023-12.htm>. (Consultado en febrero de 2017)
- GÓMEZ-REY, A. (2010) *La concesión de aguas superficiales a la luz de la teoría general del acto administrativo. Incidencia de la tradición dogmática del derecho público en el derecho ambiental*. Revista Estudios Socio-Jurídicos, 12 (2), pp. 345-377.
- PEÑA PORRAS, D.I. (2008) *La construcción del derecho administrativo Colombiano*. Bogotá, Colombia: Universidad de Los Andes.
- PENAGOS, G. (2008) *El Acto Administrativo, Tomo II, parte general, nuevas tendencias*. Bogotá, Colombia: Ediciones Doctrina y Ley.
- PERINI, A., LORENCES, V., y COMPARATORE, L. (2007). *Derecho Ambiental*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universidad.
- Presidencia de la República de Colombia (1984). Decreto 1594 de 1984. “*Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 09 de 1979, así como el Capítulo II del Título VI–Parte III–Libro II y el Título III de la Parte III Libro I del Decreto 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos*”. Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia (1984). Decreto 01 de 1984. “*Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo*”. Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia (1994). Decreto 1753 de 1994. “*Por el cual se reglamentan parcialmente los Títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales*”. Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia (2002). Decreto 1728 de 2002. “*Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre la Licencia Ambiental*”. Colombia.

- Presidencia de la República de Colombia (2003). Decreto 1180 de 2003. “*Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales*”. Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia (2005). Decreto 1220 de 2005. “*Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales*”. Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia (2006). Decreto 500 de 2006. “*Por el cual se modifica el Decreto 1220 del 21 de abril de 2005, reglamentario del Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales*”. Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia (2010). Decreto 2820 de 2010. “*Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales*”. Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia (2014). Decreto 2041 de 2014. “*Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales*”. Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia (2015). Decreto 1076 de 2015. “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible*”. Colombia
- RODRÍGUEZ, G.A. (2009). La Licencia Ambiental, un acto administrativo especial y su proceso de flexibilización. En RESTREPO MEDINA, M.A. (Ed.), *Retos y perspectivas del Derecho Administrativo, Segunda Parte* (pp. 222-256). Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario.
- SÁNCHEZ BAPTISTA, N.R. (2011) *La Nulidad como medio de control en la Ley 1437 de 2011 ¿una nueva inconstitucionalidad?* Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal. No. 37.