

SOBIRA TERESA SOJO RODRIGUEZ

**LA DEFRAUDACIÓN AL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA ANTE LA
REVOCATORIA DE LICENCIAS AMBIENTALES DESDE LA ÓPTICA DE
LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO**

**(Maestría en Derecho Privado, Persona y Sociedad con énfasis en
Responsabilidad Contractual y Extracontractual, Civil y del Estado)**

Bogotá D.C., Colombia

2019

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRIA EN DERECHO PRIVADO, PERSONA Y SOCIEDAD
CON ENFASIS EN RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL Y
EXTRACONTRACTUAL, CIVIL Y DEL ESTADO

Rector: Dr. Juan Carlos Henao Pérez

Secretaria General: Dra. Martha Hinestroza Rey

Decana Facultad De Derecho: Dra. Adriana Zapata Giraldo

**Director Departamento
Derecho Civil:** Dr. Felipe Navia Arroyo

Director Tesis: Dr. Jorge Iván Rincón Córdoba

Presidente Tesis: Dr. Felipe Navia Arroyo

Examinadores: Dr. Julián Andrés Pimiento Echeverri
Dr. Jorge Santos Rodríguez

Bogotá, 20 de agosto de 2019

Doctor
FELIPE NAVIA
Director Departamento de Derecho Civil.
E. S. M.

Cordial Saludo.

Por medio de la presente comunicación rindo concepto favorable del trabajo de grado de la alumna, SOBIRA TERESA SOJO RODRIGUEZ, titulado "*La defraudación al principio de confianza legítima ante la revocatoria de licencias ambientales desde la óptica de la responsabilidad del Estado.*" La monografía se presenta para reunir los requisitos para otorgar el título de Magister en responsabilidad contractual y extracontractual civil y del Estado. (modalidad profundización).

El escrito reúne los requisitos de forma y de fondo requeridos por la universidad. En la modalidad profundización se exige la realización de una monografía. En el trabajo se analiza una institución básica del derecho administrativo, la responsabilidad civil extracontractual pero el estudio se realiza desde una perspectiva novedosa, como quiera que se analiza la revocatoria directa de licencias ambientales como supuesto que puede dar lugar a daños antijurídicos, no siendo fácil responder si ante los casos de legalidad de la decisión se configura algún tipo de título de imputación y sobretodo cual es el alcance de la condena judicial. En ese contexto se analiza el principio de confianza legítima como potencial título de imputación, pero también como un presupuesto para establecer nuevos criterios de reparación que permitan que el Estado ejerza sus competencias en defensa del derecho colectivo al medio ambiente. Como puede observarse, se trata de la identificación de un verdadero problema jurídico y sobretodo de una investigación que aborda varios aspectos dogmáticos mas relevantes para la doctrina administrativa.

Por las anteriores razones, solicito respetuosamente se fije fecha para la sustentación y los jurador respectivos.

Agradezco de antemano la atención prestada,



JORGE IVÁN RINCÓN CÓRDOBA
Docente - Investigador

A Dios, quien lo hizo posible.

A Samuel David, el rey de mi vida, quien aun sin saberlo ha sido el motivo para culminar este trabajo.

A mis padres, por su incondicional apoyo, por ser el ánimo en mi cansancio.

A mis hermanos Eduardo y Erik, por creer en mí; a mi cuñada, y mis sobrinas, por ayudarme a mantener la esperanza.

A la Universidad Externado de Colombia y al Departamento de Derecho Civil, por abrir una vez más las puertas del conocimiento.

Al profesor Jorge Iván Rincón Córdoba, por confiar en mi trabajo, por su dedicación e invaluable orientación.

A mis compañeros de maestría: mis amigos, un regalo de la vida.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	viii
1. LA LICENCIA AMBIENTAL: INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE	1
1.1 ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA LICENCIA AMBIENTAL.....	2
1.2 LA LICENCIA AMBIENTAL: UN ACTO ADMINISTRATIVO HABILITANTE, FAVORABLE Y CONSTITUTIVO	13
1.2.1 Naturaleza jurídica de la licencia ambiental desde la teoría del acto administrativo	14
A. La licencia ambiental como acto administrativo habilitante.....	17
B. La licencia ambiental como acto administrativo favorable	18
C. La licencia ambiental como acto administrativo constitutivo.....	19
1.2.2 Características de la licencia ambiental desde la perspectiva de la teoría del acto administrativo.....	20
A. Acto positivo, integral y previo.	22
B. Unilateral y propio de la voluntad de la Administración	24
C. Acto administrativo condicional	25
D. Acto administrativo único.....	26
E. Modificable, de posible suspensión y revocable	27
2. LA POTESTAD REVOCATORIA DE LA LICENCIA AMBIENTAL	29
2.1 LA REVOCATORIA DE LA LICENCIA AMBIENTAL COMO PRERROGATIVA DEL ESTADO	36
2.1.1 La revocatoria de la licencia ambiental desde el ámbito de aplicación de la teoría del acto administrativo.....	42

2.1.2 La revocatoria de la licencia ambiental como resultado de la potestad sancionatoria del Estado	45
2.2 EFECTOS DE LA REVOCACIÓN DE LA LICENCIA AMBIENTAL	51
3. LA REVOCATORIA DE LA LICENCIA AMBIENTAL EN EL MARCO DE LOS PRESUPUESTOS DE SITUACIONES PROTEGIBLES BAJO EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA.....	56
3.1 LA LICENCIA AMBIENTAL COMO OBJETO DE PROTECCIÓN DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA.....	61
3.1.1 La licencia ambiental: ¿una mera expectativa?.....	63
3.1.2 La licencia ambiental desde la teoría de los derechos adquiridos.....	64
3.1.3 La licencia ambiental desde la óptica de las expectativas legítimas.....	69
3.2 EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA COMO LÍMITE A LA REVOCATORIA DE LA LICENCIA AMBIENTAL	77
3.2.1 La seguridad jurídica predicable de las actuaciones administrativas como criterio de legitimación frente a la revocatoria de una licencia ambiental	79
3.2.2 El principio de buena fe en oponibilidad a la revocatoria de la licencia ambiental.....	83
4. LA TRANGRESIÓN DE LAS EXPECTATIVAS LEGÍTIMAS POR LA REVOCACION DE LICENCIAS AMBIENTALES COMO FUENTE DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	88
4.1 LA REVOCATORIA DE LA LICENCIA AMBIENTAL COMO TRANSGRESION DE LAS EXPECTATIVAS LEGÍTIMAS DEL ADMINISTRADO DESDE LOS ELEMENTOS DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.....	94
4.1.1 Análisis desde la perspectiva del daño antijurídico	98

A. La transgresión de las expectativas legítimas ante la revocación lícita de la licencia ambiental como fuente del daño antijurídico	101
B. La transgresión de las expectativas legítimas ante la revocación ilícita de la licencia ambiental como fuente del daño antijurídico	111
4.1.2 Análisis desde la perspectiva de la imputación	120
A. La transgresión de las expectativas legítimas por la revocación lícita de licencias ambientales desde la óptica de los títulos clásicos de imputación	123
B. La defraudación de la confianza legítima por la revocación ilícita de licencias ambientales desde la óptica de la imputación.....	127
C. La defraudación de la confianza legítima como título autónomo de imputación bajo el análisis de la revocación de licencias ambientales	130
4.2 LA REPARACION DEL DAÑO ANTIJURIDICO POR LA DEFRAUDACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA ANTE LA REVOCATORIA DE LICENCIAS AMBIENTALES.....	133
4.2.1 La indemnización como fuente de reparación del daño antijurídico.....	139
4.2.2 La compensación como fuente de reparación del daño antijurídico.....	145
CONCLUSIONES	148
BIBLIOGRAFIA.....	157

INTRODUCCION

Colombia ocupa el segundo lugar de biodiversidad del mundo y es una de las doce naciones mega diversas del planeta, convirtiéndose en uno de los pocos países del mundo, privilegiado por sus riquezas naturales, su variedad, belleza geográfica y por la diversidad de sus ecosistemas, lo que le hace atractivo a la inversión nacional y extranjera de exploración y explotación de recursos naturales renovables en aras a la ejecución de proyectos, obras y actividades de gran envergadura.

El vertiginoso auge de la economía a partir del uso de los recursos naturales en nuestro país, ha demostrado la necesidad de implementar mecanismos aptos de planificación ambiental para la promoción del desarrollo sostenible, entre los cuales, la licencia ambiental, es por excelencia el medio idóneo para lograrlo, pues si bien el Estado reconoce los impactos que en el entorno natural y en el paisaje pudieren generar los proyectos, obras y actividades de explotación de los recursos, la intervención y regulación a través de estudios técnicos rigurosos que consulten no sólo a factores ambientales, sino también a los sociales y económicos, propende por el adecuado manejo de esos efectos adversos.

La licencia ambiental instituida así como un instrumento de planificación y gestión para el cumplimiento de los postulados constitucionales de garantía al medio ambiente sano y la protección de los recursos naturales, ha sufrido cambios constantes durante los últimos tiempos, especialmente en el procedimiento aplicable para su obtención, en aras a la flexibilización y la eficiencia del trámite, al punto que pudiere considerarse que en muchos casos no atiende a las necesidades del conglomerado, haciendo que la afectación de los recursos sea más significativa de lo previsto, y aún con la reinversión a

través de los mecanismos para su preservación o restitución, la degradación del entorno natural alcance un punto de no retorno.

En la búsqueda del equilibrio entre el progreso económico y la protección del ambiente a través de la licencia ambiental, la regulación de la figura jurídica ha dirigido sus esfuerzos a disminuir el número de actividades que requieren licencia y en algunos casos, cuando las comunidades afectadas y la ciudadanía en general claman por ese justo medio de garantía del ambiente sano, las autoridades administrativas acudiendo a medidas amparadas en el Estado de Derecho, actúan aún en desmedro de las expectativas legítimas de quien ostenta la autorización fiable para el uso y explotación de los recursos naturales, luego de agotar un trámite acompasado bajo el rigor técnico impuesto por el Estado y concordante con el ordenamiento jurídico.

La revocación de la licencia ambiental que aunque es intrínseca a su naturaleza en razón de la primacía que se atribuye a los derechos colectivos y del ambiente, ha generado cuestionables decisiones administrativas que al cobijo de dicha institución como forma ordinaria de extinción de un acto administrativo, trascienden a la esfera del administrado autorizado por el Estado para usar los recursos naturales bien no en ejercicio de un derecho adquirido puesto que el ambiente es patrimonio común, pero sí como guarda de explotación fundado en la palabra dada por la autoridad ambiental, que por tal pregonan la seguridad jurídica de las decisiones administrativas y la buena fe presumible de las mismas.

El despojo de los efectos jurídicos de la licencia ambiental a través de su revocación, merece un minucioso análisis en el campo del derecho administrativo, no sólo por su especial regulación que hace eco de la esencia de este tipo de autorizaciones dada su trascendencia en el desarrollo económico y social, sino por el carácter precario que a la licencia le ha sido

conferido, en virtud del cual se reconoce en favor del Estado una prerrogativa de volver sobre sus propios actos en miras de la primacía del interés general, aun en desmedro de la confianza legítima del administrado titular de la licencia ambiental.

En modo alguno pretende el presente trabajo adoptar una posición proteccionista de los intereses particulares de quien goza de la autorización administrativa para la explotación de recursos naturales; ello indudablemente sería una traición a nuestros antepasados y una afrenta a las generaciones futuras en torno a la satisfacción de sus necesidades de uso y goce del ambiente y los recursos que ofrece.

Se trata de analizar el alcance de la revocación de una licencia ambiental que coetáneo a la autorización, impone a su titular condiciones y términos para contrarrestar los efectos que pudieran ocasionarse al ambiente y el paisaje, bajo la perspectiva que ésta, al no fundarse en sí misma como un derecho adquirido para el autorizado, contempla per sé la posibilidad de dejación de sus efectos, eventualidades en las que han de defraudarse las expectativas legítimas del administrado, y por tal, sus garantías de seguridad jurídica y respeto a la buena fe de las actuaciones administrativas.

En principio, dada la mutabilidad que se predica de la licencia ambiental como mecanismo de planificación y protección ambiental, es factible considerar que ello no compromete la responsabilidad del Estado cuando se procede a la revocación de la autorización impartida al amparo de la normatividad aplicable, que en el caso específico, prevé la revocación sin el consentimiento expreso y previo del particular, supuestos que se constituyen en la excepción de la regla de revocación de actos administrativos de carácter particular y concreto pero que en el régimen ambiental tienen una connotación peculiar, pues ello solo tiene lugar ante el incumplimiento de los términos y condiciones de la

licencia como lo establece la Ley 99 de 1993, y a partir de la Ley 1333 de 2009, cuando deriva de una sanción ante una infracción ambiental o ante la reincidencia grave en el incumplimiento de su contenido obligacional.

La óptica disiente cuando la revocatoria de la licencia ambiental sobreviene de la aplicación de los presupuestos establecidos en la Ley 1437 de 2011 para los actos administrativos de contenido particular y concreto, entre los cuales se cuenta en su naturaleza la licencia ambiental aun sus matices hacia el colectivo, o cuando la dejación sin efectos de la autorización se despliegue como resultado de la aplicación de los principios de precaución y prevención, o bien, ante el acaecimiento de circunstancias sobrevinientes o no previstas inicialmente en la licencia ambiental; sea pertinente señalar que el escenario en estos eventos varía según la revocación en sí misma sea lícita o ilícita, nominación utilizada en desarrollo del análisis para referir a aquella que observa las formalidades dispuestas en el ordenamiento jurídico, o que en contrario, prescinde de uno o varios de los requisitos establecidos en la normatividad aplicable.

En todo caso, la revocación de la licencia ambiental bajo los supuestos enunciados, en principio pudiere comprometer las expectativas legítimas de su titular, que acorde a la palabra dada por la Administración, plasmada en un acto administrativo contenido en la autorización que en sí asiente la seguridad jurídica y buena fe que se presume del actuar administrativo, es desconocido por la autoridad ambiental con fundamento en la primacía del interés general, la preservación del entorno natural y el respeto de los derechos colectivos.

En estos casos, la vocación que comporta la responsabilidad del Estado es muy alta, por cuanto aunque a éste le asiste el deber de guarda de los derechos e intereses del conglomerado, le es dable la sujeción a sus propios actos, aquellos que no surgen del azar, y que en contrario su génesis deriva

de un procedimiento de rigor técnico y científico, cuyo desconocimiento y en muchos casos el despojo abrupto de los efectos jurídicos de la licencia, impone a sus beneficiarios una carga que no tienen el deber jurídico de soportar.

El principio de confianza legítima surge así como una limitante a la potestad de revocación de las licencias ambientales, pues si bien al Estado le asiste el deber de protección del ambiente y la sujeción a los postulados constitucionales y legales que propugnan la primacía del interés general en preeminencia de los particulares, es innegable que su actuar aún legítimo tiene vocación de causar un daño antijurídico al administrado titular de la licencia ambiental, ante la transgresión de la confianza que éste deposita en la perdurabilidad de las decisiones de la Administración, y su guarda a los principios de seguridad jurídica y buena fe.

La importancia del presente trabajo radica en que en los últimos tiempos se han proferido decisiones administrativas relativas a la revocación de licencias ambientales de las que se prevén consecuencias en marco de la responsabilidad del Estado, comprometiendo hondamente las finanzas públicas, aunado a que la inestabilidad de las actuaciones acrecienta el margen de desconfianza de los administrados en torno al actuar aún legítimo de la Administración. Así, no se trata de tomar una posición contradictoria del interés general y de la protección del ambiente y los recursos naturales renovables que es un compromiso de todos, sino de contribuir por medio de esta investigación al logro de un justo equilibrio que soslaye la responsabilidad de la Administración ante la adopción de medidas carentes de planificación y rigurosidad, que terminan lesionando las arcas estatales.

El eje central de la investigación es determinar si la defraudación de la confianza legítima en el administrado ante la revocación de la licencia ambiental conlleva la responsabilidad del Estado y en consecuencia, le hace

atribuible la reparación del daño antijurídico causado o si, en contrario, no se configura dicha responsabilidad precisamente por la precariedad implícita que acompaña a la licencia ambiental, que no confiere un derecho adquirido sino una expectativa legítima para su titular.

En este contexto, el presente estudio ha sido diseñado en cuatro capítulos que pretenden en sentido amplio y sustentado en el desarrollo legal, doctrinario y jurisprudencial, establecer las particularidades del tema, con énfasis especial en la defraudación de la confianza legítima como fuente de responsabilidad del Estado ante la revocatoria de licencias ambientales desde la óptica del daño antijurídico y su imputación.

De acuerdo a lo expuesto, en el primer capítulo del trabajo se examinarán los antecedentes de la licencia ambiental y su importancia como instrumento de planificación del desarrollo sostenible, la evolución de la figura en el ordenamiento jurídico colombiano, y las características que la distinguen.

En el capítulo segundo se analizará la revocación de la licencia ambiental como una prerrogativa del Estado, llámese en el ejercicio de la potestad administrativa per sé y, aquella derivada del ejercicio de la potestad sancionadora, haciendo especial énfasis en sus efectos según correspondan al despliegue de una u otra.

En el tercer capítulo, el propósito del trabajo se dirige hacia el estudio del principio de confianza legítima y las situaciones objeto de su protección, así como el análisis de la revocatoria de la licencia ambiental desde la óptica de los elementos que fundan el principio, a saber: la seguridad jurídica y la buena fe predicable de las actuaciones de la Administración.

En los últimos apartados se analizará si en los casos de defraudación al principio de confianza legítima ante la revocatoria de licencias ambientales se configura la responsabilidad del Estado, para cuyo efecto, se estudiarán cada uno de los elementos de la responsabilidad de acuerdo al desarrollo jurisprudencial, para finalmente considerar las medidas de reparación que atañen al Estado en caso que sea procedente la declaratoria de responsabilidad, llámese no sólo la indemnización sino la compensación como medida de resarcimiento y restablecimiento de los derechos presuntamente conculcados, para en un último apartado, adoptar las conclusiones pertinentes a la temática planteada.

1. LA LICENCIA AMBIENTAL: INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

La sostenibilidad ambiental¹ como meta del Estado, dirigida hacia la satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer los recursos y posibilidades de las futuras generaciones, cuyos pilares fundamentales son el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, se materializa entre otros, a través de instrumentos que promueven el desarrollo económico sin detrimento de los recursos naturales renovables y el ambiente, esto es, en aquellos que buscan convertirse en la justa medida de equilibrio de control entre el progreso económico y los bienes de la naturaleza en camino de la planificación ambiental.

La licencia ambiental entendida como la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad que sujeta a su beneficiario al cumplimiento de los requisitos de prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada, es la herramienta que por excelencia suscita la sostenibilidad ambiental; ésta, constituye un instrumento de planificación en el uso de los recursos naturales a fin de garantizar el preciado desarrollo sostenible como lo dispone el artículo 80 de la Constitución Política, y en procura del derecho de todos a gozar de un ambiente sano según lo reconoce el artículo 79 de la Carta Magna, otorgando a las autoridades ambientales ni siquiera una facultad, sino la obligación de imponer sanciones y exigir la reparación de los daños causados cuando quiera que no se logre el cumplimiento de los fines que redundan en beneficio del ambiente.

¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Informe: "Nuestro futuro común". (1987: Nairobi, Kenia).

Así, si bien la licencia es medida de permisividad del desarrollo económico como integradora de los factores de producción entre el hombre y su entorno natural, no es ajeno que la autorización contenida en ella, se funda en elementos de información técnicos y científicos, que incorporan la participación de la comunidad en las decisiones administrativas y a partir de las que, es posible prever y cuantificar todos los beneficios y daños tangibles e intangibles y calcular los costos directos e indirectos del proyecto y su impacto en el ambiente².

La licencia ambiental es entonces una herramienta administrativa creada por el Estado para materializar y hacer eficaces los postulados que integran el principio de desarrollo sostenible, entendido éste como la búsqueda del equilibrio armónico entre el sector productivo y el gasto de la oferta ambiental³, o como bien lo señala el docente Jorge Iván Rincón Córdoba⁴, las licencias ambientales, al ser un instrumento de intervención correctamente concebido y utilizado, presentan gran valor, pues mediante las mismas, el Estado afirma la premisa del desarrollo sostenible.

1.1 ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA LICENCIA AMBIENTAL

La licencia ambiental es conocida en Colombia desde el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente expedido mediante el Decreto 2811 de 1974 que aún en amplias líneas e

² AVILA DE TISSOT, Esperanza. Licencias ambientales: aproximación práctica. 1ª ed. Colombia: Fescol. 1996, p. 24-25.

³ HURTADO MORA, Jorge Iván. La licencia ambiental como condición prevalente para evitar el daño. En: Principios e Instrumentos de Evitación del Daño Ambiental. 2015, p. 259.

⁴ RINCON CORDOBA, Jorge Iván. La licencia ambiental como presupuesto de la actividad minera. En: Minería y Desarrollo, Tomo II. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016. p. 257-258.

incluso bajo perspectivas diferentes, dio asomo al concepto que hoy día ha sido desarrollado en una regulación propia y expresa.

El Código que emergió como resultado de la presurosa preocupación por la problemática ambiental en el mundo dilucidada en la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano de 1972, se instituye como el primer compendio de legislación ambiental dispersa hasta ese momento, siendo su mérito el haber dispuesto que el ambiente es patrimonio común, cuyo cuidado es responsabilidad del Estado, y aunado, de los particulares.

A partir del Decreto 2811 de 1974, el legislador dio avances para que el adelanto de las actividades productivas que pudieren generar algún impacto o requirieran el uso de los recursos naturales renovables, obtuviesen los debidos permisos o licencias de carácter ambiental. En efecto, en virtud del artículo 27⁵, se impuso al particular ejecutor de obras o actividades que pudieren causar deterioro ambiental, la obligación de declarar su peligro presumible a través de una Declaración de Efecto Ambiental (DEA). De su parte, el artículo 28⁶, que constituye el antecedente mediato de la hoy conocida licencia ambiental, no refería a un peligro presumible, sino a la obligación de una previa licencia, cuando se trataba de obras o actividades que por sus características podrían producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al ambiente, o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.

⁵ DECRETO 2811 DE 1974, Artículo 27: "Toda persona natural o jurídica, pública o privada, que proyecte realizar o realice cualquier obra o actividad susceptible de producir deterioro ambiental, está obligada a declarar el peligro presumible que sea consecuencia de la obra o actividad".

⁶ *Ibíd.*, Artículo 28: "Para la ejecución de obras, el establecimiento de industria o el desarrollo de cualquiera otra actividad que, por sus características, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, será necesario el estudio ecológico y ambiental previo, y además, obtener licencia (...)".

No puede perderse de vista que la falta de reglamentación de la figura creada a partir del Decreto 2811 de 1974, hizo que ésta fuera casi nugatoria durante su vigencia, pues aunque bien tuvo sus asomos de aplicación, éstos no son más que casos aislados en el campo práctico del ordenamiento jurídico ambiental, circunstancia también atribuible a que la licencia era concebida de manera general, y no se especificaba claramente la naturaleza de las actividades u obras que la demandaban. En efecto, los artículos 27 y 28 nunca fueron reglamentados, circunstancia que contribuyó también a la dificultad en su aplicación, pues se dejaba a la libre determinación del ejecutante de la obra y a un criterio sectorial, la elección del procedimiento que debía orientar la protección ambiental⁷.

En 1991 fue promulgada la Constitución Política conocida hoy día como la Constitución Verde o Ecológica, dado el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza en procura de su conservación y protección⁸.

Uno de los pilares más importantes de la Carta del 91 además de haber consagrado el derecho al goce de un medio ambiente sano como derecho colectivo en el artículo 79, es el haber dispuesto en el artículo 80, el deber del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, así como el de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, lo que incluye la obligación de imponer sanciones y exigir la reparación de los daños causados⁹. Adicionalmente, se dispuso que el Estado como director

⁷ MACÍAS, Luis Fernando. Dimensión jurídico-política de las licencias ambientales. En: La Política Ambiental del fin de Siglo. Bogotá: Cerec, 1994. p. 219.

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-431 de Abril 12 de 2000, M.P. VLADIMIRO NARANJO MESA.

⁹ RODRIGUEZ, Gloria Amparo; GOMEZ REY, Andrés y MONROY ROSAS, Juan Carlos. Las licencias ambientales en Colombia. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2015. p. 25.

general de la economía intervendrá en la explotación de los recursos naturales y el uso del suelo¹⁰; ello determina que para el Constituyente del 91, la planificación se instaura como un instrumento esencial de gestión ambiental y por ende, las licencias y permisos ambientales juegan así un significativo papel en la esfera de la economía nacional.

La Constitución definió el camino para que la Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Sistema Nacional Ambiental-SINA, hiciera resurgir el concepto adoptado en el Decreto 2811 de 1974, ahora con una nominación ampliada de “licencia ambiental”, sin obviar la injerencia de la Declaración de Río¹¹ cuyos principios del desarrollo sostenible fueron incorporados en la normativa vigente.

La licencia ambiental a la que la ley reconoció un carácter obligatorio como dispone el artículo 49 de la Ley 99 del 93¹², es en consecuencia, requisito previo y necesario para la ejecución de obras o actividades que así se determinen por la Ley y los reglamentos; a partir de su concepción legal, se superaron muchos de los obstáculos que acarreaba la vaguedad del concepto en el Decreto 2811 del 74, en cuanto al carácter preventivo que ahora se reconoce a la licencia, al definirse la obligatoriedad de su autorización antes

¹⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, Artículo 334: “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. (...)”

¹¹ CONFERENCIA DE RÍO DE JANEIRO SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO. (1992: Río de Janeiro, Brasil).

¹² LEY 99 DE 1993, Artículo 49: “De la Obligatoriedad de la Licencia Ambiental. La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una Licencia Ambiental”.

de la ejecución del proyecto a través de la evaluación del impacto ambiental¹³, instrumento básico para la toma de decisiones en el trámite de licenciamiento tal como lo reconoce la preceptiva.

En la Ley 99 de 1993 se define la licencia ambiental como “la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada”¹⁴.

Ahora bien, la Ley 99 del 93 no sólo se limitó a definir la licencia ambiental; en su regulación, se refirió a aspectos esenciales como la competencia para su otorgamiento, y en tal sentido, asignó al Ministerio de Ambiente de manera privativa el licenciamiento para actividades específicas como las relativas a la exploración, explotación, transporte, conducción y depósito de hidrocarburos, ejecución de proyectos de gran minería, construcción de presas, represas o embalses, construcción de centrales generadoras de energía eléctrica, construcción o ampliación de puertos marítimos de gran calado y de aeropuertos internacionales, ejecución de obras públicas de redes viales, fluviales y ferroviarias, entre otros. De otra parte, en lo que atiene a otras entidades, consagró que en materia de licenciamiento ambiental son también competentes las Corporaciones Autónomas Regionales y los grandes centros urbanos y por delegación, las entidades territoriales, todo ello bajo la reglamentación que surgiera a partir de la Ley 99.

¹³ *Ibíd.*, Artículo 1º: “Principios Generales Ambientales. (...) 11. Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial”.

¹⁴ *Ibíd.*, Artículo 50: “De la licencia ambiental: (...)”.

En el Título VIII de la Ley 99 del 93 se regulan además dos importantes institutos en materia de licenciamiento ambiental. La primera, el Diagnóstico Ambiental de Alternativas, información que entrega el solicitante de la licencia para que la autoridad ambiental pueda evaluar y comparar las diferentes opciones para el devenir del proyecto, obra o actividad, con el fin de optimizar y racionalizar el uso de los recursos ambientales y evitar o minimizar los riesgos, efectos e impactos negativos que éstos pudiesen provocar.

Una vez la autoridad competente establece la alternativa adecuada de las planteadas en el DAA, corresponde al requirente presentar el estudio de impacto ambiental¹⁵, que es la otra institución de relevancia en materia de licenciamiento ambiental. El estudio de impacto ambiental contiene las especificaciones técnicas del proyecto, el cronograma para su ejecución y el recurso humano necesario para hacer efectivas las medidas de mitigación, dirigidas a minimizar o reducir la duración, intensidad y/o dimensión de los impactos; medidas de prevención, que buscan evitar los impactos que puedan ser causados por el proyecto; las medidas de corrección, dirigidas hacia la recuperación de los ecosistemas afectados por la ejecución de la actividad licenciada y finalmente, las medidas de compensación, dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados.

¹⁵ *Ibíd.*, 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. (...)”.

Se establece adicionalmente en la Ley, el procedimiento para el otorgamiento de las licencias ambientales, fijándose el plazo para la expedición del acto administrativo por parte de la autoridad ambiental. Así mismo, se refiere en la norma lo relativo a la revocatoria y suspensión de la licencia ambiental como una facultad atribuible a la autoridad ambiental cuando quiera que las condiciones y exigencias dispuestas en la licencia no se cumplieran conforme a los términos definidos en el acto de su expedición, sin que en ninguno de los casos, se requiera consentimiento expreso o escrito de su beneficiario.

El legislador del 93, dejó en manos del Gobierno Nacional la reglamentación de la licencia ambiental inicialmente a través del Decreto 1753 de 1994, que bajo una visión alígera de su contenido, dispuso un listado de actividades sujetas a licenciamiento ambiental por parte de las autoridades competentes replicando aquellas que de manera privativa corresponden al Ministerio del Medio Ambiente y disponiendo aquellas que se asignan por competencia a las corporaciones autónomas regionales y a los grandes centros urbanos. Estipuló así mismo, una clasificación de la licencia en diversas modalidades reproduciendo algunos apartes de la primigenia Ley 99 en lo que atañe a la licencia ambiental única, entendida como aquella que incluye los permisos y autorizaciones correlativos al licenciamiento; ordinaria, que no incluye los permisos y autorizaciones adicionales, y licencia global que corresponde a la ejecución de obras o actividades relacionadas con la explotación de campos petroleros y de gas, que bien podía ser ordinaria o única, y cuya competencia se reservaba exclusivamente al Ministerio de Medio Ambiente.

El aporte esencial de esta reglamentación¹⁶ es haber considerado expresamente la licencia ambiental como un acto administrativo favorable a

¹⁶ DECRETO 1753 DE 1994, Artículo 2: "CONCEPTO. La Licencia Ambiental es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo, a una persona, para la ejecución de un proyecto, obra o actividad que conforme a la ley y a los reglamentos, puede producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio

los intereses de sus destinatarios, imponiendo a éstos correlativamente los deberes de prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los efectos que dicho proyecto, obra o actividad autorizada pudiere producir.

Para autores como Macías¹⁷, la característica principal de este Decreto radica en que constituye la primera reglamentación en materia ambiental; la considera empero, excesiva en cuanto a la catalogación de las actividades sometidas a licencia ambiental; muestra de ello, señala el tratadista, es que se incluyeron dentro del objeto del licenciamiento, todas las actividades industriales y muchas obras urbanas, cementerios, parcelaciones, complejos deportivos, entre otros.

A partir de la reglamentación primigenia del Decreto 1753 del 94, el licenciamiento ambiental ha acaecido sendas modificaciones que para muchos le redirigen hacia la flexibilización del procedimiento administrativo. Sin ir más lejos, el Decreto 1753 de 1994 fue derogado por el Decreto 1278 de 2002; éste a su vez fue derogado por el Decreto 1220 de 2005, subrogado en el Decreto 2041 de 2014 y compilado en el Decreto 1076 de 2015, hoy vigente. Para la docente Rodríguez¹⁸, esta proliferación de disposiciones demuestra que en materia ambiental, este es uno de los temas que ha sufrido más alteraciones, todas ellas orientadas a que sea más laxa su exigencia, al punto de pretenderse en algún momento que la simple presentación de un documento similar al Plan de Manejo Ambiental permitiera iniciar un proyecto.

ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, y en la que se establecen los requisitos, obligaciones y condiciones que el beneficiario de la Licencia Ambiental debe cumplir para prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada”.

¹⁷ MACÍAS, Luis Fernando. Evaluación de Impacto Ambiental en Colombia desde el Decreto Ley 2811 de 1974. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2012. p. 19.

¹⁸ RODRIGUEZ, Gloria Amparo. Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia. En: Análisis 1. Mayo, 2011. p. 3. [Consultado: 4 de febrero de 2019]. Disponible en Internet: <https://www.foronacionalambiental.org.co/wp-content/uploads/2011/11/AnalisisFNA001.pdf>.

Por ser la reglamentación vigente la contenida en el Decreto 1076 de 2015, por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cortas líneas se hace referencia a lo que corresponde a las licencias ambientales y el trámite para su obtención; sea lo primero señalar que en una noción más amplia, el Decreto desarrolla el concepto de licencia ambiental en los siguientes términos: “La licencia ambiental, es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, 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 del proyecto, obra o actividad autorizada”¹⁹.

En un amplio análisis de la mentada regulación, lo primero a considerar es que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA, unidad administrativa especial creada por el Decreto 3573 de 2011, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, que conforma parte del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es la llamada en el nivel nacional al ejercicio del licenciamiento ambiental de proyectos, obras o actividades con sujeción a la normativa aplicable. Así, la ANLA asumió en el sector central de la Administración, el trámite de licencias antes de exclusiva competencia del Ministerio de Ambiente, despojado a partir de dicha regulación de los actos relativos al licenciamiento ambiental, salvo cuando se trate de la ejecución de proyectos con intervención en humedales categoría RAMSAR, páramos o manglares o aquellos que conlleven la extracción en reservas forestales, en cuyos casos compete al Ministerio, emitir concepto

¹⁹ DECRETO 1076 DE 2015, Artículo 2.2.2.3.1.3. Concepto y alcance de la licencia ambiental.

previo sobre su conservación y uso sostenible. Adicional a ello, la preceptiva reafirma la competencia del licenciamiento entre las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los municipios, distritos y áreas metropolitanas con más de un millón de habitantes dentro de su perímetro urbano, que al igual que la ANLA ejercen roles específicos en cuanto al trámite de la licencia ambiental; las últimas por delegación.

El Decreto promueve la participación ciudadana en el trámite de licenciamiento ambiental; los ciudadanos deben ser informados del alcance del proyecto, de sus impactos, de las medidas de manejo propuestas por el peticionario de la licencia y demás aspectos circundantes al proceso. Se itera en la regulación, lo correspondiente a la presentación del Diagnóstico Ambiental de Alternativas haciéndolo obligatorio para proyectos de hidrocarburos; construcción de presas, represas o embalses; construcción de centrales generadoras de energía eléctrica y energía alternativa virtualmente contaminante; construcción de puertos, aeropuertos carreteras, túneles, etc. Así mismo, se reafirma el concepto de Estudio de Impacto Ambiental.

Ahora bien, en cuanto al procedimiento aplicable al régimen de licenciamiento ambiental es necesario considerar los pasos que corresponden al trámite²⁰, por la relevancia que pudiere generar para la temática analizada en el presente trabajo. Así, el punto de partida es la petición formulada por el interesado ante la autoridad ambiental competente a través de la Ventanilla Integral de Trámites en Línea –VITAL, solicitando que se determine si el proyecto, obra o actividad de la que se trata, requiere o no de la elaboración del Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA). Siempre que la autoridad ambiental determine la procedencia del DAA, el solicitante debe allegar dicho estudio

²⁰ COLOMBIA. AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA. ABC del Licenciamiento Ambiental. [Consultado: 10 de marzo de 2019]. Disponible en Internet: http://www.anla.gov.co/ABC-del-Licenciamiento-Ambiental#documentos_formatos_y_anexos-.

para que la autoridad ambiental competente luego de su análisis emita el acto administrativo de inicio del trámite de su evaluación con la consecuente visita al proyecto, previo a lo cual se habrá impartido aprobación del Estudio de Impacto Ambiental acompañado de los documentos de descripción geográfica del proyecto, área de intervención, presencia de grupos étnicos, entre otros; de lo anterior, se podrá solicitar ajuste o complementación por única vez en la reunión de solicitud de información adicional. Ocurrido lo anterior, la autoridad ambiental expedirá mediante acto administrativo, la autorización o denegación de la licencia ambiental, acto que será notificado al interesado en la forma dispuesta en la Ley 1437 de 2011, previa consulta a las comunidades afectadas cuando el impacto del proyecto así lo determine.

Para muchos estudiosos, los cambios en la normatividad ambiental, desvirtúan la importancia que tiene este instrumento de gestión en la planificación ambiental del país; el desmonte progresivo de la licencia ambiental ha significado la afectación de nuestros recursos naturales y del ambiente²¹. Lo anterior denota, la ausencia de una verdadera comprensión del alcance de la licencia ambiental tanto por las autoridades como por los diversos sectores productivos²², al punto que la licencia se ha convertido en un simple trámite, siendo hoy día casi inexistentes las actividades sometidas a dicho instrumento, pues aunque son muchas las obras, proyectos o actividades que por su naturaleza y características generan impactos ambientales, éstas se han ejecutado sin el rigor necesario de una estricta evaluación ambiental que permita el adecuado control del deterioro grave que pudiere producirse en los recursos naturales renovables, el ambiente o las modificaciones considerables o notorias al paisaje.

²¹ RODRIGUEZ, Gloria Amparo; GOMEZ REY, Andrés y MONROY ROSAS, Juan Carlos. Las licencias ambientales en Colombia. Op. cit., p. 82.

²² MACÍAS GÓMEZ, Luis Fernando. Licencias y permisos ambientales en Colombia. En: Perspectivas del Derecho Ambiental en Colombia. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2006. p. 236.

1.2 LA LICENCIA AMBIENTAL: UN ACTO ADMINISTRATIVO HABILITANTE, FAVORABLE Y CONSTITUTIVO

La licencia ambiental es la materialización de la voluntad soberana del Estado en procura del desarrollo sostenible, acompañado de la permisión de actividades que impactan el entorno natural del ser humano, imponiendo límites para su ejecución, esto es, medidas para prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar sus efectos.

Así, la licencia se define como la autorización para la ejecución de una obra o actividad en favor de una persona natural o jurídica bien sea ésta pública o privada, previa valoración de sus impactos ambientales, imponiendo al titular, obligaciones que deben cumplirse con sujeción a los términos de la licencia misma, y de las normas regulatorias de carácter ambiental.

La jurisprudencia ha desarrollado el concepto como herramienta que ha cobrado importancia para el desarrollo económico nacional entendida en todo caso en marco de la figura del acto administrativo²³, reconociendo en ella, un típico mecanismo de intervención del Estado en la economía, y una limitación de la libre iniciativa privada, justificada con el propósito de garantizar que la propiedad cumpla con la función ecológica que le es inherente²⁴.

²³ La Corte Constitucional señaló: “La autorización administrativa comporta la existencia de una prohibición previa sobre actividades que en principio se consideran propias de los particulares. En el Estado Social de Derecho, el ámbito de esas autorizaciones administrativas se ha visto ampliado de manera extraordinaria puesto que ya no opera exclusivamente a partir de la noción de orden público, concebido en la triple dimensión de tranquilidad, seguridad y salubridad, sino que se ha extendido al campo de la actividad económica, dentro del cual adquiere una nueva dimensión, en función del papel que al Estado le corresponde en la dirección de la economía y la promoción del interés general” (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-1078 del 5 de diciembre de 2002. M.P. RODRIGO ESCOBAR GIL).

²⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-894 del 7 de octubre de 2003, M.P. RODRIGO ESCOBAR GIL.

La licencia ambiental es considerada así un instrumento eficaz de planificación ambiental a manos del Estado como medio directo para lograr el desarrollo sostenible. Como cita el profesor Jorge Iván Hurtado Mora²⁵, la gestión sobre los recursos naturales renovables se materializa en la licencia ambiental pues en ella se concreta la sostenibilidad; además en palabras del jurista, el licenciamiento permite la identificación de impactos y a partir de ello, determinar las medidas correlativas de mitigación, corrección y compensación como mecanismo de control a la gestión de los recursos naturales, así como la ordenación del territorio desde las perspectivas social y económica.

1.2.1 Naturaleza jurídica de la licencia ambiental desde la teoría del acto administrativo

De la definición de la licencia ambiental con sujeción a lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 99 de 1993 que la tipifica como la autorización otorgada por la autoridad ambiental competente a un beneficiario para ejecutar una obra o actividad, con sujeción de éste a los deberes de manejo respecto de los efectos ambientales que la obra o actividad pueda producir, se podría inferir en principio que se trata de un acto administrativo de carácter particular y concreto; ello en el entendido, que el beneficiario de la licencia está individualizado e identificado, esto es, se trata de un acto administrativo subjetivo.

Así, si bien desde la óptica de la teoría del acto administrativo encuentra asidero la categorización subjetiva de la autorización que concede la licencia ambiental, el desarrollo regulatorio de la expresión que propende por la planificación ambiental dirigida al logro del desarrollo sostenible, matiza la clasificación en torno al mismo.

²⁵ HURTADO MORA, Jorge Iván. La licencia ambiental como condición prevalente para evitar el daño. Op. cit. p 259.

En efecto, tratándose de un acto administrativo de carácter ambiental propiamente dicho, la autorización dirigida a un único beneficiario debidamente identificado, esto es, al titular de la licencia, conllevaría preliminarmente la noción de un acto administrativo particular y concreto que además crea efectos jurídicos individuales que bien podrían considerarse como derechos adquiridos, entendidos como aquellos que ingresan al patrimonio de quien ostenta su ejercicio conforme a la Ley. Sin embargo, no debemos obviar que el medio ambiente pertenece a todos y por tanto, un acto administrativo ambiental como es la licencia ambiental, impacta el colectivo por lo que en principio podría decirse que se trata de un acto administrativo de contenido subjetivo con reflejos hacia el común de los ciudadanos.

Bajo la noción expuesta, la licencia ambiental se funda sobre la teoría del acto administrativo; ahora, no puede simplemente considerarse desde la visión del Derecho Administrativo como un mero acto subjetivo, sino que como lo ha establecido la doctrina, se erige como un acto administrativo excepcional en que confluyen características exclusivas que merecen ser afinadamente analizadas.

Para la docente Gloria Amparo Rodríguez²⁶, los actos administrativos ambientales se relacionan con los derechos de tercera generación; así, aunque el otorgamiento de la autorización se hace a un particular, generalmente dueño o titular del proyecto, se producen coetáneamente efectos de carácter general, al involucrarse derechos e intereses ambientales que se consideran colectivos. Bajo las apreciaciones de la jurista, al no configurarse la licencia ambiental como un acto general en la medida en que sus efectos no se dirigen a un conglomerado, ni como un acto de contenido

²⁶ RODRIGUEZ, Gloria Amparo. La licencia ambiental, un acto administrativo especial y su proceso de flexibilización. En: Retos y Perspectivas del Derecho Administrativo. Universidad del Rosario, 2009. p. 4.

particular y concreto propiamente dicho, pues aunque produce efectos subjetivos e individualizados éstos no se trasladan al patrimonio del titular, se concluye, que se trata de un acto administrativo de características especiales, un acto administrativo de contenido mixto, que éste a una especial calificación jurídica efectuada a determinadas manifestaciones de las autoridades administrativas caracterizadas por su doble naturaleza de normativas, generales, abstractas e impersonales, y a la vez generadoras de situaciones personales, individuales y concretas²⁷.

Acogiendo en gran medida el criterio mentado, es claro que la licencia ambiental dada su connotación compone de aspectos propios que complejizan su naturaleza jurídica y que llevan a considerar que en efecto se trata de un acto administrativo de características propias, especiales y por demás complejas, sin dejar de lado que como lo cita la Corte Constitucional²⁸, es el acto administrativo de autorización que otorga a su titular el derecho de realizar una obra o actividad con efectos sobre el ambiente, de conformidad con las condiciones técnicas y jurídicas establecidas previamente por la autoridad competente, esto es, se trata de un acto administrativo de carácter particular y concreto, sin perjuicio como se ha signado, que tratándose de proyectos generadores de impactos al ambiente, al orden social o ecológico, evidencia matices de afectación hacia el conglomerado o colectivo, aludiendo así a la concepción de un acto administrativo general.

Es de concluir, como cita la Corte Constitucional²⁹, la licencia habilita a su titular para obrar con libertad, dentro de ciertos límites, en la ejecución de la

²⁷ GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Acto Administrativo. Procedimiento, eficacia y validez. 4ª edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 121.

²⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena. Sentencia C-328 del 27 de julio de 1995. M.P. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

²⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena. Sentencia C-746 del 26 de septiembre de 2012. M.P. LUIS GUILLERMO GUERRERO.

respectiva obra o actividad; la licencia es el resultado del agotamiento o la decisión final de un procedimiento complejo que debe cumplir el interesado para obtener una autorización para la realización de obras o actividades, con capacidad para incidir desfavorablemente en los recursos naturales renovables o en el ambiente.

A. La licencia ambiental como acto administrativo habilitante

La licencia ambiental se representa como un acto de habilitación. La Corte Constitucional ha señalado: “Las licencias, permisos o habilitaciones son actos administrativos de autorización otorgados por el Estado a los particulares, en ejercicio del poder de policía administrativa, para que, cumplidos ciertos requisitos legales o reglamentarios que consultan las necesidades del bien común y de la seguridad pública, aquéllos desarrollen una actividad amparada por el ordenamiento jurídico”³⁰.

Corolario de ello, bajo la noción reconocida en el Derecho Comparado³¹, al erigirse la licencia como un acto administrativo de autorización y por tal habilitante, permite a los particulares el ejercicio de una actividad no reservada a la Administración, que previa comprobación y valoración del procedimiento, declara que lo solicitado en ella se adecúa a la legalidad vigente o al interés público. Se trata entonces de un acto administrativo con contenido declarativo; de un título que ampara y da cobertura para poder realizar una actividad que se centra en la libertad del solicitante, pero cuya aprobación se sujeta a que dicha actividad se encuentre dentro del riesgo permitido.

³⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena. Sentencia C-043 del 25 de febrero de 1998. M.P. VLADIMIRO NARANJO MESA.

³¹ ESTEVE PARDO, José. Lecciones de Derecho Administrativo, Segunda Edición. Editorial Marcial Pons, 2011. p. 19.

Según esta línea de interpretación, se tiene que la licencia ha sido calificada como un título habilitante³², como una manifestación de la actividad de policía al servir de condicionante al ejercicio de derechos subjetivos o la consolidación de intereses legítimos de los ciudadanos; ello dada la trascendencia de la licencia ambiental en pro del ambiente y los recursos naturales renovables.

B. La licencia ambiental como acto administrativo favorable

Bajo la noción del contenido material del acto administrativo, la licencia ambiental se enmarca en el concepto de los llamados actos administrativos favorables, entendidos éstos como aquellos que amplían la esfera jurídica de los administrados afectados, creando una situación jurídica nueva. En otras palabras, los actos administrativos favorables³³ son aquellos en virtud de los cuales nace, o al menos se reconoce para el administrado, una situación jurídica subjetiva de ventaja, pues amplían el patrimonio jurídico del administrado, otorgándole o reconociéndole un derecho, una facultad, un plus de titularidad o de actuación, liberándosele de una limitación, de un deber, de un gravamen, produciendo pues, un resultado ventajoso para el destinatario.

Lo anterior como señala la jurisprudencia³⁴, permite reconocer en la licencia ambiental un carácter vinculante a partir de la preceptiva legal, y en tal sentido

³² CASTRO, Xennia. Políticas públicas sociales y territoriales. Universidad Autónoma de Occidente. Cali, 2014. P. 51.

³³ POZAS, Mario. Actos favorables, de gravamen, constitutivos y declarativos [en línea]. Blog Derecho Administrativo. El Salvador. Junio de 2008. [Consultado: 26 de mayo de 2019]. Disponible en Internet: <http://derecho-administrativo.blogspot.com/2008/06/actos-favorables-de-gravamen.html>.

³⁴ La Corte Constitucional en esta oportunidad señaló: "(...) Las normas ambientales, contenidas en diferentes estatutos, respetan la libertad de la actividad económica que desarrollan los particulares, pero le imponen una serie de limitaciones y condicionamientos a su ejercicio que tienden a hacer compatibles el desarrollo económico sostenido con la necesidad de preservar y mantener un ambiente sano. Dichos estatutos subordinaban el interés privado que representa la actividad económica al interés público o social que exige la preservación del ambiente, de tal suerte que el particular debe realizar su respectiva actividad económica dentro de los precisos marcos que le señala la ley ambiental, los reglamentos y las autorizaciones que debe obtener de la entidad responsable del manejo del recurso o de su conservación. El deber de prevención, control del deterioro ambiental, mitigación de los

le otorga favorabilidad a su beneficiario, al tratarse de actos relacionados de manera irrestricta con derechos de carácter ambiental, colectivos y de interés público o social; sin embargo, no puede perderse de vista que la licencia ambiental es el instrumento que en modo primario materializa el principio general de Desarrollo Sostenible de que trata el artículo 3° de la Ley 99 de 1993 y en consecuencia, su primacía se valida sobre la ventaja que bien podría devengar el proyecto o actividad licenciada.

C. La licencia ambiental como acto administrativo constitutivo

Dentro del estudio que enmarca la licencia ambiental como un acto administrativo que autoriza la ejecución de una obra o actividad, es imperioso considerar si la mencionada autorización le asiste un carácter declarativo o constitutivo.

Los patrones que dirigen el actuar de la Administración y que atienden a la concepción del carácter declarativo de la licencia ambiental, fundan éste en el carácter reglado de la competencia que ostenta la autoridad ambiental para verificar el cumplimiento de los términos que la ley dispone para el otorgamiento de la autorización, esto es, como cita García de Enterría, el sujeto que eleva una solicitud ante la Administración Pública, tiene un derecho previamente reconocido por el ordenamiento jurídico, de forma tal que la intervención de la Administración se presenta para remover aquellos obstáculos que imposibilitan su ejercicio³⁵.

impactos, corrección y restauración de los elementos ambientales lo cumple el Estado en diferentes formas, entre ellas la exigencia de la obtención de licencias ambientales (...)". (CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-254 del 30 de junio de 1993. M.P. ANTONIO BARRERA CARBONELL)

³⁵ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y RAMON FERNÁNDEZ, Tomás. Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. Madrid, Editorial Civitas, 2008. Citado por RINCÓN CORDOBA, Jorge Iván. La licencia ambiental como presupuesto de la actividad minera. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016. p. 270.

Desde una óptica diversa, un sector de la doctrina ha esbozado que la licencia ambiental tiene naturaleza constitutiva, por cuanto el acto administrativo por el cual se autoriza la ejecución de un proyecto, reconoce un derecho, que aún reglado en marco de unas competencias otorgadas a las autoridades ambientales, confieren a ésta un margen para su delimitación, todo a fin de garantizar la preservación de los derechos colectivos y del ambiente.

Así, la licencia ambiental más que viabilizar un derecho preexistente, lo que hace es definir su alcance, esto es, constituirlo, pues se trata de un acto jurídico que posibilita que una expectativa de explotación se transforme en un derecho de uso y aprovechamiento de los recursos naturales, siempre sujeto a la previa validación y autorización por parte de la autoridad ambiental, en marco de las normas legales que regulan la materia³⁶.

1.2.2 Características de la licencia ambiental desde la perspectiva de la teoría del acto administrativo

La licencia ambiental se concreta como un acto administrativo propiamente dicho, esto es, deviene de la manifestación de voluntad de la Administración generadora de efectos jurídicos³⁷, cual es precisamente, la permisión para ejecutar la obra o actividad mediante el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, en marco de las condiciones dispuestas por la autoridad competente, de manera que se controlen los efectos que puedan producirse.

De acuerdo al desarrollo jurisprudencial, el acto administrativo, como expresión de la voluntad administrativa unilateral encaminada a producir

³⁶ RINCON CORDOBA. Op. cit., p. 272-273.

³⁷ RODRIGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo, General y Colombiano, Vigésima Edición. Bogotá: Editorial Temis, 2017. p. 3.

efectos jurídicos se forma por la concurrencia de elementos de tipo subjetivo, objetivo, elementos esenciales y formales³⁸.

Ello aplicado al instituto de la licencia ambiental, permite determinar que ésta es un acto administrativo real. En efecto, contiene el elemento objetivo pues la autorización que contiene la licencia deviene de la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad que bien pudiere generar impactos ambientales. Igualmente, en sí misma, la licencia contiene elementos esenciales y formales, relativos a la autorización otorgada siguiendo un procedimiento determinado conforme a la Ley 99 del 93 y sus posteriores reglamentaciones.

Como se señalaba ab initio, y aparte de consideraciones adicionales, en el acto administrativo contentivo de la licencia ambiental quedan contenidas con suficiencia, las medidas indispensables para que las actividades permitidas sean sostenibles³⁹, esto es, la licencia debe ser el resultado de un la aplicación de un procedimiento técnico riguroso que en gran medida permite identificar en un proceso de planificación y gestión, los impactos que podrían afectar el ambiente y los recursos naturales renovables, sin dejar de lado, la salud de las personas.

Lo cierto es que a partir de la licencia ambiental se establece una relación jurídica de derecho público entre la Administración quien ejerce la actividad

³⁸ El Consejo de Estado estableció: "el acto administrativo, como expresión de la voluntad administrativa unilateral encaminada a producir efectos jurídicos a nivel general y/o particular y concreto, se forma por la concurrencia de elementos de tipo subjetivo (órgano competente), objetivo (presupuestos de hecho a partir de un contenido en el que se identifique objeto, causa, motivo y finalidad, y elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa) y formal (procedimiento de expedición)". (CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 12 de octubre de 2017. M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto. Exp: 19950).

³⁹ HURTADO MORA. Op. cit., p. 260.

económica, la cual se materializa en un acto administrativo particular de carácter favorable que determina la prerrogativa del Estado en la delimitación de instrumentos dirigidos hacia la consecución del orden público ambiental⁴⁰.

Así las cosas, siendo la licencia ambiental un acto administrativo de características especiales, que lo erigen como un acto complejo, se analizará cada uno de sus elementos desde el ámbito de aplicación del Derecho Administrativo, más aún, desde la óptica de la teoría del acto administrativo en su doble connotación, como un acto de contenido particular y concreto de condicionamiento favorable, pero indudablemente, de redundancia en derechos colectivos o de tercera generación al punto que involucra la participación ciudadana en cada una de las etapas que de ella nacen⁴¹.

A. Acto positivo, integral y previo.

Desde el ámbito del Derecho Administrativo, la autorización contenida en un acto administrativo constituye un acto positivo consistente en la expresión o

⁴⁰ RINCON CORDOBA. Op. cit., p. 262.

⁴¹ La Corte Constitucional precisó: "(...) 16. Con fundamento en la jurisprudencia constitucional, se concluye que la licencia ambiental: (i) 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); (ii) tiene como propósitos prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los efectos ambientales que produzcan tales actividades; (iii) es de carácter obligatoria y previa, por lo que debe ser obtenida antes de la ejecución o realización de dichas obras, actividades o proyectos; (iv) 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; (v) es el resultado de un proceso administrativo reglado y complejo que permite la participación ciudadana, la cual puede cualificarse con la aplicación del derecho a la consulta previa si en la zona de influencia de la obra, actividad o proyecto existen asentamientos indígenas o afrocolombianos; (vi) 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 (Ley 99/93 arts. 56 y ss.); y, finalmente, (vii) se concreta en la expedición de un acto administrativo de carácter especial, el cual puede ser modificado unilateralmente por la administración". (CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena. Sentencia C-746 del 26 de septiembre de 2012. M.P. LUIS GUILLERMO GUERRERO).

manifestación concreta o específica proveniente de quienes ejercen funciones administrativas, siendo, el medio idóneo y eficaz a través del cual se materializa el principio de legalidad⁴².

En tal sentido, la licencia ambiental que como se ha establecido en antecedente, es un acto administrativo propiamente dicho, se alza como un acto positivo, en tanto autoriza la ejecución de un proyecto, obra o actividad que pudiere producir efectos ambientales en marco de un estudio de carácter técnico que valida los impactos ambientales que éstas pudieren producir.

De acuerdo a lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y la reglamentación posterior de la licencia, ésta es también integral, por cuanto lleva implícitos los permisos, autorizaciones y concesiones de carácter ambiental que se requieran para la ejecución del proyecto, obra o actividad de la que se trate, sean éstos permisos de vertimiento, aprovechamiento forestal o de especies faunísticas, concesiones de agua, y demás.

Otro aspecto a tener presente en la caracterización de la licencia ambiental, es que se trata de un acto previo⁴³; de allí que para la elaboración de los estudios ambientales, llámese desde la elaboración del Diagnóstico Ambiental de Alternativas, inicia la actuación de la Administración quien debe entregar al peticionario los términos de referencia que fijan los derroteros a seguir para la elaboración del estudio de impacto ambiental. Así, desde la concepción misma

⁴² SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Introducción. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Tomo II. 2003, p. 129.

⁴³ Se comparte la postura de Oscar David Acosta, quien cita: “Pese a que la Ley 99 de 1993 expresa que la licencia ambiental debe ser solicitada en la etapa de “factibilidad” del proyecto, si se observa que las consideraciones ambientales no son una justificación de un proyecto diseñado y desarrollado en su totalidad, sino que, por el contrario, deben ser tenidas en cuenta desde el momento de la concepción del mismo, la licencia ambiental debe solicitarse en la etapa de prefactibilidad”. (ACOSTA, Oscar David. Manual Práctico sobre Licencias y algunos Permisos, Autorizaciones y Concesiones de carácter ambiental. Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá. 2000. p. 32).

del proyecto hay una intervención de la autoridad ambiental competente al punto que se configure la licencia como un acto previo, en el que interviene un sujeto activo, esto es, el órgano del Estado, la autoridad administrativa o el particular revestido de funciones administrativas, y de otra parte, un sujeto pasivo, o lo que es lo mismo, el titular de la licencia ambiental, que por lo general, ostenta también la titularidad del proyecto, obra o actividad, sobre quien recaen los efectos del acto administrativo, esto es, a quien en cuyo favor se concede, o se niega la autorización contenida en la licencia ambiental.

B. Unilateral y propio de la voluntad de la Administración

Al amparo de las nociones del acto administrativo expuestas por Santofimio Gamboa⁴⁴, la unilateralidad del acto administrativo, deriva en que éste deviene de la expresión de lo querido o deseado conforme a derecho por parte de quienes ejercen funciones administrativas, es decir, se trata de un acto producto de la manifestación de la voluntad administrativa y no del consentimiento de los intervinientes.

En una visión paralela de la licencia ambiental, es pertinente considerar su carácter unilateral, en cuanto deriva de la manifestación de voluntad del sujeto que ejerce funciones administrativas, en este caso, la autoridad ambiental competente, sin que en modo alguno se incurra en un acto arbitrario o individualista pues al tratarse de una actuación derivada del principio de legalidad, conlleva en sí misma el ejercicio de derechos constitucionalmente reconocidos, como el debido proceso y la promoción de la participación en las decisiones que puedan afectar a la comunidad; es claro que cualquier persona puede intervenir en el trámite de licenciamiento ambiental pues la naturaleza de la actuación conlleva a que si bien los efectos del acto administrativo en sí mismo, son subjetivos, su connotación en la comunidad conlleva a la

⁴⁴ SANTOFIMIO. Tratado de Derecho Administrativo. Introducción. Op. cit., p. 132.

afectación de derechos de terceros que casi que irrumpe en la necesidad de promover la participación ciudadana en la autorización de la licencia, circunstancias éstas que sin duda, no desvirtúan la unilateralidad del acto.

En resumen, el querer, la intención del administrador debe ceñirse al enunciado principio de legalidad, en las normas de estirpe constitucional, legal y reglamentario que sustentan la actuación administrativa. Así, la licencia ambiental no es un acto de mera liberalidad, ni siquiera propio de la discrecionalidad del servidor público que lo emite, pues en tal caso sería un acto subjetivo emanado del querer autónomo de quien expide la autorización; por el contrario, impone a las autoridades administrativas el deber de un riguroso examen de las condiciones propias a su otorgamiento, y aquellas que devengan con ocasión de la aprobación del proyecto del que se trate⁴⁵.

C. Acto administrativo condicional

El acto administrativo que otorga la licencia ambiental es condicionado⁴⁶, por cuanto impone obligaciones a su titular, a modo de prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad de que se trate y que deben cumplirse por ésta en las etapas de operación, mantenimiento, desmantelamiento, abandono o terminación del proyecto.

⁴⁵ Al respecto, véase lo citado por la Corte Constitucional: "La licencia ambiental es la autorización para desarrollar un proyecto o una obra que impactará el medio ambiente, razón por la que la misma debe ser el producto de un riguroso estudio, en el que se tomen en cuenta las consecuencias que pueden producirse y, por consiguiente, se adopten las medidas necesarias para evitar la causación de daños que tengan efectos irreparables para el medio ambiente en tanto bien colectivo, así como para los derechos fundamentales que se derivan del uso y disfrute del mismo. (CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-652 del 17 de septiembre de 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos).

⁴⁶ RODRIGUEZ, Gloria Amparo. Op. cit., p. 53.

Las medidas a adoptar por el titular de la licencia⁴⁷ se circunscriben los deberes y compromisos que deben cumplirse de acuerdo con la autorización otorgada y que aunque en la normativa vigente no tienen expresa definición, se mantienen inmersas en el aserto de la figura. La licencia ambiental condiciona así su otorgamiento a una serie de obligaciones cuya inobservancia o incumplimiento puede conllevar sanciones como multas, suspensión o revocatoria de la licencia, entre otros, tal como dispone la Ley 99 de 1993 y su reglamentación.

D. Acto administrativo único

La licencia ambiental es única, por cuanto sólo se profiere una licencia ambiental por proyecto, obra o actividad. En tal caso, si el proyecto a licenciar se ejecuta por etapas, desde su concepción y por tal desde la presentación del estudio de impacto ambiental y su correlativa aprobación por la autoridad ambiental competente, debe contemplarse ello y así expresamente consignarse en la autorización impartida.

Lo anterior desde la óptica del acto administrativo constituye el objeto del mismo, el contenido del acto, que para el caso de la licencia es la autorización de la ejecución del proyecto, obra o actividad, con sujeción a unos términos de irrestricto cumplimiento por parte del sujeto pasivo de la licencia y su plena observancia por el otorgante, o sea, el sujeto activo del régimen de licenciamiento, la autoridad ambiental competente.

⁴⁷ Decreto 2810 de 2010 (derogado): "Artículo 1º: (...) Medidas de compensación: Son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos, mitigados o sustituidos. Medidas de corrección: Son las acciones dirigidas a recuperar, restaurar o reparar las condiciones del medio ambiente afectado por el proyecto, obra o actividad. Medidas de mitigación: Son las acciones dirigidas a minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente. Medidas de prevención: Son las acciones encaminadas a evitar los impactos y efectos negativos que pueda generar un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente (...)"

E. Modificable, de posible suspensión y revocable

La caracterización de la licencia como un acto especial y complejo, con elementos propios de acto administrativo de carácter particular y concreto, pero con matices de un acto administrativo general y abstracto dada la connotación de los derechos colectivos objeto de autorización, redirigen sus efectos si bien a un acto definitivo que decide un procedimiento administrativo a través de la autorización del proyecto, obra o actividad o su denegación, ello no lleva a considerar que éste sea inamovible o que deba permanecer perenne en el tiempo.

Así, la licencia ambiental es un acto modificable. El Decreto 1076 de 2015 establece que la licencia ambiental puede ser modificada bajo supuestos como la causación de impactos ambientales adicionales a los identificados en el trámite de licenciamiento, o cuando quiera que no se contemple el uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables necesarios o suficientes para el buen desarrollo y operación del proyecto, obra o actividad o varíen las condiciones de dichos recursos de forma que se genere un mayor impacto ambiental; igualmente cuando sea necesario la reducción o ampliación del área licenciada, y en general cuando se trate de cambios menores o ajustes ordinarios a la ejecución de los proyectos.

Lo anterior demuestra que la licencia ambiental no es un acto inamovible o inmutable, cuando quiera que especialmente consideraciones de carácter técnico puedan conllevar a su modificación por parte de la autoridad ambiental.

La variabilidad de la licencia y de las condiciones de su otorgamiento puede también tener origen en la cesión de la autorización inmersa en ésta; en efecto, durante la vigencia de la licencia ambiental, ésta puede cederse a un tercero, quien en todo caso, sustituye al beneficiario inicial en sus derechos y obligaciones, abrogándose los efectos derivados de la autorización, siempre con aprobación previa de la autoridad ambiental competente.

La licencia ambiental se caracteriza además por tener la posibilidad de ser suspendida y además ser revocada sin consentimiento expreso del beneficiario, siempre que como en los demás casos, haya previo concepto técnico de la autoridad ambiental competente.

La suspensión o revocatoria de la licencia tiene lugar en términos generales cuando se ha incumplido por el beneficiario, los términos, condiciones, obligaciones o exigencias consagrados en la ley, los reglamentos o en la autorización contenida en la misma, y en tales eventos no requiere el previo consentimiento del titular de la misma; sin embargo, en lo que atañe a la revocatoria que se erige como el eje central del análisis, basta señalar en este apartado, que la revocación de la licencia no sólo tiene lugar en los presupuestos de la Ley 99 del 93 y su reglamentación, sino también como consecuencia del curso de un procedimiento administrativo sancionatorio de carácter ambiental atendiendo a lo dispuesto en el Régimen Sancionatorio Ambiental, circunstancias que serán estudiadas a fondo en el capítulo siguiente, en las que también se aludirá a los presupuestos aplicables a la revocatoria de la licencia ante los supuestos consagrados en la Ley 1437 de 2011, y ante la aplicación de los principios de prevención y precaución.

La esencia revocable del acto administrativo conlleva a que éste sea calificado como un acto administrativo precario, es decir, si bien se trata de actos que contienen una situación jurídica particular y concreta, no reconocen derechos, sino que confieren, o conceden, autorizan o permiten el ejercicio de un determinado derecho, pero de manera condicional o circunstancial, que generan derechos provisionales o modales, subordinados a razones de interés general, como el orden público, económico, social o ecológico⁴⁸, ideas éstas que serán igualmente desarrolladas en el presente trabajo.

⁴⁸ BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del acto administrativo. En: El acto administrativo en los procesos y procedimientos. Librería Ediciones del Profesional Ltda. 2016. p. 710.

2. LA POTESTAD REVOCATORIA DE LA LICENCIA AMBIENTAL

Las potestades administrativas son poderes jurídicos reconocidos expresamente por el ordenamiento, que atribuyen a las Administraciones Públicas, titulares de los mismos, una habilitación para desarrollar actuaciones ejecutivas específicas que produzcan efectos actuales o potenciales sobre los particulares y sus ámbitos de interés, en una esfera concreta y que tienen por objeto la satisfacción de los intereses generales⁴⁹.

En este contexto, bien podría señalarse que las potestades administrativas son inherentes a la Administración Pública; evidentemente, el actuar de la Administración conlleva el ejercicio de prerrogativas para garantizar la satisfacción del interés general.

Bajo esta noción, en Colombia el ejercicio de las potestades administrativas se ciñe a lo dispuesto en la Constitución Política⁵⁰, la Ley 489 de 1998⁵¹ y

⁴⁹ MANTECA VALDELANDE, Víctor. Las potestades administrativas: régimen general. En: Actualidad Administrativa. Octubre, 2011, Tomo 2, p. 2338. [Consultado: 24 de mayo de 2019]. Disponible en Internet: http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?para ms=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAATNzMwsLtbLUouLM_DxblwNDQwNLQzOQQGZapU-ckhlQaptWmJOcSoA6evfmDUAAAA=WKE.

⁵⁰ CONSTITUCION POLÍTICA, Artículo 2º: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (...)”.

⁵¹ LEY 489 DE 1998, Artículo 5º: “Los organismos y entidades administrativas deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo.

Se entiende que los principios de la función administrativa y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad consagrados por el artículo 288 de la Constitución Política deben ser observados en el señalamiento de las competencias propias de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos”.

demás regulaciones propias aplicables a las competencias específicas asignadas a las autoridades administrativas.

Así precisamente, una de las potestades a cargo de la Administración reside en la expedición de actos administrativos, que como se ha puesto de presente a lo largo de este trabajo, son declaraciones unilaterales de voluntad generadoras de efectos jurídicos sean generales o bien, de carácter subjetivo, con el fin de crear, modificar o extinguir una situación jurídica.

Ahora bien, es esencial para efectos del presente trabajo, considerar que los actos administrativos nacen a la vida jurídica, es decir existen, desde la manifestación de voluntad de la Administración⁵², a partir de una declaración positiva que produce efectos jurídicos; en lo que atañe a su eficacia, llámese su exigibilidad frente a los administrados, deviene de la firmeza del acto administrativo, es decir, que haya adquirido fuerza ejecutoria⁵³.

No obstante si como hemos referido, la Administración Pública tiene la potestad de expedir actos administrativos que reflejan su voluntad y que por

⁵² La Corte Constitucional respecto de la existencia de los actos administrativos ha señalado: "(...) La existencia del Acto Administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la administración se manifiesta a través de una decisión. El Acto Administrativo existe, tal como lo señala la doctrina, desde el momento en que es producido por la administración, y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz. De igual manera la existencia del acto administrativo está ligada a su vigencia, la cual se da por regla general desde el momento mismo de su expedición, condicionada, claro está, a la publicación o notificación del acto, según sea de carácter general o individual". (CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-069 DEL 23 DE FEBRERO DE 1995. M.P. HERNANDO HERRERA VERGARA).

⁵³ LEY 1437 DE 2011, artículo 87: "FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Los actos administrativos quedarán en firme: 1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso. 2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos. 3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos. 4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos. 5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo".

tal, generan efectos jurídicos, no se resta, que en el ejercicio de tales atribuciones, le es permisible, retirar del mundo jurídico, los actos administrativos, bien por razones de mérito, conveniencia u oportunidad o, cuando quiera que medien vicios o errores en su formación, y sin lugar a dudas, por razones de legalidad. Por consiguiente, la estabilidad de los actos administrativos se encuentra estrechamente vinculada con la procedencia de las potestades revocatorias e invalidatorias, que tienen por objeto principal conciliar, adaptar o hacer coherentes dichos actos con el interés general en un determinado tiempo y lugar o, ajustarlos al ordenamiento jurídico corrigiendo cualquier vicio de ilegitimidad⁵⁴.

Así, la revocación de los actos administrativos que refiere al despojo de los efectos jurídicos que éstos generan cuando quiera que se configuran las causales dispuestas en el ordenamiento jurídico, se constituye como una potestad, y por tal una prerrogativa de control de la Administración sobre sus actos que le permite volver a decidir sobre asuntos ya decididos, las actuaciones lesivas de la constitucionalidad, de la legalidad, o de derechos fundamentales⁵⁵.

La revocación deriva su esencia de los principios fundamentales del Estado consagrados en el artículo 1º de la Constitución Política que propugnan por la primacía del interés general, correlacionado con el deber que le asiste de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en el artículo 2º constitucional, sin perjuicio de sujeción de la buena fe en las actuaciones administrativas a la que alude el artículo 83 de la Carta Magna.

⁵⁴ RIVAS, Juan Carlos. La potestad revocatoria de los actos administrativos. En: Revista de Derecho (Coquimbo), Junio, 2017. [Consultado: 22 de junio de 2019]. Disponible en Internet: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-97532017000100191>.

⁵⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 31 de mayo de 2012. C.P. Gerardo Arenas Monsalve. Exp: 0825.

Para el doctrinante Juan Carlos Morón⁵⁶, el retiro del mundo jurídico del acto administrativo puede derivar entre otras razones, del cambio objetivo de circunstancias de hecho externas y posteriores a éste, que conllevan a su desaparición tras agraviar al interés público, caso en el que, en juicio del presente análisis y en aplicación de lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011, se podría delimitar a los casos en que se trate de la disparidad del acto con el interés público o social, o atenten contra él o con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

En efecto, el artículo 93 de la Ley 1437 señala:

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

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

De la lectura de la norma es importante considerar la opinión del profesor Jorge Santos Rodríguez⁵⁷, quien haciendo alusión a la disposición que regulaba la revocación en el Decreto 01 de 1984 (artículo 69) con escasas diferencias de la regulación actual del CPACA, señaló que la legislación colombiana adoptó un criterio subjetivo, al conferir tal atribución al funcionario que expidió el acto administrativo objeto de revocación o a su superior jerárquico, lo que en últimas no es más que conferir la competencia en la Administración Pública

⁵⁶ MORON, Juan Carlos. La revocación de actos administrativos, interés público y seguridad jurídica. En: DERECHO PUCP. Lima. 2011, No. 64. p. 424.

⁵⁷ SANTOS RODRIGUEZ, Jorge. Construcción doctrinaria de la revocación del acto administrativo ilegal. Tesis de grado para optar el título de abogado. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Administrativo, 2005. p. 52.

para extinguir sus propios actos sea por razones de legalidad, de mérito, oportunidad o conveniencia.

El carácter conferido a la revocatoria impide que éste pueda ser considerado como una herramienta de la vía gubernativa o un recurso administrativo; empero, “se trata de un procedimiento específico de control de la Administración, en el que puede participar el interesado y con el cual no se pueden desconocer unilateralmente derechos de terceros”⁵⁸.

Acogiendo lo señalado, para efectos del presente trabajo, se tiene la revocación directa del acto administrativo como una prerrogativa que tiene la Administración para volver respecto de sus propias decisiones cuando quiera que se trata de satisfacer de algún modo el interés general, en cuanto y tanto, se configuren las causales dispuestas en la Ley.

Ahora, si se mira la revocatoria desde la perspectiva del particular, su visión varía por cuanto ya no podría suponerse como una prerrogativa de control sobre los actos administrativos, sino más bien como una facultad conferida en la ley para dejar sin efectos la voluntad de la Administración plasmada en el acto mismo proferido por ésta, siempre que las circunstancias así lo justifiquen conforme al orden jurídico, más aun cuando se encuentre de por medio la presunta arbitrariedad de la Administración e incluso, el abuso de su posición dominante.

La revocatoria del acto administrativo en todo caso no puede contemplarse como una solución ligera y simplista, pues precisamente de la falta de claridad de su naturaleza jurídica, surgen inconvenientes que han conllevado la toma de decisiones en algunos casos desacertadas por parte de las autoridades

⁵⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-742 de Octubre 6 de 1999. M.P. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ.

administrativas. Ello por cuanto la legislación colombiana no distingue en la formulación teórica de la norma contenida en el artículo 93 del CPACA, entre actos administrativos de carácter general y actos administrativos de carácter particular, distinción que sí se encuentra presente en muchas otras legislaciones para predicar la irrevocabilidad de los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas concretas, pero que por vía excepcional, pueden ser revocados por la Administración, en contraste con la revocabilidad respecto de los actos administrativos de carácter general bajo el entendido que quien tiene la competencia para crear normas abstractas con fuerza vinculante, le es inherente la facultad también de dejarla sin efecto mediante la revocatoria de la decisión plasmada en un acto administrativo⁵⁹.

En este sentido, emerge el punto de partida de la investigación, cuando quiera que la revocación del acto administrativo originario de la licencia ambiental resulta del ejercicio de una prerrogativa de la Administración que le confiere la potestad desde la teoría del acto administrativo de revocabilidad de la licencia en égida de la primacía del interés general y de la protección de derechos e intereses colectivos, y de otra parte, como una potestad sancionadora, cuando quiera que media el incumplimiento de los términos y condiciones de la licencia otorgada o bien ante una infracción ambiental en los términos signados en la Ley 1333 de 2009. Es decir, la revocatoria de la licencia ambiental prorrumpo como una especial característica de este tipo de actos administrativos, que conllevan a considerar su carácter mutable y de algún modo precario⁶⁰, consustancial e inherente a ellos, al punto que no requiere en las circunstancias dispuestas en la ley, del previo consentimiento expreso y escrito del titular.

⁵⁹ PIMIENTA TATIS, Carlos Eduardo. La revocación directa de los actos administrativos según la Ley 1437 de 2011 (CPACA). Instituto de Estudios del Ministerio Público. Bogotá. 2016. p. 19.

⁶⁰ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera. Sentencia del 18 de septiembre de 2014. C.P. GUILLERMOS VARGAS AYALA. Exp: 00466.

La revocatoria de la licencia ambiental germina entonces como punto medio de tensión entre la seguridad jurídica derivada de la confianza en el actuar de la Administración, que sobreviene de un análisis minucioso, reglado y sostenido en la rigurosidad técnica del licenciamiento y la buena fe atribuible a las actuaciones administrativas, frente a la primacía del interés general y la protección de los derechos e intereses colectivos. Ello bajo el llamado que tiene la Administración Pública de materialización del principio de desarrollo sostenible, que impone a las autoridades ambientales, adoptar medidas que se traducen en prerrogativas de poder dispuestas en la ley para autorizar, controlar y vigilar las actividades económicas e industriales que ejercen los particulares⁶¹.

No basta por consiguiente en el análisis de marras, simplemente considerar la revocación de la licencia ambiental desde el ámbito de aplicación del Derecho Administrativo sujeto al ordenamiento jurídico, sino examinar lo que ocurre cuando quiera que habiéndose autorizado la ejecución de un proyecto, obra o actividad a través de la licencia ambiental, ésta es luego revocada por la autoridad administrativa bien de oficio o a petición de parte no necesariamente su titular, para profundizar así en los principios de seguridad jurídica y buena fe, y en consecuencia, de confianza legítima que en este caso cobra importancia y respecto del cual la Corte Constitucional ha señalado: “Este principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la Administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones”⁶².

⁶¹ PIÑAR MAÑAS, José Luis. El desarrollo sostenible como principio jurídico. Madrid: Editorial Civitas, 2002. Citado por RINCÓN CORDOBA, Jorge Iván. En: La licencia ambiental como presupuesto de la actividad minera. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016. p. 269.

⁶² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-660 de 15 de agosto de 2002. M.P. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

Desde esta perspectiva, tratándose de la licencia ambiental, bien podríamos inferir que la potestad de su revocación, deriva de dos ópticas diferentes: una, del ejercicio propio de las atribuciones que le son conferidas a la Administración respecto del cual ostenta una labor de control de legalidad de sus actuaciones, que primordialmente propende por el patrocinio del interés general; la segunda, desde el enfoque de la potestad sancionatoria del Estado que en materia ambiental deriva de las infracciones ambientales a la luz de lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o de la reincidencia en el incumplimiento de las medidas establecidas en la autorización inmersa en la licencia ambiental siempre que el mismo sea grave, así como del incumplimiento de los términos en que es conferida la autorización ambiental tal como preceptúa la Ley 99 de 1993. En ambos casos, es claro que se afecta la confianza en las actuaciones de la Administración, que en sí mismas se revisten del principio de seguridad jurídica y buena fe, que por tal imponen la legitimidad de las decisiones adoptadas por el Estado en ejercicio de sus potestades.

2.1 LA REVOCATORIA DE LA LICENCIA AMBIENTAL COMO PRERROGATIVA DEL ESTADO

La potestad de revocación de la licencia ambiental como se estableció de antepuesto, debe analizarse desde dos perspectivas diferentes: la primera, a partir de la teoría del acto administrativo, con sustento en la autorización que se confiere al particular para la ejecución de una obra o actividad con las obligaciones correlativas para éste respecto de la administración de los efectos ambientales que pudieren producirse, y la segunda, desde la perspectiva de la potestad sancionatoria que asiste al Estado para dejar sin efectos un acto administrativo favorable como medida de protección de los recursos naturales y el ambiente, en procura del bienestar común cuando quiera que medie el incumplimiento de los términos o condiciones atribuidas en el acto de autorización o como consecuencia de una infracción ambiental.

Desde un primer enfoque, bajo el ámbito de aplicación de la teoría del acto administrativo, la revocatoria de la licencia ambiental deviene de la naturaleza jurídica que caracteriza la figura: un acto administrativo que autoriza la ejecución de obras o actividades que pudieren ocasionar efectos al medio ambiente y los recursos naturales, y que por tal, constituye un acto habilitante y favorable, de características propias, de índole subjetivo pero indudablemente, con relevancia en la colectividad.

En cuanto a la revocación de la licencia ambiental en ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, demuestra de parte de éste, su signo de su poder y supremacía, que permite la aplicación homologada del ius puniendi en la actividad administrativa. Para el jurista, Jorge Iván Rincón Córdoba⁶³, la sanción administrativa en Colombia es un instrumento de policía administrativa que ubica la potestad sancionatoria en el campo del Derecho Administrativo, dotándola de sustantividad, marcando así la diferencia con el derecho penal, que busca garantizar las normas de convivencia y las garantías mínimas derivadas del derecho fundamental al debido proceso, circunstancias éstas que deben en todo caso, asegurarse pues precisamente constituyen el núcleo esencial de la potestad sancionatoria atribuida a la Administración.

De este modo, los antecedentes de la revocatoria directa de los actos administrativos son esenciales para abordar su ámbito de aplicación en el licenciamiento ambiental, siendo el régimen ambiental, la norma especial que en lo que atañe a la revocación de actos administrativos, llámese en este caso, la licencia ambiental, establece un criterio de aplicación que difiere de lo expuesto en líneas anteriores, esencialmente en cuanto al consentimiento previo y expreso del titular.

⁶³ RINCON CORDOBA, Jorge Iván. En: Origen, justificación y presupuestos de la potestad sancionadora de la Administración en el ordenamiento jurídico colombiano. En: Poder Sancionador de la Administración Pública: discusión, expansión y construcción. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2005. p. 134-135.

La Ley 99 de 1993 consagra así la revocación en el artículo 62:

DE LA REVOCATORIA Y SUSPENSIÓN DE LAS LICENCIAS AMBIENTALES. *La autoridad ambiental, salvo los casos de emergencia, podrá mediante resolución motivada, sustentada en concepto técnico, revocar o suspender la Licencia Ambiental, los permisos, autorizaciones o concesiones para el uso o aprovechamiento de los recursos naturales y del medio ambiente, cuando quiera que las condiciones y exigencias por ella establecidas no se estén cumpliendo conforme a los términos definidos en el acto de su expedición. La revocatoria o suspensión de una Licencia Ambiental no requerirá consentimiento expreso o escrito del beneficiario de la misma (...).*

Luego, la licencia ambiental que constituye un acto administrativo propiamente dicho al llevar inmersa la autorización de la ejecución de una obra o actividad que impone a su titular el cumplimiento de ciertos requisitos para la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales que éstas pudieren ocasionar, en su esencia predica para la autoridad una potestad especial para efectos de su revocación.

Corolario, bajo la connotación de la licencia ambiental como un acto administrativo de carácter particular y concreto, ha reconocido el legislador, la procedencia de su revocatoria por parte de la autoridad ambiental mediante acto motivado con sustento en un concepto técnico cuando quiera que son incumplidas las condiciones y exigencias definidas en el acto de su expedición; en este caso, preceptúa el artículo 62 de la Ley 99 de 1993, no se requiere el consentimiento expreso o escrito de su beneficiario.

De un análisis minucioso de la disposición legal, es claro que la revocatoria de la licencia ambiental no acoge fehacientemente prima facie, los presupuestos dispuestos para la revocatoria de los actos administrativos a la que alude el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que citábamos antes, establece tres causales para su conducencia, esto es,

en primer lugar, cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley, o bien, cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él o finalmente, cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.⁶⁴

De lo que se trata aquí es de una norma especial, que otorga una atribución a la autoridad ambiental para dejar sin efectos la licencia otorgada con sustento en un concepto técnico, pero a consecuencia del incumplimiento de los términos contenidos en ésta y sin que sea necesario el consentimiento previo de su titular, lo que de algún modo desdibuja la naturaleza dada a la licencia como un acto administrativo favorable, pues de considerarse ello, no habría lugar a la potestad casi ilimitada de revocación este tipo de actos administrativos. En efecto, si se considerara en estricto sentido la favorabilidad de la licencia ambiental, ésta sería un acto inmutable, y por tal, la revocación de la autorización si bien tendría lugar, debía ser ello el resultado de un procedimiento reglado que en principio debía contar con la anuencia del administrado titular de la licencia.

Sin embargo, como la figura existe en la forma plasmada en el ordenamiento jurídico, lo que pretende destacarse es que ello deriva de la importancia que se reconoce en el Estado Social de Derecho, al ambiente y los derechos e intereses colectivos que han de ceder al favor que se reconoce al beneficiario

⁶⁴ El Consejo de Estado en Sentencia de mayo 20 de 2004, señaló: "La revocación directa del acto administrativo es una potestad legal otorgada a una autoridad para hacer desaparecer de la vida jurídica las decisiones que ella misma ha expedido bien sea por razones de legalidad o por motivos de mérito (causales). Son razones de legalidad cuando constituye un juicio estrictamente lógico jurídico, esto es, cuando se hace una confrontación normativa, porque infringe el orden preestablecido que constituye el principio de legalidad (núm. 1° del art. 69 del C. CA.). Y de mérito, cuando el acto es extinguido por razones de oportunidad, conveniencia pública, o cuando una persona determinada recibe un agravio injustificado (núm. 2° y 3° ibídem)". (CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia de mayo 20 de 2004. C.P. Alberto Arango M. Exp: 5618).

de la licencia ambiental para el desarrollo de una obra o actividad con efectos en el ambiente y los recursos naturales.

Lo expuesto permite inferir que se confunde la revocación, entre una facultad de la Administración propia del campo de acción del Derecho Administrativo, específicamente de la teoría del acto administrativo, y una sanción administrativa⁶⁵. Esto supone que bajo el ámbito de la teoría del acto administrativo, la revocatoria de la licencia ambiental referida en la Ley 99 del 93, no puede conceptuarse aligeramente como una prerrogativa de la Administración, máxime si apartándose del contexto de la institución reglada en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, dimita del consentimiento previo y expreso del titular, por cuanto como se ha leído, habilita la revocación sin que éste sea necesario.

Lo anterior como plantean los juristas Hurtado Mora y Mantilla Oliveros lleva a considerar que la revocatoria de la licencia ambiental referida en la Ley 99 de 1993, se encuentra hoy día condicionada al incumplimiento del beneficiario respecto de los términos de la autorización, a diferencia de las causales generales y objetivas establecidas en el renombrado artículo 93 del CPACA. Para los autores, el hecho de sujetar la revocación al incumplimiento por parte del titular de la licencia, traslada su aplicación al campo del derecho administrativo sancionador, resultado de un juicio de responsabilidad administrativa en que se debe comprobar el incumplimiento que dé lugar a la revocación de la autorización contenida en la licencia ambiental. Así, en su criterio, la licencia ambiental no es susceptible de revocación por supuestos distintos a los previstos en el artículo 62 de la Ley 99, por lo que, el despojo de sus efectos jurídicos bajo supuestos establecidos en el artículo 93 de la Ley

⁶⁵ HURTADO MORA, Jorge Iván y MANTILLA OLIVEROS, Nelson. La revocatoria directa en el derecho administrativo ambiental: prerrogativa de la administración o sanción ambiental. En: Derecho Procesal Ambiental. 2014, p. 422.

1437 de 2011, solo podrá incoarse en sede judicial, siendo dable para la autoridad ambiental demandar su propio acto ante la jurisdicción contencioso administrativa.

En contradicción con lo planteado por los autores citados y en criterio de esta investigación, acogiendo lo establecido en los artículos 1o⁶⁶ y 2o⁶⁷ de la Ley 1437 de 2011, y en su orden, el artículo 3o de la mentada disposición que prescribe que las autoridades deben interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en el Código y en las leyes especiales, la revocatoria de la licencia ambiental no sólo ha de ceñirse al postulado dispuesto en el artículo 62 de la Ley 99 de 1993 que de algún modo sí refiere a una potestad sancionatoria de la Administración, sino que debe interpretarse armónicamente con las demás disposiciones constitucionales y legales que influyen la temática ambiental en Colombia y más aún aquellas que gobiernan la actividad de la Administración Pública.

Confluyen así entonces, en marco de la teoría del Derecho Administrativo y en lo que atañe a la revocatoria de la licencia ambiental, dos escenarios disímiles pero igualmente con la misma finalidad, cual es la protección ambiental: de una parte, el auténtico privilegio para la Administración, como titular del poder de imperium del Estado y gestora del interés público de eliminar del mundo jurídico sus propios actos por considerarlos contrarios a la Constitución y la

⁶⁶ LEY 1437 DE 2011, artículo 1o: "FINALIDAD DE LA PARTE PRIMERA. Las normas de esta Parte Primera tienen como finalidad proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares".

⁶⁷ LEY 1437 DE 2011, artículo 2o: "ÁMBITO DE APLICACIÓN. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades".

ley⁶⁸ y de otro lado, la potestad de dejar sin efectos el acto administrativo proferido de acuerdo al procedimiento legal aplicable cuando quiera que se incumplan por el beneficiario de la licencia los términos del mismo, lo que significa de algún modo, una señal del ejercicio sancionador que incumbe al Estado en pro de los derechos colectivos y el ambiente, frente a lo cual debe incluirse la revocatoria de la licencia ambiental como sanción aplicable cuando quiera que se trata de una infracción ambiental bajo los supuestos de la Ley 1333 de 2009 o incluso, ante el incumplimiento de su contenido obligacional en los supuestos consagrados en la Ley 99 del 93 y el Decreto 1076 de 2015.

2.1.1 La revocatoria de la licencia ambiental desde el ámbito de aplicación de la teoría del acto administrativo

Desde el ámbito de aplicación de la teoría del acto administrativo, la revocatoria como se ha destacado, es la pérdida de sus efectos jurídicos como consecuencia de la adopción de una medida por parte de la Administración, bien de oficio a través del funcionario que profirió el acto o de su superior jerárquico o funcional, o a solicitud de parte, sea éste, el titular del derecho inmerso en el acto administrativo, o un tercero con interés legítimo en la actuación.

Se trata del retiro definitivo por parte de la Administración, de un acto administrativo mediante otro de signo contrario como lo señala el maestro Eduardo García de Enterría, quien aunadamente manifiesta: “La revocabilidad de los actos administrativos en un principio de derecho público que rige para todos éstos, en tratándose de actos administrativos de carácter general o de carácter particular, con el fin de ser suprimidos del mundo del derecho y se

⁶⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-033 de enero 25 de 2002. M.P. RODRIGO ESCOBAR GIL.

constituye a su vez, en un acto de naturaleza constitutiva y no declarativa que no posee efectos retroactivos”⁶⁹.

Así, señala el profesor Jorge Santos Rodríguez: “La Administración tiene una fabulosa prerrogativa que le permite, siempre con la justificación del interés general e inclusive de oficio, volver sobre sus propios actos, sacar de la vida jurídica aquellos que ella misma había expedido, ya sea por razones de ilegalidad de los mismos, es decir, por contradecir el bloque de legalidad que están obligados a respetar, o por presentarse razones de oportunidad, de mérito o de conveniencia que justifiquen ese retiro del acto de la vida jurídica”⁷⁰.

De lo anterior se colige que la revocatoria es una prerrogativa legal conferida a la Administración para enmendar sus actuaciones, sea oficiosamente o bien a instancia de parte, cuando quiera que se den las causales previstas en la ley, que sea demás señalar, equipara para efectos de la aplicación de las mentadas causales, los actos administrativos de carácter general, como aquellos de contenido particular y concreto; empero, en tratándose de éstos últimos, exige además el consentimiento previo, expreso y escrito de su titular⁷¹, so pena de la facultad que a éste le asiste de incoar las acciones

⁶⁹ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y RAMON FERNÁNDEZ, Tomás. Op. cit., p. 658.

⁷⁰ SANTOS RODRIGUEZ, Jorge. Op. cit., p. 15.

⁷¹ LEY 1437 DE 2011, Artículo 97: “REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

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

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

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

judiciales correspondientes en caso de inaplicación del dispuesto normativo, e incluso una acción de tutela en defensa de su derecho al debido proceso.

Desde la óptica de los particulares en consecuencia, tratándose de actos administrativos de carácter subjetivo, el consentimiento previo, expreso y escrito para que la autoridad administrativa proceda a la revocación del acto administrativo que ha creado, modificado o extinguido una situación jurídica en su favor, se levanta como una garantía ciudadana que se concreta especialmente en la tranquilidad de gozar de seguridad jurídica, es decir, de tener la convicción de la perdurabilidad de los actos administrativos en el tiempo, bajo la noción de presunción de legalidad.

Como cita el profesor Libardo Rodríguez⁷², la redacción de la norma permite concluir la consagración del principio de inmutabilidad de los actos administrativos favorables, teniéndose como únicas excepciones, las normas especiales. Al respecto puede verse, los varios pronunciamientos de la Corte Constitucional⁷³ acerca de la inmutabilidad de los actos favorables como medida de protección de derechos inherentes a la seguridad jurídica bajo la noción de presunción de legalidad que acompaña a los actos de la Administración.

⁷² RODRIGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y colombiano. Décimo Novena Edición. Editorial Temis, 2015. p. 454.

⁷³ La Corte Constitucional ha señalado en lo relativo al consentimiento para la revocatoria de los actos administrativos lo siguiente: "La falta de anuencia por parte del titular del derecho no puede tomarse como un simple requisito de forma. Por el contrario, es un requisito sustancial que garantiza principios y derechos que están en cabeza de éste, tales como el de la buena fe, la seguridad jurídica, la confianza legítima, la participación del particular en las decisiones que lo afectan, así como los derechos al debido proceso y defensa. Derechos y principios que requieren de protección oportuna y eficaz, a través de medios tan expeditos como la acción de tutela, a efectos de equilibrar la relación existente entre el titular de esos derechos y la institución obligada a su reconocimiento". (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-748 del 3 de diciembre de 1998. M.P. ALFREDO BELTRÁN SIERRA).

En lo tocante a la revocatoria de la licencia ambiental, ésta debe interpretarse en concordancia con los principios orientadores del derecho que se levantan como rectores de las actuaciones administrativas, y que con sujeción a lo dispuesto en el artículo 3º del CPACA son los siguientes: debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

En consecuencia, no encuentra asidero la interpretación restrictiva dada a la revocatoria de la licencia ambiental solo bajo los parámetros dispuestos a partir del artículo 62 de la Ley 99 del 93, sino que en criterio del presente análisis bien pudiere considerarse la aplicación de la figura cuando quiera que se den los supuestos establecidos en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, siempre que la actuación guarde sujeción estricta a los principios antes enunciados así como aquellos que a modo propio y en especial, son aplicables en el campo del Derecho Ambiental: principio de precaución y principio de prevención⁷⁴.

En juicio de lo expuesto, la desaparición del acto administrativo de la vida jurídica dispuesta por la propia Administración con fundamento en razones de legalidad, o ante vicios jurídicos que afectan su estructura o vicios intrínsecos, cobra aplicación plena en el licenciamiento ambiental, ante los postulados constitucionales y legales que conceden la primacía al ambiente y los derechos colectivos, bajo la óptica del Derecho Administrativo.

2.1.2 La revocatoria de la licencia ambiental como resultado de la potestad sancionatoria del Estado

La revocatoria de la licencia ambiental puede ser como se ha señalado, consecuencia del ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado, que

⁷⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-703 de septiembre 6 de 2010. M.P. GABRIEL MENDOZA MARTELO.

establece para el efecto, medidas correctivas ante las infracciones ambientales, o bien, ante el incumplimiento de los términos y condiciones dispuestos en la habilitación ambiental.

Así, tal como lo ha desarrollado la Corte Constitucional, teniendo en cuenta el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, el Estado está habilitado para imponer sanciones disciplinarias y correctivas. Las primeras destinadas a reprimir las conductas desplegadas por los funcionarios y empleados por la violación de deberes, obligaciones y prohibiciones; y las segundas, como ocurre en el régimen ambiental, orientadas a sancionar las infracciones cometidas por particulares frente al desconocimiento de regulaciones, mandatos, obligaciones y limitaciones establecidas para reglar determinadas materias. En consecuencia, señala la Corte⁷⁵, la inobservancia, por parte de los administrados, de ciertos mandatos, prescripciones y reglas establecidas para garantizar el buen funcionamiento de la Administración y lograr una eficiente prestación del servicio, genera una actuación positiva por parte del Estado que se traduce en el ejercicio de su poder sancionador.

En materia ambiental, la Ley 1333 de 2009, dispone que en caso de infracción ambiental⁷⁶, una de las sanciones aplicables es la revocatoria o caducidad de la licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro⁷⁷.

⁷⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-853 del 17 de agosto de 2005. M.P. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

⁷⁶ LEY 1333 DE 2009, ARTÍCULO 5: "INFRACCIONES. Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil".

⁷⁷ LEY 1333 DE 2009, ARTÍCULO 45: "REVOCATORIA O CADUCIDAD DE LA LICENCIA, PERMISO, CONCESIÓN, AUTORIZACIÓN O REGISTRO. Consiste en dejar sin efectos los

Adicionalmente, debe considerarse que de acuerdo con la reglamentación inmersa en el Decreto 1076 de 2015, se consagra la revocatoria de la licencia ante la reincidencia en el incumplimiento grave de las medidas contenidas en dicha autorización⁷⁸.

Así, la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental nace del deber de protección que le asiste respecto al ambiente y los recursos naturales conforme a los postulados de la Constitución del 91. La Corte Constitucional ha establecido: “(...) la potestad sancionatoria se dio en cumplimiento de unos fines esenciales y sociales del Estado, como la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, con lo cual se introdujo un incremento considerable de las funciones de la Administración, que a la vez condujo a la ampliación de los poderes sancionatorios del Ejecutivo”⁷⁹.

La atribución impartida a la autoridad administrativa en la Ley 1333 de 2009 es inspirada por el derecho penal, a tal punto que las garantías mínimas no pueden ser desconocidas por la Administración, lo que se traduce en el respeto al debido proceso, la interdicción de la arbitrariedad, la observancia del principio de legalidad y el aseguramiento de los derechos, sean de origen constitucional, legal o convencional⁸⁰.

actos administrativos a través de los cuales se otorgó la licencia ambiental, permiso, autorización, concesión o registro”.

⁷⁸ DECRETO 1076 DE 2015, artículo 2.2.10.1.2.3.: “Revocatoria o caducidad de la licencia, concesión, permiso, registro, o demás autorizaciones ambientales. La revocatoria o caducidad de la licencia, concesión, permiso, registro o demás autorizaciones ambientales definidos en la ley o en los reglamentos, se impondrá como sanción por parte de las autoridades, de acuerdo con el siguiente criterio: a) Reincidencia en el incumplimiento de las medidas establecidas en dichas autorizaciones ambientales, siempre y cuando dicho incumplimiento sea grave”.

⁷⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-126 de abril 1 de 1998. M.P. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

⁸⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-703 de septiembre 6 de 2010. M.P. GABRIEL MENDOZA MARTELO.

Para los autores Hurtado Mora y Mantilla Oliveros⁸¹, la disposición contenida en el régimen sancionatorio ambiental, arrebató del ordenamiento jurídico la regulación de la revocatoria de la licencia ambiental en la forma propuesta por la Ley 99 de 1993, señalando inclusive que bien podría tratarse de la derogatoria tácita de la mentada disposición. En criterio de los juristas, hoy día y bajo la preceptiva de la Ley 1333 de 2009, la autoridad ambiental no se encuentra facultada para revocar una licencia ambiental por fuera de un procedimiento administrativo sancionatorio, aun cuando se sustente en un acto administrativo motivado y sustentado en un previo concepto técnico.

Sobre este aspecto no obstante, debe tenerse en cuenta que la infracción ambiental a la que alude el régimen sancionatorio ambiental contenido en la Ley 1333 de 2009, no solamente tiene lugar cuando quiera que medie la violación por acción u omisión de las normas de carácter ambiental contenidas en las disposiciones constitucionales, legales y actos administrativos emitidos por las autoridades ambientales competentes, sino que también pueden tener origen en la comisión de un daño ambiental, lo que en juicio de la presente investigación, conlleva a considerar que la revocatoria de la licencia ambiental calificada como sanción ante las infracciones ambientales, es la complementación de la voluntad del legislador plasmada en el artículo 62 de la Ley 99 del 93, en su afán proteccionista del ambiente y los recursos naturales, cuando el administrado incumple los las condiciones inmersas en la autorización emanada de la autoridad ambiental.

Ante este escenario y si bien pudiese presentarse ambigüedad en el trámite a seguir tratándose de la revocatoria de la licencia ambiental, sea que ésta sea sustentada en un concepto técnico ante el incumplimiento de sus términos por el titular sin necesidad de su consentimiento previo y expreso, o bien resulte

⁸¹ HURTADO MORA y MANTILLA OLIVEROS. Op. cit., p. 427.

del curso de un proceso sancionatorio, caso en el cual se presume la culpa o dolo del infractor ambiental, lo determinable es considerar que el papel de las autoridades ambientales se ha dirigido a la protección del derecho al medio ambiente sano, concediendo la primacía al interés general respecto del interés particular que asiste al titular de la licencia ambiental. Se tiene entonces que “(...) la revocación sanción en materia ambiental, deja sin efecto el título administrativo que puede consistir en una autorización o permiso y que remueve el obstáculo para ejercer un derecho preexistente, en la especie, la libertad de desarrollar actividades económicas, respetando las normas legales que la regulan”⁸².

La Corte Constitucional en Sentencia C-219 de 2017 por la cual se resolvió una demanda de inconstitucionalidad respecto del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009, depuso:

En suma, se tiene que con la Ley 1333 de 2009, Colombia avanzó significativamente en el establecimiento de un régimen sancionatorio ambiental que se hacía necesario ante la dispersión y deficiencia normativa, pero sobre todo respondiendo a las exigencias que la Constitución ecológica de 1991 imponía sobre la materia. En cuanto a las infracciones por violación de la normatividad ambiental vigente, aun cuando el legislador no hizo una relación taxativa de los preceptos que establecen los mandatos cuya violación configura una infracción en materia ambiental, hace remisión general al Código de Recursos Naturales Renovables, la Ley 99 de 1993, las demás disposiciones que las sustituyan o modifiquen y los actos administrativos de la autoridad ambiental competente. Así mismo, determina como constitutivo de infracción la comisión de un daño al medio ambiente. Ante esta normatividad, el operador administrativo o jurídico, al entrar a establecer una violación a las mismas, debe aplicar todo el conjunto de normas, aquellas que establezcan prohibiciones, condiciones, restricciones y obligaciones ambientales a sus destinatarios. De

⁸² BERMUDEZ SOTO, Jaime. Fundamento y límites de la potestad sancionadora administrativa en materia ambiental. En: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XL. Valparaíso, Chile, 1er semestre 2013. p. 9. [Consultado: 24 de mayo de 2019]. Disponible en Internet: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512013000100013.

*igual modo, los actos administrativos particulares pueden dar lugar a la imposición de sanciones ante su desconocimiento*⁸³.

No puede perderse de vista para concluir que, la revocatoria de la licencia ambiental como ejercicio del ius puniendi deriva de la potestad reconocida al Estado para hacer efectivos los fines a su cargo, dirigidos hacia la prestación de servicios a la comunidad y la garantía de los mismos, bajo la observancia de los principios regentes de la actuación administrativa, entre éstos el principio de legalidad investido con el fin de proteger la libertad individual, controlar la arbitrariedad judicial, asegurar la igualdad de todas las personal ante el poder punitivo estatal⁸⁴.

Lo anterior es igualmente aplicable cuando se trata de la revocatoria de la licencia como consecuencia del incumplimiento de las condiciones y exigencias conforme a los términos definidos en el acto de su expedición, caso en el cual no es exigible el consentimiento expreso o escrito de su beneficiario. Es ésta la excepción legal a la que hace referencia el mentado artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 al señalar: “Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular (...)”.

(Subrayado fuera del texto original), a lo cual se suma lo establecido en el artículo 62 de la Ley 99 del 93, que prescinde de dicho consentimiento, cuando se trate del incumplimiento de los términos dispuestos en la licencia ambiental.

⁸³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-216 de 1997, abril 19 de 2017. M.P. IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA.

⁸⁴ RAMIREZ TORRADO, María Lourdes. La reserva de ley en materia sancionatoria administrativa colombiana. En: Revista Universidad del Norte, 2009, p 138. Citado por: MANRIQUE, Julián Alfredo. En: Imposición y tasación de la sanción monetaria en la Ley 1333 de 2009. Bogotá. Grupo Editorial Ibáñez, 2018. p. 116.

Es indiscutible entonces que la licencia ambiental puede ser revocada sin el consentimiento expreso o escrito de su titular cuando se advierta el incumplimiento de los términos que condicionan la autorización de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 62 de la Ley 99 de 1993 siempre que en todo caso medie una resolución motivada sustentada en un concepto técnico; ello por cuanto es igualmente predicable respecto de la licencia ambiental, el deber de información que asiste a su titular ante cualquier situación anormal o distinta a la expedición de la autorización que conlleven a la modificación de la licencia, caso en el cual no podrá alegar que el incumplimiento deriva precisamente del desconocimiento o inoportunidad de las circunstancias sobrevinientes a la autorización.

En síntesis, la revocación de la licencia ambiental como resultado de la sanción impuesta por la autoridad ambiental como consecuencia de un procedimiento administrativo sancionatorio o en razón del incumplimiento de sus términos por parte del beneficiario, o bien derivada de la reincidencia en el incumplimiento grave de las medidas dispuestas en la autorización ambiental, es signo de la potestad sancionatoria del Estado, que en todo caso debe por tal, procurar el respeto de los derechos de defensa y debido proceso⁸⁵.

2.2 EFECTOS DE LA REVOCACIÓN DE LA LICENCIA AMBIENTAL

La revocación de un acto administrativo como se ha mostrado se constituye en una potestad de la Administración que acogiendo los postulados constitucionales y legales, confiere a ésta el ejercicio de control respecto de sus propios actos para dejarlos incluso sin efectos, aun cuando éstos hayan

⁸⁵ AMAYA ARIAS, Ángela María y DEL VALLE MORA, Eduardo José Jorge Iván. En: La función compensatoria de la sanción ambiental y su incoherente aplicación normativa y fáctica. En: Poder Sancionador de la Administración Pública: discusión, expansión y construcción. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2005. p. 566.

adquirido firmeza; lo anterior ante la inoportunidad o inconveniencia que tales actos administrativos pudieren generar en el mundo jurídico, todo en marco de la protección del interés público.

Tratándose de la licencia ambiental, es fundamental analizar en breves, los efectos que la revocación implica, de acuerdo a la esencia del acto administrativo contenido en la licencia. En efecto, la autorización de la ejecución de un proyecto por parte de su titular que en sí mismo pudiere ocasionar impactos al ambiente, no es ilimitada; su revocación de hecho se encuentra autorizada, y en tal sentido, debe mirarse las consecuencias que el acto de revocación acarrea, sea que opere por razones de mérito del acto administrativo o a modo de sanción ante una infracción ambiental o por el incumplimiento de las condiciones de la autorización otorgada.

En ambos eventos, la revocatoria es una potestad de la Administración tal como se refirió en el apartado anterior y lo que conlleva al amparo de las normas que regulan la figura, es la desaparición del mundo jurídico de la autorización contenida en la licencia ambiental.

Sin embargo, en juicio de esta investigación debe considerarse que el acto de revocación que se caracteriza por ser independiente e individual y de algún modo, secundario pues versa sobre un objeto ya abordado por un acto administrativo anterior al cual afecta⁸⁶, varía en cuanto a los efectos de vigencia del acto revocado, según se trate de la motivación de la revocatoria.

En efecto, si se trata de un acto administrativo revocado en aras a preservar el interés general sea por circunstancias sobrevinientes, o bajo los

⁸⁶ BALZÁN PÉREZ, Juan Carlos. La potestad revocatoria de la administración. Colección cuadernos. Tomo I. Caracas: Editorial Sherwood, 1998, p. 30. Citado por: MORON, Juan Carlos. La revocación de actos administrativos, interés público y seguridad jurídica. En: DERECHO PUCP. Lima. 2011, No. 64. p. 444.

presupuestos de la Ley 1473 de 2011 o en usanza de los principios de prevención o precaución, el acto originario de la licencia no desaparece en sí mismo, sino que muta en su condición precisamente ante la imposibilidad de continuar ejerciendo la actividad autorizada por ser ésta inconveniente para el ambiente o los derechos colectivos, y que pueden conllevar a limitar, restringir o prohibir la actividad autorizada⁸⁷.

En otro contexto, cuando la revocación de la licencia ambiental emerge a modo sanción o ante el incumplimiento de los términos de la misma, la revocación aparece como una consecuencia ante el incumplimiento de una carga implícita o expresamente incorporada al acto administrativo favorable, por lo que lo sobreviniente es la extinción del acto administrativo⁸⁸, el despojo de sus efectos jurídicos, su pérdida de vigencia.

Ahora bien, si referimos a los efectos de la revocatoria del acto administrativo en el tiempo, tratándose de la licencia ambiental, es aplicable la regla general de la producción de efectos ex nunc, es decir, a partir del momento que queda en firme la decisión, aunque en principio dada la naturaleza de la licencia y su carácter revocable como se analizó anteriormente, no puede pregonarse la intangibilidad de los derechos que pudieren resultar afectados con la revocación, supuesto que en criterio de la investigación, solo tiene lugar cuando la revocatoria de la licencia ambiental surge como sanción ante la comisión de una infracción ambiental o bien, por el incumplimiento de los términos de la licencia, o ante la reincidencia del incumplimiento grave por parte del titular, formulaciones éstas que serán analizadas de modo amplio en apartados subsecuentes.

⁸⁷ MORÓN, Op. cit., p. 445.

⁸⁸ MORÓN, Op. cit., p. 448.

De otra parte, si la revocatoria de la licencia ambiental se impone como medida de protección del ambiente y los derechos colectivos bajo los supuestos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la licencia ambiental revocada si bien es despojada de sus efectos jurídicos hacia el futuro, merece la decisión anulatoria del juez competente para el restablecimiento de los derechos conculcados⁸⁹.

En concordancia, el Consejo de Estado en pronunciamiento de la figura al amparo del Decreto 01 de 1984 de intrínseca semejanza con la regulación actual de la revocación de actos administrativos, señaló:

En efecto, la revocatoria como mecanismo de control de la legalidad de los actos administrativos sólo tiene efectos futuros y en tal medida simplemente pone fin a su vigencia; pero si eventualmente ellos produjeron efectos jurídicos, tales resultados tienen su prolongación en el tiempo, por lo que, resulta imprescindible la decisión anulatoria del juez competente para el restablecimiento de los derechos conculcados. De otra parte dado que los actos administrativos están revestidos de la presunción de legalidad y que las causales de revocación pueden atender incluso aspectos de conveniencia para evitar que los actos causen agravio injustificado o atenten contra el interés público, de todas maneras la decisión anulatoria del Juez constituye un imperativo para desvirtuar de manera eficaz la presunción de legalidad, todo de acuerdo con lo previsto por el Código Contencioso Administrativo en su artículo 69⁹⁰.

⁸⁹ Véase la jurisprudencia del Consejo de Estado que cita: “En efecto, la revocatoria como mecanismo de control de la legalidad de los actos administrativos sólo tiene efectos futuros y en tal medida simplemente pone fin a su vigencia; pero si eventualmente ellos produjeron efectos jurídicos, tales resultados tienen su prolongación en el tiempo, por lo que, resulta imprescindible la decisión anulatoria del juez competente para el restablecimiento de los derechos conculcados. De otra parte dado que los actos administrativos están revestidos de la presunción de legalidad y que las causales de revocación pueden atender incluso aspectos de conveniencia para evitar que los actos causen agravio injustificado o atenten contra el interés público, de todas maneras la decisión anulatoria del Juez constituye un imperativo para desvirtuar de manera eficaz. la presunción de legalidad”. (CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta. Sentencia del 18 de febrero de 2016. C.P. Mariela Vega de Herrera. Exp: 8601).

⁹⁰ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta. Sentencia del 30 de enero de 1998. C.P. ROCÍO ARAUJO OÑATE. Exp: 86001.

Empero a más de estos pronunciamientos aislados, la jurisprudencia del máximo tribunal de lo Contencioso Administrativo ha guardado su posición en cuanto a que la exclusión del ordenamiento jurídico de los efectos del acto administrativo objeto de revocatoria únicamente son hacia el futuro, esto es, ex nunc. Sostiene así esa Corporación⁹¹, que la revocatoria directa de un acto administrativo no puede proyectar sus efectos de manera retroactiva, esto es, hacia el pasado, ex tunc, en primer lugar, porque el acto revocatorio, o a través del cual se revoca, tiene el carácter constitutivo de nuevas situaciones jurídicas, lo que implica que sus efectos se producen a partir de su existencia, y porque en virtud del principio de legalidad, el acto administrativo ha cumplido sus efectos, tesis ésta aplicable cuando se trata de la licencia ambiental revocada en los casos antes indicados que derivan de la óptica de la potestad administrativa propiamente dicha.

⁹¹ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera. Sentencia del 13 de mayo de 2009. C.P. MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR. Exp: 15652.

3. LA REVOCATORIA DE LA LICENCIA AMBIENTAL EN EL MARCO DE LOS PRESUPUESTOS DE SITUACIONES PROTEGIBLES BAJO EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA

La confianza legítima es un principio reconocido en el Derecho Comparado de génesis alemana, y aplicable en Colombia, gracias al desarrollo del concepto en la jurisprudencia y la doctrina.

En el ordenamiento jurídico colombiano y más aún en la Constitución Nacional no se ha estipulado propiamente la nominación de la confianza legítima, constituyéndose ello en una dificultad para su aplicación en marco de las relaciones jurídicas: primeramente, porque no cuenta con expresa consagración de rango constitucional y en segundo lugar, porque no se ha determinado con certeza si se trata de un principio que por tal, pudiere catalogarse como orientador del orden jurídico en razón de la fuerza vinculante que se reconoce a éstos⁹².

Sin embargo, los inconvenientes reseñados se hacen aparentes cuando se examina el desarrollo que sobre la institución ha realizado la jurisprudencia y la doctrina y más aún de principios que sí han tenido cabida en la Constitución Nacional aun de forma indirecta tal como lo depone la jurista María José Viana Cleves⁹³, quien refiere que el principio de confianza legítima se contiene en el principio de buena fe consagrado en el artículo 83 constitucional y en el artículo 1º que implanta el Estado de Derecho⁹⁴, que a su vez, implícitamente contiene

⁹² VIANA CLEVES, María José. El principio de confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 155.

⁹³ *Ibíd.*, p. 155.

⁹⁴ Al respecto ha señalado la doctrina: "(...) no sólo está compuesto por principios formales, tales como el reconocimiento de un catálogo de derechos fundamentales, el sometimiento de los órganos del Estado al Derecho y la división de poderes, sino además por principios de justicia material, dentro de los cuales se encuentra la seguridad jurídica y por tanto también el

el conocido como principio de seguridad jurídica, el cual concomitante lleva inmerso otro no menos importante, el de legalidad, en su “doble condición: de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador”⁹⁵.

En cuanto a su concepción, el Consejo de Estado⁹⁶ ha señalado que la confianza legítima no es de estirpe legal y más aún ni siquiera jurisprudencialmente pueda dársele una connotación unívoca, pues en efecto, su soporte constitucional deriva de varios principios de jerarquía superior: principio de seguridad jurídica contenidos en los artículos 1 a 4 de la Constitución Política y de la buena fe a que se refiere el artículo 83 ídem.

De su parte, la Corte Constitucional ha definido el principio de confianza legítima desde su alcance:

*El principio de la confianza legítima es un corolario de aquel de la buena fe y consiste en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un período de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica. No se trata, por tanto, de lesionar o vulnerar derechos adquiridos, sino tan sólo de amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate de comportamientos activos o pasivos de la Administración Pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas (...)*⁹⁷.

segundo fundamento constitucional del principio de confianza legítima” (BERNAL PULIDO, Carlos. El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2003. p. 600-602. Citado por: VIANA CLEVES. Op. cit., p. 107).

⁹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-710 de julio 5 de 2001. M.P. JAIME CORDOBA TRIVIÑO.

⁹⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta. Sentencia de mayo 21 de 2002. M.P. JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ. Exp: 0042

⁹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-131 de 2004, 19 de febrero de 2004. M.P. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

Lo propio ha hecho la doctrina: “La protección de la confianza, en un sentido jurídico, significa, por tanto, una garantía en el ámbito público, consistente en la defensa de los derechos del ciudadano frente al Estado y en la adecuada retribución a sus esperanzas en la actuación acertada de éste. De esa forma su ambiente de actuación se extiende tanto al campo de la Administración de la de la legislación, como por último, de la jurisprudencia”⁹⁸.

En sustento de las definiciones desarrolladas doctrinaria y jurisprudencialmente, y tratándose de la licencia ambiental, el principio de confianza legítima adquiere singular importancia cuando quiera que por disposición expresa del artículo 62 de la Ley 99 del 93, su revocatoria o suspensión no requiere de consentimiento expreso o escrito del beneficiario de la misma, supuesto aplicable en juicio de la investigación solo al dispuesto en la norma en cita, esto es, cuando se trate del incumplimiento de las condiciones y exigencias establecidas conforme a los términos definidos en el acto de su expedición; lo anterior, no desvirtúa analizar la aplicabilidad de la figura, cuando la revocatoria provenga de alguno de las causales establecidas en el nominado comúnmente CPACA, que en todo caso, sí requiere del consentimiento previo y escrito del titular de la licencia.

Teniendo de presente entonces los supuestos fácticos establecidos en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 y bajo el entendido que la licencia ambiental constituye un acto administrativo de carácter particular y concreto con impacto en derechos de interés colectivo, el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular de la licencia son necesarios para su revocación (artículo 97 Ley 1437 de 2011), y por tanto, ante la negativa del consentimiento, lo dable para el Estado es demandar su propio acto ante la Jurisdicción de lo

⁹⁸ BERMUDEZ SOTO, Jorge. El principio de confianza legítima en la actuación de la administración como límite de la potestad invalidatoria. En: Revista de Derecho. Diciembre, 2005, Vol. XVIII. p. 89. [Consultado en: 2 de junio de 2019]. Disponible en internet: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2283091>.

Contencioso Administrativo, so pena que la transgresión de la mentada disposición, conlleve a la defraudación de la confianza en la Administración Pública.

Ello encuentra pleno eco en el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional, que en reiterados pronunciamientos han destacado la importancia del consentimiento como previo requisito a la revocatoria de un acto administrativo de carácter particular y concreto y en caso de no contar con la anuencia del particular en forma directa, la autoridad pública deberá acudir a la jurisdicción administrativa para demandar su propio acto a través de la acción de lesividad; si la Administración decide revocar el acto administrativo prescindiendo de la intervención del juez correspondiente, desconoce los principios de seguridad jurídica y legalidad que en este caso obran en favor del particular, quien confía que sus derechos se mantendrán inmodificables, hasta que él acepte que se modifiquen o el juez lo decida⁹⁹.

Así, la Corte Constitucional en Sentencia de Unificación SU 050 de 2017, destacó:

La prohibición de revocar actos administrativos de contenido particular y concreto se ha justificado en la jurisprudencia, a partir de la garantía de los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y el respeto de los derechos adquiridos que avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la Administración a través de un acto administrativo” y fortalecen la relación entre la Administración y los particulares¹⁰⁰.

⁹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-315 del 17 de julio de 1996. M.P. JORGE ARANGO MEJÍA.

¹⁰⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-050 del 2 de febrero de 2017. M.P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

No obstante, tratándose de la licencia ambiental, respecto de la cual dada la preceptiva legal y más aún el desarrollo jurisprudencial que la ha catalogado como un acto administrativo esencialmente revocable¹⁰¹, la investigación se dirige hacia la trascendencia del principio de confianza legítima en marco de decisiones adoptadas por la autoridad ambiental competente luego un riguroso análisis técnico que conceden la autorización para el uso y explotación de recursos naturales para la ejecución de un proyecto, y que aludiendo a la naturaleza revocable y por tal, mutable que atañe a la licencia, ésta queda sin efectos invocando la primacía de los derechos colectivos y del ambiente, ante lo cual vale preguntarse si la confianza legítima puede convertirse en el justo medio de garantía de estabilidad de las decisiones administrativas que a través de la licencia ambiental como instrumento esencial de planificación del desarrollo sostenible busca materializarse.

En este sentido, acogiendo el desarrollo conferido al principio de confianza legítima y su marco de aplicación en la revocatoria de actos administrativos previniendo los cambios intempestivos y de algún modo arbitrarios, es necesario determinar si ello haya lugar en la licencia ambiental, pues aunque se reconoce como una autorización para el uso y explotación de los recursos naturales en aras a la ejecución de proyectos de desarrollo y por tal con efectos favorables o de ventaja para su beneficiario, no es menos cierto que el carácter de mutabilidad que acarrea, lleva a considerar la precariedad de su naturaleza, al punto que certeramente, no pudiese en principio considerarse como objeto de protección del principio de confianza legítima.

¹⁰¹ La Corte Constitucional en Sentencia C-328/1995 señaló: “La licencia ambiental es el acto administrativo de autorización que otorga a su titular el derecho de realizar una obra o actividad con efectos sobre el ambiente, de conformidad con las condiciones técnicas y jurídicas establecidas previamente por la autoridad competente. La licencia ambiental es esencialmente revocable. Para el efecto no se requiere del consentimiento expreso o escrito de su beneficiario, cuando no se estén cumpliendo las condiciones o exigencias establecidas en el acto de su expedición (L.99 de 1993, art. 62)”. (CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-328/1995 de 27 de julio de 1995. M.P. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ).

Corolario merece la pena el estudio desde el campo de revocación de la licencia ambiental como sanción imponible al beneficiario de la licencia ambiental ante una infracción ambiental en los términos dispuestos en el artículo 1º de la Ley 1333 de 2019, caso en el cual tratándose de un procedimiento administrativo sancionatorio de carácter ambiental, es menester garantizar el debido proceso y derecho de defensa; no puede dejarse de lado que ante la reincidencia en el incumplimiento de las medidas establecidas en la autorización contenida en la licencia, siempre y cuando dicho incumplimiento sea grave, también es procedente la revocatoria, por lo cual en el presente acápite se analizará la procedencia de invocación del principio de confianza legítima también bajo dichos supuestos.

A propósito del fin propuesto en este apartado, se examinará el principio de confianza legítima en relación con la esencia del acto administrativo contentivo de la licencia ambiental, llámese un acto con características propias y trascendentes hacia el interés general de acuerdo a la connotación referida en el primer capítulo de la investigación, sin perder de vista el carácter esencialmente revocable que la normatividad aplicable le ha atribuido.

3.1 LA LICENCIA AMBIENTAL COMO OBJETO DE PROTECCIÓN DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA

La licencia ambiental como acto administrativo especial y complejo, y por tal en esencia, un acto administrativo particular y concreto con relevancia en los derechos e intereses colectivos, se erige como un acto favorable de carácter ambiental que concede al titular de la licencia, la autorización para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por su beneficiario, de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada; no obstante la favorabilidad que se confiere al titular de

la licencia, no garantiza la inmutabilidad del acto, esto es, se trata de un acto administrativo que bien reconoce cierto estatus jurídico al beneficiario pero ello no alcanza con suficiencia para que se anule la concepción de su revocabilidad.

Lo anterior por consiguiente nos invita a determinar, cuál es la real naturaleza de la licencia más allá de la aplicabilidad de la teoría del acto administrativo, esto es, a la luz de los fines de protección de la confianza legítima.

Pues bien, en lo relativo a la licencia ambiental, el Consejo de Estado ha señalado:

Los actos administrativos que confieren permisos, licencias, autorizaciones y similares, son actos provisionales, subordinados al interés público y, por lo tanto, a los cambios que se presenten en el ordenamiento jurídico respectivo, cuyas disposiciones, por ser de índole policiva, revisten el mismo carácter, como ocurre con las normas pertinentes al caso, esto es, las relativas al uso del suelo y desarrollo urbanístico¹⁰².

En el escenario planteado, bajo la perspectiva del principio de confianza legítima y su objeto de protección, es dable considerar si la licencia ambiental es efectivamente una expectativa legítima o una mera expectativa, o bien, un derecho adquirido, teniendo de presente el desarrollo doctrinario y jurisprudencial de la figura, pues como se indicó antes, el principio de confianza legítima no ha tenido despliegue positivo en el ordenamiento jurídico; incluso en vía de su desarrollo jurisprudencial no existe la diáfana idea del objeto de protección del principio de confianza legítima, pues como se analizará subsecuentemente, en algunos casos ha ordenado la protección de meras expectativas, en otras ocasiones ha negado el reconocimiento de

¹⁰² CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 12 de agosto de 1999. C.P. JUAN POLO FIGUEROA. Exp: 5500.

expectativas legítimas y algunos momentos ha negado las expectativas legítimas dirigiendo sus propósitos de salvaguarda a los derechos adquiridos¹⁰³.

Ante la falta de delimitación del concepto, se propende analizar en el presente acápite cada uno de los que se suponen constituyen el objeto de protección del principio de confianza legítima, para así llegar a establecer dada la naturaleza reconocida a la licencia ambiental, su encuadramiento en marco del enunciado principio, es decir, si se trata de un derecho adquirido o de una expectativa legítima, incluso de una mera expectativa.

3.1.1 La licencia ambiental: ¿una mera expectativa?

Las meras expectativas son previsiones o esperanzas fundadas en la probabilidad de los eventos que bien pudieren o no ocurrir en el campo de las relaciones jurídicas. Josserand se ha referido a ellas como situaciones de hecho que no están protegidas jurídicamente y por tal, se asimilan a castillos en el aire¹⁰⁴.

En el entendido de la definición y su alcance, la Corte Constitucional ha señalado: “Las meras expectativas consisten en probabilidades de adquisición futura de un derecho que, por no haberse consolidado, pueden ser reguladas por el Legislador, con sujeción a parámetros de justicia y de equidad¹⁰⁵”. En igual sentido, dicha Corporación estableció que las meras expectativas a diferencia de las situaciones jurídicas consolidadas, sí pueden ser modificadas por la ley o por disposición de las autoridades administrativas o judiciales¹⁰⁶.

¹⁰³ VIANA CLEVES, María José. Op. cit., p. 209.

¹⁰⁴ JOSSERAND, Louis. Derecho Civil, Tomo I. Buenos Aires: Editorial Bosh, 1950. p. 77y sgtes. Citado por: VIANA CLEVES. Op. cit., p. 197.

¹⁰⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-242 del 1º de abril de 2009. M.P. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

¹⁰⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-314 del 1º de abril de 2004. M.P. MARCO GERARDO MONROY CABRA.

Así, para los efectos que importan a este trabajo, considerando como se ha enunciado, que las meras expectativas son ilusiones que se encuentran en la mente de un individuo, desprovistas de efectos jurídicos, y que por tal, no vinculan la voluntad de la Administración, conlleva a inferir que la licencia ambiental, autorización otorgada por el Estado a través de un acto administrativo, que habilita en favor del administrado, la explotación de los recursos naturales para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al seguimiento y control de la autoridad ambiental para el manejo de los efectos que pudiera ocasionar, en modo alguno puede catalogarse como una mera expectativa.

Lo anterior por cuanto se ha determinado que la licencia ambiental se materializa en un acto administrativo de contenido particular y concreto, sujeto al control y verificación técnica de la autoridad competente, que impone al titular una serie de obligaciones que deben cumplirse, so pena de las acciones que asisten a la autoridad administrativa de requerir su observancia en cualquier tiempo y como se ha establecido, proceder incluso a su revocación.

3.1.2 La licencia ambiental desde la teoría de los derechos adquiridos

Los derechos adquiridos son aquellas situaciones jurídicas consolidadas en cabeza de un individuo que le otorgan la facultad de exigir del Estado su protección y de los particulares, su respeto¹⁰⁷.

A ellos refiere el artículo 58 constitucional que establece:

“Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social”.

¹⁰⁷ VIANA CLEVES, María José. Op. cit., p. 203

Para la Corte Constitucional¹⁰⁸, los derechos adquiridos son aquellos que se entienden incorporados al patrimonio de una persona, y queda a cubierto de cualquier acto oficial que pretenda desconocerlo, pues la propia Constitución lo garantiza y protege. Siguiendo la misma línea, la Corte depuso acerca de los derechos adquiridos, como aquellas situaciones jurídicas individuales que han quedado establecidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que en tal virtud se entienden incorporadas válida y definitivamente al patrimonio de una persona¹⁰⁹.

En lo que atiene al principio de confianza legítima, en juicio de la jurista Viana Cleves¹¹⁰, su aplicación a la teoría de los derechos adquiridos es irrelevante. Ello por cuanto en opinión de la docente que palmariamente se comparte en principio, cuando un sujeto sea éste público o privado afecta el derecho adquirido de un particular, afecta también la confianza legítima que se consolidó en favor de éste, quien cuenta ahora en todo caso, con una vía ordinaria propia para la protección de su derecho, no siendo dable acudir a su protección alegando la confianza legítima respecto del mismo.

Sin embargo, no puede desconocerse que la actuación de las autoridades en no pocas ocasiones advierte inobservancia respecto de la inmutabilidad de los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas con ocasión de aquellos. En efecto, es claro que cuando el Estado vulnera los derechos adquiridos de quien ostenta su titularidad, y por ende transgrede las situaciones jurídicas consolidadas en su favor, ello de algún modo, implica la defraudación del principio de confianza legítima.

¹⁰⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-168 del 20 de abril de 1995. M.P. CARLOS GAVIRIA DÍAZ.

¹⁰⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-789 del 24 de septiembre de 2002. M.P. RODRIGO ESCOBAR GIL.

¹¹⁰ VIANA CLEVES. Op. cit. p. 207.

Volviendo al tema eje de la investigación, en lo que atiene a la licencia ambiental y del periplo de la figura de los derechos adquiridos, es pertinente acotar en el análisis de la sentencia C-035 de 2016¹¹¹, por medio de la cual, entre otros, se declaró la inexecutable del parágrafo 1^o¹¹² del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, y que para la temática que nos ocupa como bien cita, el profesor Macías Gómez¹¹³, deja entrever la dicotomía de la Constitución en el gobierno de la sociedad: de una parte, con sustento en la libre iniciativa privada como único motor del desarrollo y bienestar de la sociedad, y de otra, la supremacía de derechos colectivos y fundamentales que suponen la existencia de un interés público que da lugar a la necesidad de un Estado intervencionista que promueve el desarrollo a través de ese equilibrio entre el interés privado y público, haciendo prevalecer este último.

En la sentencia, la Corte esfuerza su análisis en resolver el siguiente problema jurídico: ¿El restablecimiento de los fundamentos jurídicos con base en los cuales la Administración otorgó licencias ambientales y/o contratos de concesión, para

¹¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-035 del 8 de febrero de 2016. M.P. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

¹¹² LEY 1753 DE 2015, artículo 173, Parágrafo Primero. “Al interior del área delimitada como páramo, las actividades para contrato y licencia ambiental con el instrumento de control y manejo ambiental equivalente, que hayan sido otorgados con anterioridad al 9 de febrero de 2010 para las actividades de minería, o con anterioridad al 16 de junio de 2011 para la actividad de hidrocarburos, respectivamente, podrán seguir ejecutándose hasta su terminación, sin posibilidad de prórroga. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las Autoridades Ambientales deberán revisar las Licencias Ambientales otorgadas antes de 1a entrada en vigencia de la prohibición, en las áreas de páramo delimitadas y las mismas estarán sujetas a un control, seguimiento y revisión por parte de las autoridades mineras, de hidrocarburos y ambientales, en el marco de sus competencias y aplicando las directrices que para el efecto defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En todo caso, el incumplimiento de los términos y condiciones en los cuales se otorgaron las autorizaciones mineras o ambientales, dará lugar a la caducidad del título minero de conformidad con lo dispuesto en el código de minas o la revocatoria directa de la licencia ambiental sin el consentimiento del titular y no habrá lugar a compensación alguna.

Si a pesar de la existencia de la licencia ambiental no es posible prevenir, mitigar, corregir o compensar los posibles daños ambientales sobre el ecosistema de páramo, la actividad minera no podrá seguir desarrollándose (...).”

¹¹³ MACÍAS Gómez, Luis Fernando. Algunas reflexiones derivadas del fallo sobre páramos. Bogotá: Legis, 2016.

preservar los derechos adquiridos, justifica constitucionalmente el levantamiento de la prohibición para desarrollar proyectos y actividades mineras y de hidrocarburos en ecosistemas de páramo a sus titulares?

En respuesta al problema jurídico planteado, la Corporación luego de varias disertaciones concluyó:

“(...) Por tanto, si bien la actividad de explotación de recursos naturales se encuentra protegida por la Constitución, en tanto que es una actividad de explotación de recursos estatales debe consultar al interés general, y por ello, el margen de libertad de decisión de los particulares es significativamente menor que para el desarrollo de otras actividades económicas. Es decir, al tratarse de la explotación de recursos que son de propiedad del Estado, es éste quien tiene la facultad, no la obligación, de determinar las condiciones para que se desarrollen dichas actividades. De tal modo, el hecho de que el Estado haya otorgado una licencia ambiental para llevar a cabo una actividad extractiva no es óbice para que el mismo Estado prohíba la realización de tal actividad, con posterioridad a su expedición, como lo hizo el Legislador en el Código de Minas y en el anterior Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

(...) Por lo anterior, es necesario concluir que en virtud de lo dispuesto en los artículos 1º, 58, 80 y 95 de la Constitución Política, la protección del ambiente prevalece frente a los derechos económicos adquiridos por particulares mediante licencias ambientales y contratos de concesión en las circunstancias en que esté probado que la actividad produce un daño, o cuando exista mérito para aplicar el principio de precaución para evitar un daño a los recursos naturales no renovables y a la salud humana.

En síntesis, si bien y aun imprecisamente la sentencia alude a la licencia ambiental como un derecho adquirido, también confiere a la Administración la potestad de dejarla sin efectos, apuntando a la prevalencia del interés general, más, a la aplicación del principio de precaución para evitar un daño a los recursos naturales y general a los derechos e intereses colectivos.

Ello sin lugar a dudas, lleva inmerso efectos colaterales que bien pudieren surgir para el Estado, tal como lo ha advertido la doctrina:

Como bien lo ha reiterado la Corte, no existen derechos adquiridos en materia ambiental, pues los titulares de los contratos para la exploración y explotación de minerales e hidrocarburos no adquirieron derecho ambiental alguno en virtud de los instrumentos otorgados para condicionar el desarrollo de sus actividades. Sin embargo, lo que olvidó la Corte es que sí habían adquirido el derecho a explorar y explotar temporalmente los recursos naturales no renovables, para hacerse dueños de estos una vez extraídos, a cambio de una contraprestación económica a favor del Estado. Y también desconoció que estos titulares atravesaron largos procedimientos administrativos para obtener tales derechos e invirtieron cuantiosas sumas para desarrollar la actividad extractiva y dar cumplimiento a obligaciones contractuales y legales. En suma, el mismo Estado que les autorizó tales actividades hoy las prohíbe, aduciendo la protección de un bien superior y desconociendo sus derechos adquiridos en la materia.¹¹⁴

Atendiendo a lo expuesto, es claro que la licencia ambiental no puede erigirse como un derecho adquirido para su beneficiario si se tiene en cuenta la definición en marco del derecho de propiedad a la que refiere el artículo 58 constitucional. Sin perjuicio de ello, es innegable que la licencia ambiental sí confiere a su titular, un derecho de uso y explotación de los recursos naturales renovables para la ejecución de la obra o actividad con obligaciones correlativas para el manejo de los impactos que en desarrollo del proyecto bien pudieren producirse, tal como lo cita el tratadista Jorge Iván Rincón Córdoba¹¹⁵, quien ha señalado que a partir de la licencia ambiental se constituyen derechos de contenido económico, que por serlo no son imperativos pues pueden verse afectados cuando las condiciones en que se ésta fue otorgada cambian y revelan la posible afectación del medio ambiente; así, cita el jurista, que el derecho económico que en sí mismo otorga la licencia,

¹¹⁴ VILLA GARCIA, María Paula. Algunas reflexiones derivadas del fallo sobre páramos. Bogotá: Legis, 2016.

¹¹⁵ RINCON CORDOBA. Op. cit., p. 291-292.

se erige como precario, en la medida es que es posible su modificación y revocación cuando varían las circunstancias que le dieron origen.

Así, no puede predicarse entonces que la licencia ambiental per sé se erija como un derecho adquirido, pues tratándose de un acto administrativo esencialmente revocable como lo ha reconocido la jurisprudencia que además no concede traslado de bien alguno al patrimonio de su titular, no podría reconocérsele dicho estatus. Ello no es óbice para preguntarse, si la licencia ambiental concede a su beneficiario una situación jurídica consolidada, frente a lo cual es pertinente señalar que bajo el entendido que ésta corresponde a aquella situación que no puede cambiarse o modificarse por constituir situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido por haber cumplido con las condiciones contempladas en la ley para su reconocimiento, y por lo mismo han reconocido a favor de sus titulares derechos que deben ser respetados, no es aplicable el concepto cuando quiera que se trate de una licencia ambiental, que se itera tiene un carácter esencialmente revocable.

3.1.3 La licencia ambiental desde la óptica de las expectativas legítimas

Las expectativas legítimas se definen como aquellas esperanzas que surgen a favor de un particular, fundamentadas en signos externos o en bases objetivas, lo suficientemente concluyentes como para orientar al ciudadano a una determinada conducta¹¹⁶.

Se trata de aquellos hechos, acciones y omisiones atribuibles a las autoridades públicas o a los particulares que ejercen funciones públicas y que suscitan dada su conducta, la confianza de los administrados¹¹⁷.

¹¹⁶ GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, J. Una aproximación a los principios de seguridad jurídica, buena fe y protección de la confianza legítima en derecho administrativo. Artículos Doctrinales: Derecho Administrativo, 2006. Citado por: VIANA CLEVES. Op. cit., 210.

¹¹⁷ VALBUENA HERNANDEZ, Gabriel. La defraudación de la confianza legítima. Aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2008. p. 159.

Para que las expectativas de un administrado sean protegidas jurídicamente, se requiere:

i. Que las expectativas se encuentren fundadas en unos hechos o circunstancias objetivas atribuibles al Estado, capaces de propiciar el surgimiento de la confianza; ii. Que esta pueda ser catalogada como legítima; iii. Que el administrado haya adoptado decisiones o realizado determinados comportamientos demostrativos de ella; iv. Que las autoridades hayan defraudado dicha confianza al modificar súbita e inesperadamente la situación jurídica del administrado, desconociendo de esta manera sus deberes de lealtad, probidad y coherencia; v. Que el Estado haya pretermitido la adopción de medidas encaminadas a conjurar moderar o evitar los efectos lesivos derivados de su conducta, impidiendo que el administrado se pueda adaptar a la nueva situación y vi. Que la protección de la confianza sea considerada prioritaria frente a la protección de otros principios y valores constitucionales, lo cual implica la ponderación de todos ellos frente al principio de confianza legítima ¹¹⁸.

La Corte Constitucional ha desarrollado el concepto de expectativas legítimas como aquellas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, sean éstos comportamientos activos o pasivos de la Administración Pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas¹¹⁹. Es decir, la Corte evoca como fundamentación del concepto de expectativas legítimas que se trate de actuaciones adecuadas a la legalidad y la buena fe, excluyendo aquellos actos expedidos con y por medios ilegales. Aunado a ello, la legitimidad de las expectativas ha de fundarse en comportamientos estables, reiterados y perennes, que derivan en el confiar en la actuación de la Administración Pública y crea en los particulares una esperanza y más aún, una convicción de buena fe.

¹¹⁸ VALBUENA HERNANDEZ. *Ibíd.*, p. 158.

¹¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-131 de 2004, 19 de febrero de 2004. M.P. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

Ello conlleva a determinar que el objeto de protección del principio de confianza legítima son las expectativas legítimas, esto es, expectativas reales, que nacen del actuar legítimo de la Administración y que generan en el particular, una convicción razonable, y que en consecuencia, le atribuyen un derecho protegible bajo el principio aludido.

En este orden de ideas, la confianza legítima desde la perspectiva de las expectativas legítimas, lleva intrínseca su protección, cuando quiera que la convicción del particular no deriva de su arbitrio, sino de acciones legítimas y razonables por parte de la Administración Pública que conllevan a éste a creer en que las situaciones de hecho o derecho creadas, no serán modificadas intempestivamente, lo cual empero, no implica que se trate de decisiones que bien pueden ser modificadas por las autoridades pero siempre en marco de la equidad y la legalidad.

En efecto, “Las expectativas pueden ser objeto de alguna consideración protectora por el Legislador, con el fin de evitar que los cambios de legislación generen situaciones desiguales e inequitativas o de promover o de asegurar beneficios sociales para ciertos sectores de la población o, en fin, para perseguir cualquier otro objetivo de interés público o social”¹²⁰; lo anterior sin perjuicio que las expectativas legítimas no imponen un estatus quo ante una situación debidamente reconocida y validada, pero sí otorgan garantías para su estabilidad, e incluso propenden por hacer menos gravoso, un cambio o modificación de las circunstancias iniciales.

Se tiene entonces, que la licencia ambiental como se ha dicho, no confiere a su titular un derecho adquirido y por tal, no reconoce en sí misma una situación jurídica consolidada, más, sí constituye per sé, una expectativa legítima, válida

¹²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-242 de 2009 del 1º de abril de 2009. M.P. MAURICIO CUERVO GONZÁLEZ.

y oponible en su ejercicio frente a los cambios intempestivos e incluso arbitrarios de la autoridad ambiental, pues aunque se reconoce en ella su revocabilidad ante el incumplimiento de los términos en que fue concedida y sin el consentimiento previo del titular bajo algunos supuestos, tal potestad no conlleva un actuar ilimitado de la Administración ni la prescindencia de las normas aplicables, que pueda desconocer la rigurosidad del trámite adoptado para su otorgamiento, más cuando la revocatoria resulte de la incursión en alguna de las causales dispuestas en el CPACA.

Bajo este contexto, catalogándose la licencia ambiental como una expectativa que nace para su beneficiario, corolario es considerar que media respecto de ella, un propósito de protección en virtud del principio de confianza legítima, en tanto y cuanto, en él prima la confianza en el actuar de la Administración y la estabilidad de las decisiones en un acto administrativo favorable a sus intereses; lo anterior en contraposición del criterio del jurista Gabriel Valbuena Hernández, cuyas argumentaciones han sido ampliamente expuestas en el presente trabajo, pero que en este caso son de discrepancia para la autora.

En efecto, Valbuena Hernández ha señalado que no podrá hablarse de una situación de confianza legítima cuando la estabilidad o proyección futura de determinadas situaciones jurídicas alrededor de las que se crearon las expectativas están sometidas a cláusulas de precario o reservas de revocación, pues en tales casos, cita el docente, el Estado se encuentra jurídicamente habilitado para adoptar las medidas que considere oportunas, sin que ello pueda ser objeto de reproche¹²¹; de su parte, Viana Cleves acoge la postura que las expectativas legítimas son “aquellas esperanzas que de buena fe surgen a favor del particular con ocasión de ciertos signos externos y objetivos, emitidas por la Administración Pública, que conducen al individuo

¹²¹ VALBUENA HERNANDEZ, Gabriel. Responsabilidad del Estado por defraudación de la confianza legítima. Op. cit., p. 717.

a la realización de determinadas conductas dirigidas hacia la producción de efectos jurídicos, y que, por tanto, son objeto de protección por parte del Estado¹²².

En marco de la temática de investigación, la licencia ambiental no surge como una simple creencia o espejismo por el titular, sino que emerge de una actuación lícita resultado del análisis y técnico bajo un procedimiento reglado que por tal produce efectos jurídicos de oponibilidad para el titular básicamente dirigidos al manejo del entorno objeto de intervención para la ejecución del proyecto, y aunque respecto de la misma se predica un carácter revocable, ello no obedece sino a la protección que se confiere a los derechos e intereses colectivos como pilar de la primacía del interés general.

Así las cosas, se tiene por sentado que previo análisis, es menester señalar que la licencia ambiental sí constituye una expectativa legítima y por tal goza de protección al amparo del principio de confianza legítima como pretende demostrarse en resultado de la presente investigación, más allá de la precariedad que le ha sido conferida por el ordenamiento jurídico a partir de la revocabilidad que le es atribuida sin previo consentimiento de su titular bajo algunos supuestos dispuestos en la normatividad especial aplicable.

Para aseverar la exposición, es pertinente mencionar lo acontecido con la resonada licencia ambiental otorgada por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA a la empresa HUPECOL OPERATING CO LLC. para la ejecución del proyecto denominado "Área de Interés de Perforación Exploratoria Serranía", ubicado en jurisdicción de los Municipios de La Macarena en del Departamento del Meta y San Vicente del Caguán en el Departamento del Caquetá, y que fuere revocada un mes después por la

¹²² VIANA CLEVES. Op. cit. p. 221.

autoridad ambiental ante la solicitud de particulares reconocidos como terceros intervinientes, bajo el sustento de la declaratoria de Plan Integral de Manejo del Sector Río Losada – Caño Perdido.

En la Resolución No. 0424 de 2016¹²³, la ANLA justifica su decisión de revocación en la tratativa que asienta que las autorizaciones ambientales son actos administrativos de carácter provisional o actos condición, subordinados al interés público, en este caso la conservación del medio ambiente, los recursos naturales y la salud humana. Así, se cita en el acto administrativo que la licencia ambiental no comporta en sí un acto administrativo pétreo, pues el Estado a través suyo, no otorga derechos inquebrantables o inmodificables, ni renuncia a su control, ajuste, variación o a la verificación de la eventual improcedencia ambiental de los proyectos, obras o actividades que lo exijan, como tampoco los particulares pueden asumir que tales autorizaciones ambientales comprendan derechos sobre los cuales el Estado no pueda modificar, variar o ajustar cada instrumento de control, o inclusive revocarlo cuando las condiciones previstas en la ley y la técnica así lo exijan.

Arguye el acto administrativo que repone la decisión inicialmente adoptada, que todo proyecto, obra o actividad que requiera licencia o permiso ambiental para su ejecución, puede ser modificado, ajustado o revocado, cuando la normativa ambiental aplicable, la ciencia, la técnica y las circunstancias especiales ambientales de cada proyecto, obra o actividad determinen su necesidad y procedencia, pues no debe olvidarse que el ambiente es

¹²³ COLOMBIA. AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA. Resolución 0424 (19, abril, 2016). Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos en contra de la Resolución 0286 del 18 de marzo de 2016" [en línea]. Bogotá: El Ministerio. 1996. 16 p. [Consultado: 21 de enero de 2017]. Disponible en internet: https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/RESOLUCI%C3%93N%203997%20DE%201996.pdf.

patrimonio común de la humanidad, por su especial conexidad con la vida y la salud, y debe por ello el Estado propender por su adecuada Administración con el fin de prevenir, mitigar, corregir, compensar o recuperarlo de forma adecuada y eficaz.

La actuación de la autoridad ambiental conllevó a que el titular de la licencia ambiental instaurara una demanda judicial contra la ANLA hoy día en curso, arguyendo el despojo sin mayor rigor técnico de sus derechos adquiridos luego del cumplimiento del procedimiento por parte del particular, lo que en decir del accionante, no es más que la transgresión del principio de seguridad jurídica.

Lo expuesto indudablemente si bien conlleva a considerar que la autoridad ambiental actuó bajo la prerrogativa conferida en el ordenamiento jurídico en protección del ambiente, la salud y los recursos naturales que enmarcan la aplicación del principio de precaución, no es ajeno suponer empero que la actuación de la empresa beneficiaria de la licencia ambiental se encontraba amparada en el principio de legalidad, por lo que la revocatoria de la autorización para la ejecución del proyecto conlleva la afectación de los derechos derivados de la licencia. Como se ha señalado, si bien los actos administrativos ambientales no confieren ni otorgan derechos, sí hacen surgir efectos jurídicos derivados de una situación protegida, de una expectativa legítima fundada en el actuar de la Administración y en el cumplimiento de un trámite riguroso y reglado respecto del cual en modo alguno, se ha referido como incumplido o inobservado en el caso específico esbozado.

Con el fin de dar el último puntillazo al concepto, considerando la posición de la jurista María José Viana¹²⁴, se tiene que de las expectativas legítimas se

¹²⁴ VIANA CLEVES. Op. cit. p. 216-217.

predican las siguientes características: i) Legitimidad, por cuanto surgen de disposiciones y actuaciones jurídicas adecuadas a la legalidad y a la buena fe, excluyendo aquellas que devienen de actos ilegales de la Administración y, ii) Razonabilidad, a partir de la cual se impone a los sujetos de derecho la obligación de justificar y fundamentar jurídicamente las decisiones adoptadas para el caso de la Administración, y para los particulares, la motivación de las razones que aducen para haber consolidado en su favor el amparo del principio de confianza legítima.

En aplicación de lo anterior, tratándose de la licencia ambiental, se reitera que la autorización deriva del legítimo actuar de la Administración, de la manifestación de su voluntad que genera efectos jurídicos y que se plasma en un acto administrativo que autoriza la ejecución de un proyecto con la intervención que conlleva respecto de los recursos naturales, pero con unas obligaciones para el manejo de sus efectos, que en caso de incumplirse por el administrado, le hará acreedor de las medidas correspondientes, con lo que cobra vigencia la configuración del carácter de legitimidad. En lo que toca al principio de razonabilidad, el régimen aplicable a la licencia ambiental si bien en algunos supuestos prescinde del consentimiento previo del administrado, en modo alguno sustenta la modificación o incluso el despojo de los efectos jurídicos de la autorización, de una decisión arbitraria e infundada y ello correlativamente impone al titular de la licencia, la vicisitud de confianza en los actos positivos del actuar de la Administración.

Bajo los supuestos enunciados, en criterio de la presente investigación, la licencia ambiental sí se erige como una legítima expectativa para el administrado, y por tal, confiere a su titular la facultad de invocar su protección al amparo del principio de confianza legítima.

3.2 EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA COMO LÍMITE A LA REVOCATORIA DE LA LICENCIA AMBIENTAL

La lectura de líneas anteriores acerca de la protección de expectativas legítimas al amparo del principio de confianza legítima nos conduce a discurrir acerca del límite de la revocación de los actos administrativos en guarda de las primeras.

No es un asunto de fácil conclusión; en efecto, quien se ampara en sus legítimas expectativas si bien le es vedado aludir a un derecho adquirido en su favor de reconocida protección constitucional y legal, goza de ventajas ante el actuar de la Administración, pues en su defensa han sido reconocidas situaciones jurídicas subjetivas que merecen la merced del Estado.

Ello empero, bajo unos límites que el ordenamiento jurídico ha impuesto y que en la revocación de actos administrativos halla su fundamento cuando quiera que, ésta si bien no es la regla general sino la excepción pues lo propio es la irrevocabilidad de los actos administrativos, debe cumplir unas formalidades para su conducencia, y más aún, su aplicación debe fundarse en razones de mérito, oportunidad o conveniencia, y si se quiere de legalidad; en eventualidades en que ello no tenga lugar, surge en favor del administrado la suerte de oponer sus expectativas legítimas sobre el imperio de la revocación del acto administrativo que en su favor ha nacido a la vida jurídica.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha prohijado la mutabilidad de los actos administrativos de carácter general, y pregonado la inmutabilidad de aquellos de carácter subjetivo, salvo ante los supuestos contemplados en el ordenamiento jurídico. Lo complejo es entonces la adopción de la regla desarrollada por la jurisprudencia cuando se trata de expectativas legítimas y más aún en eventos como el que atañe a la licencia ambiental, que en sí no

crea derechos adquiridos en favor de su titular, pero sí una situación jurídica de ventaja, y respecto del cual pese al reconocimiento de su mutabilidad, no es desconocido la afectación de las expectativas del administrado, patrocinadas por la autoridad ambiental desde el inicio del trámite de habilitación de la ejecución del proyecto, obra o actividad de que se trate.

En efecto, en lo que atañe a la licencia ambiental catalogada como un acto administrativo esencialmente revocable cobra importancia lo expuesto, cuando circunstancias posteriores y sobrevinientes conllevan al despojo impetuoso de sus efectos, pese a que su otorgamiento ha sido el resultado de un procedimiento técnicamente estricto y riguroso acompañado por la autoridad ambiental y que es abruptamente desconocido arguyendo a la primacía del interés general y la protección de derechos e intereses colectivos.

En modo alguno, significa ello que en marco de quien realiza el presente trabajo, se atienda a la satisfacción de intereses particulares en desmedro del colectivo; se trata es de valorar que el licenciamiento ambiental trae consigo la observancia de muchos deberes correlativos para el titular no sólo una vez concedida la autorización y consecuente habilitación de la ejecución del proyecto, obra o actividad de que se trate sino aquellos que son impuestos al administrado en aras a garantizar el desarrollo sostenible que el instrumento de planificación ambiental acarrea. Es determinante entonces que el licenciamiento no constituye un procedimiento propio de la órbita reservada del administrado, pues deriva de la actividad de la Administración para quien es casi imperativo, estimar las mejores condiciones para que esos intempestivos cambios consideren un justo medio, evitando así incurrir en lesiones patrimoniales de impacto a la economía nacional.

En este contexto, es necesario analizar si bajo las fuentes de la confianza legítima, en otras palabras, la seguridad jurídica y la buena fe según el

desarrollo doctrinario y jurisprudencial ya mencionado, podrían contrarrestarse los efectos de la revocación de la licencia ambiental, es decir, si al amparo de tales principios, es aun oponible la expectativa legítima del titular de la licencia ambiental, o por lo menos, en qué modo, dichas expectativas legítimas pueden validarse ante las acciones positivas de la Administración en miras hacia la revocación del acto administrativo que contiene la licencia, o por lo menos, confieran al Estado aminorar las cargas que la revocatoria en sí acarrea para el titular de la licencia ambiental.

3.2.1 La seguridad jurídica predicable de las actuaciones administrativas como criterio de legitimación frente a la revocatoria de una licencia ambiental

La seguridad jurídica es un principio central en los ordenamientos jurídicos occidentales; en Colombia, es de estirpe constitucional desarrollado a partir del preámbulo de la Constitución Nacional y de los artículos 1 a 4 de la Carta Política, cuyo propósito es evitar la creación de grandes incertidumbres entre los particulares, creando situaciones estables y definidas conforme a derecho, fundamentada en el imperio de la justicia dentro de un determinado orden social¹²⁵.

Este principio requiere de una situación jurídica definida que acarreará consecuencias también jurídicas, las cuales serán plenamente identificadas y determinadas por el sujeto de derecho dentro de la sociedad y garantizadas por el Estado; por ello, la seguridad jurídica apunta a la estabilidad de la persona dentro del ordenamiento, de forma tal que la certeza jurídica en las relaciones de derecho público o privado, prevalezca sobre cualquier

¹²⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-502 de 27 de junio de 2002. M.P. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.

expectativa, indefinición o indeterminación, tal como ha sido reconocido en reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional¹²⁶.

La doctrina ha resaltado igualmente que la seguridad jurídica afirma la “certeza y permanencia en las situaciones jurídicas, de tal forma que en caso de ser favorables recibirán respaldo y protección del Estado, aun contra sí mismo”¹²⁷.

En gracia de discusión y en lo que atañe a la revocabilidad de los actos administrativos, llámese especialmente de aquellos cualificados como favorables como los de carácter ambiental, entre los cuales, la licencia ambiental constituye el ejemplo preponderante dado el papel que ocupa en la planificación de la economía nacional, imperioso es señalar que las circunstancias cambiantes en el uso de los recursos naturales no pueden ser desconocidas, pues ellas precisamente derivan de la incesante lucha entre el interés general frente a los intereses particulares de quien le es concedida la licencia para la ejecución de un proyecto, obra o actividad con impacto en el ambiente y los recursos naturales.

No obstante, la existencia de la potestad revocatoria de actos administrativos conduce naturalmente a la afectación de la seguridad jurídica; así, una amplia potestad revocatoria puede conllevar el debilitamiento y la precarización los derechos administrativos otorgados por la autoridad a los ciudadanos, en particular aquellos que dan lugar a una relación jurídica continuada en el tiempo; así, cuando la revocación es un fenómeno connatural al acto administrativo, presenciaremos derechos debilitados; por el contrario, en la medida que la revocación sea disciplinada y, en otros casos, impedida, tendremos derechos individuales más fortalecidos¹²⁸.

¹²⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-284 de 16 de junio 16 de 1994. M.P. VLADIMIRO NARANJO MESA.

¹²⁷ SANTOS RODRIGUEZ, Jorge. Op. cit., p. 175.

¹²⁸ MORÓN, Op. cit., p. 424.

Se tiene entonces que cuando la Administración profiere un acto administrativo está fijando un derecho en el caso concreto, de suerte que el administrado fundándose en el principio de seguridad jurídica, está llamado a confiar en la actuación administrativa y en la estabilidad de las decisiones favorables dictadas por las autoridades. En tal sentido, si la Administración decide su revocación por considerar que se trata de actos contrarios a derecho, o más aun actuando de manera forzosamente arbitraria incurre en un comportamiento desleal, incoherente y contradictorio, que atenta contra la seguridad jurídica¹²⁹.

De cara a la licencia ambiental que como se ha indicado le acompaña una calidad esencialmente revocable, esa connotación no puede predicarse en un desconocimiento absoluto de la expectativa que ha creado su otorgamiento en el beneficiario, y que, si bien no le concede el reconocimiento de un derecho consolidado o adquirido en su favor, sí crea una situación con efectos jurídicos que no puede ignorarse al arbitrio de la autoridad administrativa.

La prescripción que excepcionalmente se concede a la revocatoria de la licencia ambiental sin consentimiento previo y expreso por parte del titular de la licencia como fue enunciado en el capítulo anterior, solo ha de considerarse cuando quiera que tenga lugar el incumplimiento de los términos y condiciones de la misma y de modo innegable, cuando la revocación deriva de una infracción ambiental o ante el reincidente incumplimiento grave de las obligaciones inmersas en la autorización ambiental; en los demás casos, en aplicación del principio de seguridad jurídica precisamente, el destinatario de la autorización goza de una expectativa fundamentada en la actuación de la Administración, y en todo caso, en un procedimiento explícito y positivo dispuesto en la normatividad aplicable, previamente adelantado con

¹²⁹ GARCIA LUENGO, Javier. El principio de protección de la confianza en el Derecho Administrativo. Madrid: Civitas, 2001. p. 193.

rigurosidad técnica y bajo la prescripción del orden jurídico, que no puede ser desconocido en modo alguno, máxime cuando quiera que sobrevengan circunstancias que debieron ser consideradas durante la examinación del otorgamiento de la licencia, como ocurrió en el caso antes visto de la revocación de la licencia ambiental concedida a la empresa Hupecol OPERATING CO LLC.; en este caso, la licencia ambiental fue otorgada el 18 de marzo de 2016, revocada el 19 de abril de 2016 con sustento en la declaratoria de área protegida emitida por Cormacarena el 30 de diciembre de 2015, lo que para muchos refleja la falta de coordinación interinstitucional pero que fehaciente conlleva una carga insoportable para quien hasta ese momento mantenía una expectativa legítima fundada en la actuación administrativa desplegada por el Estado, aun cuando la autoridad ambiental en su favor haya esgrimido que la actuación administrativa no se encontraba en firme¹³⁰.

Si bien el licenciamiento ambiental ha flexibilizado su trámite durante los últimos tiempos, no puede en modo alguno llevar ello a concebir que la autorización para la ejecución de una obra o actividad con efectos en los recursos naturales y el ambiente cuya administración compete al titular de la licencia, resulte de un procedimiento sin rigor, libre e infundado bajo el cual no se percaten situaciones trascendentes como la relativa precisamente a la previa declaratoria de un área de especial protección ambiental, motivación invocada en el acto de revocación de la licencia aludida en el inciso precedente.

Así las cosas, la satisfacción de interés público debe conllevar a que en orden de la seguridad jurídica predicable de las actuaciones administrativas, las autoridades no adopten decisiones aligeras, que brusca y arbitrariamente devenguen en el ostensible desconocimiento de las legítimas expectativas

¹³⁰ Al respecto, véase las consideraciones que motivan el acto administrativo resolutorio del recurso de reposición instaurado por el titular de la licencia ambiental.

creadas en los administrados, y aún en caso que éstas tuvieran lugar, en custodia de las mentadas situaciones jurídicas, se creen mecanismos de transición adecuados y coherentes para alivianar la carga de aquellos beneficiarios de decisiones favorables previas por parte de la administración.

3.2.2 El principio de buena fe en oponibilidad a la revocatoria de la licencia ambiental

La buena fe ha sido reconocida como un principio cumbre en el Derecho desde los tiempos primigenios que en Colombia además ha sido exaltado como principio constitucional¹³¹ y legal, de observancia obligatoria tanto para la Administración como para los administrados.

El principio general de buena fe cobra especial trascendencia en las relaciones entre el Estado y los particulares. El ámbito de aplicación del precepto contenido en el artículo 83 constitucional en lo relativo a la presunción de buena fe se restringe a las relaciones de los particulares ante la Administración, esto es, la norma excluye su aplicación a las relaciones entre particulares entre sí, así como se excluye en las relaciones entre entidades públicas¹³².

El principio de buena fe ha sido objeto de reiterado desarrollo jurisprudencial; para la Corte Constitucional en términos amplios, ha sido entendido como una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada, a la cual deben someterse las diversas actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares entre sí y ante éstas, la cual se presume, y constituye un soporte esencial del sistema jurídico; de igual

¹³¹ CONSTITUCION POLITICA DE 1991, artículo 83: “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”.

¹³² NEME VILLARREAL, Martha Lucía. La presunción de buena fe en el sistema jurídico colombiano: una regla cuya aplicación tergiversada desnaturaliza el principio. En: Revista de Derecho Privado. No. 18, junio de 2010. p. 91.

manera, ha señalado la Corte, cada una de las normas que componen el ordenamiento jurídico deben ser interpretada a luz del principio de la buena fe, de tal suerte que las disposiciones normativas que regulen el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes legales, siempre deben ser entendidas en el sentido más congruente con el comportamiento leal, fiel y honesto que se deben los sujetos intervinientes en la misma¹³³.

Ahora, en lo que atañe al principio de confianza legítima predicable como se ha reiterado de las relaciones que surgen entre el Estado y los particulares, no le es ajeno el principio de buena fe; de hecho, no existe concordancia entre los doctrinantes acerca de cuál de éstos se erige como el género y cual, la especie. Cualquiera que sea la simbiosis, lo claro cómo ha citado la jurisprudencia constitucional es que su correlación es inevitable:

El principio de la confianza legítima es un corolario de aquel de la buena fe y consiste en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un período de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica. No se trata, por tanto, de lesionar o vulnerar derechos adquiridos, sino tan sólo de amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate de comportamientos activos o pasivos de la Administración Pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas¹³⁴.

La protección dada al principio de buena fe en marco de la confianza legítima en la actuación administrativa impone la observancia estricta del orden jurídico, más aún de los actos previos que delimitan la seguridad que ostenta la Administración Pública. No se trata de cualquier tipo de actuación, sino de

¹³³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-131 de 2004, 19 de febrero de 2004. M.P. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

¹³⁴ *Ibíd.*

aquella desplegada a partir de una actuación apegada a la normativa aplicable por parte del particular y sustentada en el actuar legítimo de la Administración.

Por consiguiente, como ha señalado la Corte Constitucional, si es ostensible el quebranto al ordenamiento jurídico por parte del beneficiario del acto administrativo que le reconoce derechos particulares y concretos, el sistema jurídico no puede brindarle protección, pues sólo se la da a los derechos que provengan de un justo título, para las situaciones en las que se ha obrado conforme al principio de buena fe. Así, ante una abrupta, incontrovertible y abierta actuación ilícita, la revocatoria debe desplegarse a favor del interés colectivo – materializado en la protección del orden jurídico-, que prima sobre el interés particular. No obstante, aclaró que lo anterior no autoriza, sin embargo, la revocatoria de los actos administrativos por sospecha. La ilicitud debe ser manifiesta. De serlo, esto es, de evidenciarse las actuaciones fraudulentas por parte de las personas, la presunción de buena fe pasa a favorecer a la Administración. (...) De lo contrario, esto es, en caso de que no haya existido por parte del particular actuación fraudulenta alguna, que haya habido un error de hecho o de derecho por parte de la Administración, o que existan indicios que sustenten duda al respecto, la Administración está obligada a demandar su propio acto, pues de lo contrario se le impondría al particular una carga excesiva frente al poder del Estado”¹³⁵.

Así las cosas, lo predicable cuando quiera que se trate del principio de buena fe en marco de la revocatoria de los actos administrativos proferidos por la autoridad administrativa y específicamente atendiendo al objeto de este trabajo, de la licencia ambiental, acto por naturaleza esencialmente revocable, la buena fe se manifiesta especialmente en la prohibición que acompaña a la Administración de ir contra sus propios actos (nemo potest venire contra

¹³⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-338 del 11 de mayo de 2010. M.P. JUAN CARLOS HENAO PEREZ.

factum proprium), deber que le impone al Estado, actuar en forma coherente con los actos y decisiones anteriormente proferidos.

La Corte Constitucional ha señalado que el principio de buena fe desplegado por la actuación administrativa, limita a las autoridades a ejercer sus funciones de manera arbitraria desconociendo los actos previos y legitimados por ésta. Señala la Corte, que el respeto por el acto propio resulta vulnerado, cuando los agentes del Estado atentan contra los derechos de los ciudadanos de manera súbita e inconsiderada e incumplen lo ofrecido o retiran lo que han otorgado anteriormente por razones que para éstos resultan inesperadas e incomprensibles¹³⁶. En igual sentido, la sentencia, establece:

Por ello, el brocardo “venire contra pactum proprium” no impone la obligación de no hacer, sino el deber de no poder hacer, es eso lo que significa que no se puede ir contra los actos propios. Por lo tanto, cuando el ordenamiento jurídico por su intermitencia y fragilidad no da seguridad a los particulares respecto a la legitimidad de sus actuaciones, y la actuación pública, fundada en dicho ordenamiento, revela un comportamiento que no es la conducta regular y recta que el administrado espera del Estado, viola el postulado de la buena fe¹³⁷.

A partir de la prohibición que se impone al Estado de “ir contra sus propios actos” en virtud del principio de buena fe tal como se avizora antes, la doctrina ha elaborado la fundamentación de la teoría en unos requisitos que deben observarse, que se resumen así: “1. Una situación jurídica preexistente. 2. Una conducta del sujeto, jurídicamente relevante y plenamente eficaz, que suscite en la otra parte una expectativa seria de comportamiento futuro. 3. Una pretensión contradictoria con esa conducta atribuible al mismo sujeto”¹³⁸.

¹³⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-366 del 10 de mayo de 2002. M.P. RODRIGO ESCOBAR GIL.

¹³⁷ *Ibíd.*

¹³⁸ LOPEZ MESA, Marcelo. LA DOCTRINA DE LOS ACTOS PROPIOS: ESENCIA Y REQUISITOS DE APLICACIÓN. En: Vniversitas. Julio-Diciembre, 2009. p. 198. [Consultado: 21 de julio de 2019]. Disponible en Internet: <http://www.scielo.org.co/pdf/vniv/n119/n119a14.pdf>.

Se colige de lo señalado que si bien no se encuentra proscrita la revocatoria de un acto administrativo que reconoce una situación jurídica favorable para su destinatario como ocurre con la licencia ambiental en torno de la cual se ha reconocido su carácter precario, la actuación de la Administración no puede en modo alguno desconocer las actuaciones previas y legítimamente realizadas adoptando decisiones incluso arbitrarias e intempestivas que afrentan la buena fe que ha de presumirse de las gestiones de las autoridades, siempre que sea predicable la conducta lícita del administrado, en este caso, el titular de la licencia. Ello difiere de los casos en que la revocación del acto administrativo contenido en la autorización ambiental deriva del ilegítimo proceder del administrativo, es decir, de su conducta bisona ante el desconocimiento del contenido obligacional de la licencia o bien, a consecuencia de una infracción ambiental.

En estos eventos, la autoridad ambiental más que una prerrogativa, ejerce en la revocación, la legitimidad de su actuación, despojando los efectos del acto administrativo que habilitaba la ejecución de un proyecto, obra o actividad a través del uso y explotación de los recursos, aun en contra de sus propios actos, sin que sea dable al administrado, invocar la vulneración del principio de buena fe, y así, la licitud de la revocatoria siempre que observe el debido proceso y derecho de defensa del contraventor o bien, las formalidades aplicables al trámite, se encuentra amparada en el ordenamiento jurídico.

4. LA TRANGRESIÓN DE LAS EXPECTATIVAS LEGÍTIMAS POR LA REVOCACION DE LICENCIAS AMBIENTALES COMO FUENTE DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La licencia ambiental entendida como la autorización que otorga la autoridad administrativa a un tercero para la ejecución de una obra o actividad a través del uso y aprovechamiento de los recursos naturales que bien pudiere producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, y que 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 del proyecto, obra o actividad autorizada¹³⁹, se modula como una expectativa legítima para quien luego de cumplir los requisitos que dispone el orden jurídico, accede a la autorización del proyecto bajo unos condicionantes específicos en procura de la preservación de los bienes ambientales y en general, la protección de los derechos e intereses colectivos.

La licencia se materializa así en un acto administrativo estable y perdurable en razón de la credibilidad que otorga la palabra dada, a la cual deben someterse las diversas actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares entre sí y ante éstas, la cual se presume, y constituye un soporte esencial del sistema jurídico¹⁴⁰.

En efecto, la licencia si bien no se entiende como un derecho adquirido propiamente dicho, no puede desconocerse, que produce una expectativa

¹³⁹ Véase el concepto y alcance de licencia ambiental en el Decreto 1076 de 2015.

¹⁴⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-131 del 19 de febrero de 2004. M.P. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

legítima en el administrado digna de protección del arbitrio de las autoridades administrativas¹⁴¹, tal como se ha referido a lo largo del presente trabajo; las expectativas legítimas no tienen nada de quimérico ni delirante, más se instituyen a partir de hechos inequívocos, objetivos y concluyentes a partir de actuaciones bien positivas o negativas del sujeto de que se trate, y con sustento en las cuales es razonable adivinar que su concreción va a producirse inexorablemente¹⁴².

Se trata entonces de derechos imperfectos, o bien en proceso de consolidación y perfeccionamiento, o en los cuales se presagia que la modificación de su estatus quo no ocurrirá en forma repentina y fulminante¹⁴³; a partir del alcance concedido a las expectativas legítimas y en traslape a la figura de las licencias ambientales, se reitera que éstas se levantan, como actos particulares precarios, pues contienen una situación jurídica particular y concreta, es decir, subjetiva y favorable, que no reconoce derechos, sino que autoriza el ejercicio de un determinado derecho, de manera condicional o circunstancial¹⁴⁴.

¹⁴¹ El Consejo de Estado en sentencia con Expediente 22637, señaló: Las expectativas legítimas – *jus existens in spe*-. Se trata de situaciones encaminadas a la formación de un derecho subjetivo, conformada por aquellas esperanzas legítimas que surgen del ejercicio de la autonomía de la voluntad privada expresado en la constitución de los hechos previstos en la ley para la adquisición del derecho y que, a pesar de no haber ingresado aún el derecho en el patrimonio del sujeto, ofrecen la certeza de que recorrió el camino de los hechos jurídicos se continuará el derecho. Son, entonces, situaciones que si bien no están consolidadas ni han generado una situación de adquisición de un derecho, si han creado expectativas válidas, en cuanto fundadas en la realización progresiva de los supuestos de hecho tasados legalmente para la obtención del derecho y por ende, gozan de protección. Su fuente puede ser el orden jurídico interno o el derecho internacional vinculante”. (CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 31 de agosto de 2015. C.P. RAMIRO PAZOS GUERRERO. Exp: 22637.

¹⁴² VALBUENA HERNANDEZ, Gabriel. Responsabilidad del Estado por defraudación de la confianza legítima. En: La responsabilidad extracontractual del Estado, XVI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015. p. 713.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 713.

¹⁴⁴ BERROCAL GUERRERO. *Op. cit.*, p. 228.

En el sentido expuesto, la licencia ambiental es en esencia revocable, o dicho de otro modo, mutable en sus efectos jurídicos al amparo de la prevalencia del interés general y el resguardo de los derechos e intereses colectivos y del ambiente; sin embargo, ello no pueda considerarse con visión restrictiva, pues en marco de la revocación de una licencia ambiental, van inmersos las expectativas legítimas del titular de la licencia que confiando en la “palabra dada”¹⁴⁵ por la Administración y consolidada en el trámite impuesto por ésta al amparo de la preceptiva legal, tiene a su cargo la administración de los recursos naturales inmersos en el desarrollo del proyecto, obra o actividad autorizada.

Lo anterior ha sido desarrollado incluso en la reciente jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁴⁶ que ha sido reiterativa en establecer que el significado que tiene el principio de protección de la confianza legítima conlleva a que el individuo debe evolucionar en un medio jurídico estable y previsible, en el cual pueda tener confianza.

Como se señaló en el capítulo antedicho, dada la connotación de la licencia ambiental como expectativa legítima del administrado, de lo que se trata ahora es de determinar si en virtud de ello, podría constituirse su revocatoria en fuente de daño resarcible a la luz del régimen responsabilidad extracontractual del Estado amparada en la defraudación del principio de confianza legítima,

¹⁴⁵ La autora María José Viana sostiene que la palabra dada, fundada en criterios objetivos y racionales generadora de la confianza legítima se caracteriza por: i. Su existencia cierta en el ordenamiento jurídico; ii. Que no tenga vigencia temporal; iii. Que exista identidad entre los destinatarios de la palabra previa y la posteriormente emitida.

¹⁴⁶ El Consejo de Estado ha señalado: “y es que es precisamente el principio de protección a la confianza legítima, es el que constituye el sustento jurídico que le permite al ciudadano creer y confiar en que las decisiones del Estado que le generan una expectativa o un derecho son estables, siendo esta decisión del agente del Estado que se presume válida y legal a todas luces le garantiza la posibilidad de desarrollar y ejecutar sus derechos conforme a tales decisiones jurídicas, sin que pueda temer el desconocimiento abrupto de ellas y el derrumbe de los derechos que tales decisiones le permitieron construir”. (CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 14 de marzo de 2019. C.P. MARIA ADRIANA MARIN).

éste entendido conforme a la jurisprudencia, como la materialización del principio de seguridad jurídica en las relaciones del Estado con sus asociados y consecuencia del principio de buena fe en toda relación jurídica¹⁴⁷, teniendo presente que de la licencia ambiental se predica esencialmente como se ha reiterado en este trabajo, su revocabilidad como facultad del Estado llámese en ejercicio de su potestad administrativa propiamente dicha o bien, como derivación del ius puniendi atribuible igualmente por virtud de la ley a las labores de vigilancia y control sobre las actuaciones administrativas.

Lo anterior exige analizar la revocabilidad de la licencia ambiental no exclusivamente desde la regulación dispuesta para los efectos de la figura cuando quiera que se trata de actos administrativos de contenido particular y concreto según lo consagrado en el artículo 93 y siguientes del CPACA en concordancia con lo previsto en los artículos 1º, 2º y 3º de la norma ibídem, que establecen los fines y principios aplicables a las actuaciones administrativas, sin perjuicio de su procedencia como medida de aplicación en virtud de los principios de precaución y prevención, sino que aunado, debe mirarse la responsabilidad del Estado desde la prerrogativa de la revocación en ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración.

Ello en marco de la aplicación del procedimiento dispuesto en el orden jurídico para cada uno de los casos; tratándose de la revocatoria de la licencia ambiental bajo la preceptiva de la Ley 1437 de 2011 y así mismo, en aplicación de los principios de prevención y precaución, como una legítima actuación de la Administración, que empero, exige el previo y expreso consentimiento de su beneficiario; de igual modo, cuando quiera que se trate del incumplimiento de los términos y condiciones de la licencia ambiental invocado como causal de revocación es menester contar con el concepto técnico emitido por la autoridad

¹⁴⁷ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 1º de septiembre de 2016. C.P. SANDRA LISETH IBARRA VELEZ. Exp: 2685.

ambiental competente y cuando haya lugar a la imposición de la revocación-sanción a consecuencia de una infracción ambiental, debe procurarse la observancia del debido proceso y derecho de defensa del presunto infractor, en este caso, el titular de la licencia para que opere la revocatoria de la misma.

Por las aludidas razones, es claro que la seguridad jurídica y la buena fe que ha de presumirse respecto de las actuaciones de la Administración y que conlleva en sí mismo el principio de confianza legítima, cobran singular importancia cuando se trata de la revocación de la licencia ambiental, pues pese a haberse gestado en éstos, se despoja al particular de sus efectos jurídicos, bien a través de una revocatoria lícita plegada al trámite legal, o bien, mediante una revocación ilícita que no inculca el procedimiento reglado que a dicho ejercicio corresponde.

Como se ha iterado, si bien en el ordenamiento jurídico colombiano se hace eco de la revocabilidad de las licencias ambientales dado su impacto en el entorno natural, no es menos cierto que a su titular le acompaña la confianza legítima¹⁴⁸ en el actuar de la Administración, principio que como se ha visto, se encuentra implícitamente comprendido en la definición del Estado de Derecho que refiere nuestra Constitución Política, fundado en el cumplimiento de los fines del Estado, el reconocimiento de los derechos fundamentales, y la sujeción de las actuaciones administrativas al principio de buena fe y la guarda de la seguridad jurídica, y por ende, el respeto del principio de legalidad.

De contera, no pudiere en modo alguno pensarse que esa precariedad que bien se pregona de la autorización que otorga la licencia ambiental para la ejecución de una obra o actividad que en sí misma conlleva efectos en los derechos colectivos y del ambiente, y que por tal, otorga a las autoridades administrativas una herramienta para asegurar que los intereses individuales,

¹⁴⁸ VIANA CLEVES, María José. Op. cit., p. 115.

no tengan la posibilidad de sobreponerse a los fines de carácter colectivo¹⁴⁹; ello significa que aún el ejercicio de la potestad de revocación de las licencias ambientales que sea demás señalar, está autorizado por la ley en casos concretos, puede conllevar consecuencias para el Estado que deben analizarse a la luz del régimen de responsabilidad administrativa.

No es desconocido que en decisiones ampliamente cuestionadas por la ciudadanía, algunas de nutrido desarrollo en la jurisprudencia y la doctrina y a las que se ha aludido en el presente trabajo, las autoridades administrativas haciendo uso de la potestad de revocación de las licencias ambientales, han dejado sin efectos, decisiones adoptadas a motu proprio luego de un riguroso trámite de control y seguimiento a la solicitud invocada por el particular, aludiendo no sólo al incumplimiento de los términos de la licencia ambiental o la sanción derivada de una infracción ambiental, sino a la primacía del interés general en aplicación de los fines de la Administración Pública, o ante el advenimiento de circunstancias no contempladas en la autorización inicial, y como consecuencia de la aplicación de los principios de precaución y prevención, circunstancias en muchos eventos sobrevinientes al otorgamiento de la licencia y luego de un estricto seguimiento y control a los términos de la autorización por parte de las autoridades ambientales.

En este escenario, es menester discurrir que la responsabilidad del Estado pudiere verse comprometida cuando aun reconociendo la potestad de revocación de las licencias ambientales que ostenta la Administración por ministerio de la ley, se ocasione un daño al administrado titular de la licencia ambiental, que luego de agotar el trámite impuesto por la autoridad ambiental competente de acuerdo al orden legal, le son desprovistos los efectos jurídicos que la autorización le confería para el uso, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales.

¹⁴⁹ RINCON CORDOBA. Op. cit., p. 280.

Se tiene en desarrollo de lo expuesto que en marco de la presente investigación y del análisis de los elementos propios del juicio de responsabilidad del Estado y con sujeción a los regímenes que a ésta acompañan, si compete a las autoridades administrativas, la reparación de un daño presuntamente ocasionado a causa de su actuar, o bien, una compensación a efectos de la vulneración al principio de confianza legítima ante la revocación de una licencia ambiental¹⁵⁰; todo ello, desde el reconocimiento inexorable de la potestad atribuible al Estado que impone el carácter revocable de la licencia, sea a través de su ejercicio en desarrollo de la teoría del acto administrativo como regente de la voluntad de la Administración, o derivada de la potestad sancionatoria que reconoce en su favor la imposición de medidas de policía administrativa conforme a lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o en la Ley 99 del 93 ante el incumplimiento de los términos en que fue inicialmente otorgada.

4.1 LA REVOCATORIA DE LA LICENCIA AMBIENTAL COMO TRANSGRESION DE LAS EXPECTATIVAS LEGÍTIMAS DEL ADMINISTRADO DESDE LOS ELEMENTOS DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

La responsabilidad, ha sido reconocida por la doctrina, como “la obligación de reparar, resarcir, restituir o indemnizar el daño, esto es, la lesión, quebranto,

¹⁵⁰ Véase lo expuesto por el autor Jesús González Pérez al citar las condiciones de protección de la confianza legítima: “i. La estabilidad que modifican los poderes públicos debió generar una expectativa razonable y cierta, pues debió apoyarse en signos externos y concluyentes de que la actuación era válida. ii) El conflicto entre la necesidad de preservar el interés público y el interés privado de quien se encuentra amparados por los principios de seguridad jurídica y legalidad, debe resolverse a favor del primero. iii) Se exige una antijuridicidad, no tanto como conducta ilegal, sino en el sentido de que el sujeto que sufre los daños y perjuicios por la actuación administrativa no tiene el deber de soportar los mismos y (...) iv. El comportamiento previo a la constitución de las relaciones debe ser claro, inequívoco y veraz).

detrimento o menoscabo de un derecho, interés o, más exactamente, en la orientación actual, de un valor tutelado por el ordenamiento jurídico”¹⁵¹.

En términos genéricos entonces, la responsabilidad tiene como fin la reparación integral del daño, esto es, dejar indemne a la víctima por el daño sufrido o al menos, en la situación más próxima a la que tenía antes de su ocurrencia. Así, la responsabilidad patrimonial surge como la obligación de reparar un daño por quien es principio le ha sido atribuido ese daño, es decir, sin daño no hay responsabilidad.

El daño, ha sido definido como “toda afrenta a los intereses lícitos de una persona, trátase de derechos pecuniarios o de no pecuniarios, de derechos individuales o de colectivos, que se presentan como lesión definitiva de un derecho o como alteración de su goce pacífico y que, gracias a la posibilidad de accionar judicialmente, es objeto de reparación si los otros requisitos de la responsabilidad civil –imputación y fundamento del deber de reparar- se encuentran reunidos”¹⁵².

Empero, tratándose de la responsabilidad administrativa no puede avizorarse esta limitada concepción. Bajo la premisa “alterum non laedere”¹⁵³, el juicio de responsabilidad del Estado debe analizarse bajo la noción del daño antijurídico desarrollado a partir de lo dispuesto en el artículo 90 constitucional¹⁵⁴, en

¹⁵¹ NAMEN VARGAS, William. EL DILEMA DICOTÓMICO DE LA RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL Y EXTRACONTRACTUAL. En: Primeras Jornadas de Derecho Privado. Tendencias de la Responsabilidad Civil en el Siglo XXI (Memorias). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana (22 y 23 de abril de 2008). p. 431.

¹⁵² HENAO, Juan Carlos. Le dommage. Analyse à partir de la responsabilité civile extracontractuelle de l'État en droit colombien et en droit français. Tesis doctoral. Universidad de París 2 Pantheon-Assas. 2007. En: La responsabilidad extracontractual del Estado, XVI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo, 2015. p. 35.

¹⁵³ El Diccionario del Español Jurídico define la expresión alterum non laedere como “no dañar a otro”.

¹⁵⁴ CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA: Artículo 90: “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la

confluencia del otro elemento de la responsabilidad administrativa: la imputación, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional¹⁵⁵.

Por estas razones, el punto de partida en materia de responsabilidad del Estado, es que a la “administración pública le es imputable el daño antijurídico que ocasiona”¹⁵⁶. En efecto, la consagración que atestigua la Constitución Política en el artículo 90 en torno al daño antijurídico, en modo alguno, permite establecer que refiere éste a un régimen objetivo de responsabilidad que puso en peligro el tradicional régimen de falla en el servicio.

En ese sentido, en aplicación del principio *iura novit curia* que impera en la responsabilidad extracontractual del Estado, debe constatarse en primera instancia, la antijuridicidad del daño y que éste sea imputable, es decir, atribuible jurídicamente al Estado¹⁵⁷, presupuestos éstos que conllevan a señalar como lo ha establecido el Consejo de Estado¹⁵⁸ que la responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración continúa siendo, por regla general, de naturaleza subjetiva, ya que la falla del servicio sigue

reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culpa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste”.

¹⁵⁵ La Corte Constitucional ha sostenido: “(...) la responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares. Por ello el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del Estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización. Igualmente no basta que el daño sea antijurídico sino que éste debe ser además imputable al Estado, es decir, debe existir un título que permita su atribución a una actuación u omisión de una autoridad pública”. (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-333 del 1º de agosto de 1996. M.P. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO).

¹⁵⁶ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo: Derecho de víctimas y responsabilidad del Estado. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Tomo V. 2017. p. 87.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 98-99.

¹⁵⁸ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera. Sentencia del 22 de octubre de 1997, C.P. CARLOS BETANCUR JARAMILLO. Exp: 11300.

constituyendo el título jurídico de imputación por excelencia, al lado del cual se reconoce la existencia de regímenes objetivos de responsabilidad: daño especial¹⁵⁹ y riesgo excepcional¹⁶⁰.

Corolario, la responsabilidad administrativa por revocatoria de licencias ambientales como transgresión a las expectativas legítimas del administrado, se analizará bajo la acepción de los enunciados elementos: daño antijurídico e imputación, teniendo presente el acontecer que sobre la materia ha desarrollado la jurisprudencia y la doctrina, pues aunque hacia la década de los noventa, el juicio de responsabilidad se desarrollaba bajo las nociones del daño antijurídico, el hecho dañoso, la causalidad y la imputación, elementos propios de la estructura clásica de la responsabilidad civil, hoy día con sustento en la diferenciación de los conceptos de causalidad e imputación, se ha delimitado la responsabilidad administrativa solo a los dos elementos arriba enunciados: el daño antijurídico y la imputación¹⁶¹.

Lo anterior bajo la tesis de la potestad de revocación de la licencia ambiental conferida al Estado: sea en desarrollo de la prerrogativa dispuesta con sujeción a la teoría del acto administrativo acogiendo el concepto genérico de revocación de los actos administrativos de carácter particular y concreto, y en segundo lugar, de aquella que corresponde al ejercicio de la potestad

¹⁵⁹ El Consejo de Estado haciendo alusión al daño especial sostiene: “El título de daño especial implica un juicio de equidad, en el que se establece que una carga pública desproporcionada implica un daño antijurídico” ((CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera. Sentencia del 9 de junio de 2010, C.P. ENRIQUE GIL BOTERO. Exp: 19849).

¹⁶⁰ En relación con el riesgo excepcional, el Consejo de Estado ha señalado: “El régimen de imputación del riesgo excepcional mantiene como asidero y fundamento el concepto de daño antijurídico (artículo 90 de la C.P.), en la medida en que éste comporta una lesión a un bien jurídicamente tutelado cuyo titular – quien ha sufrido las consecuencias de un riesgo anormal, no se encuentra en la obligación de soportarlo (...)”. (CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera. Sentencia del 24 de marzo de 2011, C.P. CARLOS BETANCUR JARAMILLO. Exp: 19067).

¹⁶¹ PATIÑO DOMINGUEZ, Héctor. El trípode o el bípode: la estructura de la responsabilidad. En: La responsabilidad extracontractual del Estado, XVI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo, 2015. p. 169.

sancionatoria reconocida como fuente de policía administrativa en el régimen sancionatorio ambiental o ante el incumplimiento del contenido obligacional de la licencia tal como lo dispone la Ley 99 del 93 que reconoce así el carácter revocable que a éstas asiste, teniendo en cuenta que en uno u otro caso, el acto de revocación puede ser lícito o ilícito, según la observancia o no, de los supuestos legales aplicables a la figura.

4.1.1 Análisis desde la perspectiva del daño antijurídico

El daño antijurídico al que ha referido la doctrina española y que ha sido desarrollado como el elemento estructural de nuestro régimen de responsabilidad, se esgrime como aquel que la víctima no está en el deber jurídico de soportar¹⁶²; de otro modo, “es la afectación, menoscabo, lesión o perturbación a la esfera personal (carga anormal para el ejercicio de un derecho o de alguna de las libertades cuando se trata de persona natural), o a la esfera patrimonial (bienes e intereses), que no es soportable por quien lo padece bien porque es irrazonable, o porque no tiene fundamento en una norma jurídica, o que implique la imposición de una obligación sin justificación alguna y pese a no existir ley en que se apoye”¹⁶³.

La jurisprudencia constitucional ha señalado sobre el particular:

El artículo 90 de la Carta, atendiendo las construcciones jurisprudenciales, le dio un nuevo enfoque normativo a la responsabilidad patrimonial del Estado desplazando su fundamento desde la falla del servicio hasta el daño antijurídico. Ello implica la ampliación del espacio en el que puede declararse la responsabilidad patrimonial del Estado pues el punto de partida para la determinación de esa responsabilidad ya no está determinado por la irregular actuación estatal - bien sea por la no prestación del servicio, por la prestación irregular o por la prestación tardía- sino por la producción de un daño antijurídico que la víctima

¹⁶² GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y RAMON FERNÁNDEZ, Tomás. Op. cit., p. 35.

¹⁶³ SANTOFIMIO GAMBOA. Tratado de Derecho Administrativo: Derecho de víctimas y responsabilidad del Estado Tomo V. Op. cit., p. 98-99.

*no está en el deber de soportar, independientemente de la regularidad o irregularidad de esa actuación*¹⁶⁴.

Ahora bien, no se trata solo de considerar la antijuridicidad del daño como elemento determinante de la responsabilidad administrativa; debe verificarse la confluencia de las demás características que acompañan a éste, atendiendo para el efecto el desarrollo doctrinario y jurisprudencial. Así, para el profesor Juan Carlos Henao Pérez¹⁶⁵, el daño para que sea indemnizable, debe ser personal, directo y cierto.

En cuanto al carácter directo del daño, para el jurista mentado no tiene sentido considerarla, pues alude a que se pruebe que el perjuicio fue causado por el demandante, lo que para el profesor Henao Pérez, se relaciona propiamente no con el daño, sino que se trata de un tema de imputación pues busca establecer el nexo de causalidad que debe existir entre el daño y el comportamiento de una persona¹⁶⁶.

En otro sentido, el carácter personal del daño, tiene que ver con la legitimación en la causa por activa, esto es, quien tiene la legitimación para pedir la reparación en un juicio de responsabilidad. Normalmente, el legitimado para actuar es quien lo alega y ello deriva que ha sido quien lo ha sufrido, en este caso, habrá de considerarse el titular de la licencia ambiental revocada por la autoridad ambiental.

En relación con la certeza del daño, podría concluirse que el daño es cierto cuando está demostrada su existencia o por lo menos, que sea un daño

¹⁶⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-285 del 23 de abril de 202. M.P. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

¹⁶⁵ HENAO PEREZ, Juan Carlos. El Daño / Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1ª edición. 1998. p. 87.

¹⁶⁶ *Ibíd.*, p. 87.

previsible conforme a las reglas de la experiencia en un curso normal de los acontecimientos¹⁶⁷. Así, en los eventos que a continuación se analizarán, es claro que el titular de la licencia ambiental con base en las reglas de la experiencia le acompaña una expectativa legítima fundada esencialmente en un acto administrativo que autoriza a su favor, la ejecución de una obra o actividad. En tal caso, la revocatoria de la autorización por parte de la autoridad ambiental podría conllevar como consecuencia un daño, pues conforme a las reglas de la experiencia en un curso normal de los acontecimientos, la licencia ha de mantenerse vigente durante el tiempo por el que fue concedida; por ello, la revocatoria se erige como el rompimiento abrupto de esa confianza en la palabra dada por la Administración.

Visto lo anterior, y atendiendo al originario de la presente investigación, deviene determinar si tratándose de la licencia ambiental otorgada por la autoridad competente en ejercicio del trámite riguroso aplicable conforme a las disposiciones legales, su posterior revocación por el Estado que sea demás señalar, se encuentra amparada como una prerrogativa, bien en el ejercicio de su potestad administrativa o sancionadora, constituye un daño antijurídico para el titular de la licencia ambiental que además como se señaló reúne las características de ser personal y cierto para quien lo sufre.

Ello debe mirarse desde la perspectiva de la revocación de la licencia ambiental en sí misma: i) La revocatoria de la licencia ambiental amparada en el ordenamiento legal sea que corresponda a las atribuciones conferidas a las autoridades para el ejercicio de su potestad administrativa o sancionadora, y, ii) El daño antijurídico predicable de la revocatoria ilícita de la licencia

¹⁶⁷ M'CAUSLAND, María Cecilia. El daño: Aspectos generales del daño y aspectos particulares del perjuicio material (apuntes de clase). Maestría en Derecho con énfasis en responsabilidad contractual y extracontractual civil y del Estado. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Marzo de 2017.

ambiental, cuando no se cumplen los presupuestos para ello conforme a lo signado en la ley.

En uno u otro evento, bien podría sugerirse la responsabilidad de la Administración, siendo menester considerar bajo los regímenes de responsabilidad, la configuración del daño antijurídico; así, la responsabilidad no puede morigerarse solo según resulte de los actos lícitos o ilícitos, sino de la lesión en sí misma como perjuicio antijurídico, por cuanto el titular de un bien jurídico no tiene el deber jurídico de soportar el daño, aun cuando quien lo causa obre con licitud¹⁶⁸.

De esta manera, la responsabilidad del Estado ha superado la dicotomía entre lo lícito y lo ilícito; la fuente de responsabilidad de la actividad administrativa procura la búsqueda del interés general, la satisfacción de las demandas de los administrados y el respecto de los derechos y garantías constitucionales más allá de un juicio fundado en la legalidad o no de la actuación¹⁶⁹.

A. La transgresión de las expectativas legítimas ante la revocación lícita de la licencia ambiental como fuente del daño antijurídico

En el Derecho Comparado, existe una doctrina generalizada que sostiene que el acto administrativo es esencialmente revocable, reconociendo que la posibilidad que tiene la Administración de retirar sus propios actos del mundo jurídico es un privilegio que de suyo le pertenece¹⁷⁰.

La jurisprudencia colombiana ha señalado de su parte, que uno de los caracteres que distinguen el acto administrativo es su vocación de

¹⁶⁸ BLANCO ESTEVE, Avelino. La responsabilidad de la administración por actos administrativos. Editorial Civitas, 2ª edición. 1985. p. 74.

¹⁶⁹ SANTOFIMIO GAMBOA. Tratado de Derecho Administrativo: Derecho de víctimas y responsabilidad del Estado Tomo V. Op. cit., p. 36.

¹⁷⁰ GONZALEZ PEREZ, Jesús. La revocación de los actos administrativos en la jurisprudencia española. Citado por SANTOS RODRIGUEZ, Jorge. Construcción doctrinaria del acto administrativo ilegal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005. p. 84.

revocabilidad por cuanto a través de ella se asegura el principio de legalidad, la oportunidad y conveniencia de las decisiones de la Administración¹⁷¹. Sin embargo, esa revocabilidad no es absoluta, pues como lo reconoce la jurisprudencia y la doctrina, hay situaciones subjetivas que confieren a los administrados una ventaja o favorabilidad que no puede desconocerse y merece ser respetada¹⁷².

Ello podría pregonarse de las licencias ambientales. En efecto, como se ha podido establecer en curso de la presente investigación, si bien la autorización que otorga la autoridad ambiental para el uso y explotación de los recursos naturales con el fin de ejecutar un proyecto, obra o actividad que pudiere causar efectos en el ambiente, es en su esencia un acto administrativo favorable en tanto y cuanto amplía los intereses de los administrados, no es menos cierto, como se ha señalado, que siendo un acto administrativo de contenido particular y concreto, no otorga a su titular un derecho adquirido, sino una expectativa legítima precisamente derivada de la naturaleza del instrumento como planificador del desarrollo sostenible y por tanto, esencial en la preservación del ambiente con redundancia en los derechos e intereses colectivos.

Así, el carácter que se confiere a la licencia ambiental como una situación jurídica subjetiva de favorabilidad para el beneficiario no resulta del azar, pues el titular de la licencia ambiental luego de agotar un trámite legal y primordialmente técnico, accede a una autorización de uso y explotación de los recursos naturales, con unas obligaciones correlativas de administración de sus efectos, esto es, aquellas inherentes a la prevención, mitigación,

¹⁷¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-347 del 3 de agosto de 1994. M.P. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

¹⁷² SANTOS RODRIGUEZ. Op. cit., p. 86.

corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.

Precisamente, en la observancia y cumplimiento de los términos en que se otorga la licencia, se centra la esencia de su revocabilidad, es decir, la facultad de la revocación se encuentra signada positivamente en el texto legal, cuando quiera que el titular de la licencia ambiental incumple los términos y condiciones de la autorización conferida, caso en el cual, la autoridad ambiental competente podrá revocar la licencia sin consentimiento expreso o escrito de su titular, aunque fundada en un concepto técnico de la autoridad ambiental competente. En estos casos, así como en aquellos en que a modo de sanción ante una infracción ambiental en los supuestos del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 o cuando quiera que la revocación ocurre bajo los supuestos de reincidencia del grave incumplimiento de los términos en que fue concedida la licencia según lo prescribe el artículo 2.2.10.1.2.3 del Decreto 1076 de 2015, la revocatoria se levanta como el ejercicio legítimo de una potestad administrativa conferida en el ordenamiento positivo, que en tales eventos no exige anuencia del administrado.

En los eventos citados, la revocación del acto administrativo deriva de la irregular conducta del particular, esto es, del titular de la licencia ambiental, llámese por incumplimiento del contenido obligacional de la autorización o bien, como consecuencia de una infracción ambiental.

Bajo esta lectura, la revocación de la licencia bien podría advertirse que deriva del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración y se pregonará su licitud siempre que se preserven los derechos de defensa y debido proceso del administrado, con la observancia de las formalidades dispuestas en la Ley, a saber: un concepto técnico que fundamente la decisión ante el incumplimiento de los términos de la autorización o la reincidencia del

incumplimiento grave, o cuando quiera que se trate de una infracción ambiental, la revocación de la licencia sea la medida aplicable en marco de un procedimiento administrativo sancionatorio de carácter ambiental previa expedición de un acto administrativo motivado frente al cual concurre la interposición de los recursos de ley.

Ahora bien, en una armónica interpretación de los postulados constitucionales y de la normativa ambiental, la jurisprudencia ha referido a casos en los que al amparo de la primacía del interés general y la función protectora que se reconoce a la licencia ambiental como herramienta de gestión y de control de los recursos naturales así como en aquellos casos en que la revocatoria deviene de la aplicación de los principios de prevención y precaución, es dable la revocatoria por parte de la autoridad ambiental cuando se advierta que la obra o actividad puede causar daños no previstos inicialmente en la licencia, pero que es obligatorio evitar debido al valor excepcional de dichas áreas y a su condición de especial importancia ecológica, lo que ocurre por ejemplo cuando se trata de proyectos con intervención en el Sistema de Parques Nacionales Naturales¹⁷³.

Se advierte sin embargo, que, la revocatoria de la licencia ambiental como consecuencia de la protección del interés general, o en conducencia de los principios de prevención y precaución o ante el advenimiento de circunstancias sobrevinientes, debe ser de excepcional aplicación como medida de protección ambiental, pues en modo alguno puede desconocerse la condición subjetiva que la licencia ha creado, siendo menester encontrar el justo medio en aras a la protección de los derechos colectivos, pero bajo el ímpetu del respeto del principio de seguridad jurídica y buena fe que acarrear las actuaciones administrativas.

¹⁷³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-746 del 26 de septiembre de 2012. M.P. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

En efecto, el principio de prevención, se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente. En este caso, las autoridades ambientales bien pueden fundar la revocación de la licencia ambiental en la aplicación del principio de prevención en aras a garantizar la protección del ambiente y por ende, de los derechos e intereses colectivos a él asociados. Sin embargo, como lo ha señalado la jurisprudencia, ello no es óbice para la inobservancia de la motivación que ha de otorgarse a la disposición de la Administración y a la obligatoriedad que nace de ella y que se sintetiza para que se predique su licitud en que éstas sean conocidas por el administrado y se conceda a éste el tiempo necesario y suficiente para la adaptabilidad a las condiciones de la Administración. En todo caso, debe tenerse presente que siendo ésta una herramienta predicable de la potestad administrativa del Estado a la luz de lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, debe mediar el consentimiento previo del administrado, so pena de la ilicitud de la revocación.

Acudiendo al principio de precaución¹⁷⁴ como sustento de la revocatoria de la licencia ambiental, la licitud de la medida bajo su invocación, deriva de la motivación que se haga en el acto administrativo de revocación de conformidad con el principio de proporcionalidad y razonabilidad. En efecto, ante un peligro de daño grave e irreversible y respecto del cual exista un principio de certeza científica, es posible imponer límites al ejercicio de las libertades y garantías ciudadanas; así, bien ello puede tener lugar en la revocación de la licencia procurando el respeto de las garantías mínimas de su titular, dada la expectativa legítima fundada en el actuar de la

¹⁷⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-239 de 23 de abril de 2002. M.P. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Administración, siempre que en todo caso, se respeten los derechos de defensa y debido proceso.

De este modo, de lo que se trata es de proteger adoptando las medidas necesarias de prevención y precaución para anticiparse así a la irreversibilidad del daño¹⁷⁵.

En lo que concierne a la revocación de la licencia ambiental amparada en las causales establecidas en el artículo 93 del CPACA, la licitud de la revocatoria de la licencia guarda aplicación, siempre que medie el consentimiento del titular; actuar en contrario, esto es proceder a la revocatoria de la licencia sin consentimiento del beneficiario o no acudir ante su renuencia, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en ejercicio de la acción de lesividad determinan la ilicitud del acto de revocación, sin perjuicio que ello bien pudiere tener lugar bajo la inobservancia de los presupuestos de validez de los actos administrativos como se verá más adelante.

Sea que se trate de una u otra situación, lo cierto es que la firmeza de los actos administrativos favorables, como es la licencia ambiental pretende la seguridad jurídica y constituye una garantía para la sociedad en la medida en que dicha seguridad es de interés general, sin perjuicio que tales actos administrativos gozan de presunción de legalidad y se fundamentan en el principio de buena fe presumible de la Administración, por lo que no puede desconocerse que aún la mutabilidad que se predica respecto de éstos, pueda considerarse como absoluta¹⁷⁶.

¹⁷⁵ BRICEÑO CHAVEZ, Andrés Mauricio. Responsabilidad y protección del ambiente la obligación positiva del Estado. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017. p. 291.

¹⁷⁶ SANTOS RODRIGUEZ. Op. cit., p. 144.

Lo anterior se traduce no en más que la defraudación del principio de confianza legítima para el titular de la licencia ambiental que por tal pudiese en principio, ocasionarle un daño, sin que necesariamente éste pueda calificarse como antijurídico, lo cual depende de cada una de las circunstancias que en torno a la revocación de la licencia tengan lugar, pero que debe considerarse bajo la noción de la expectativa legítima creada en el titular de la licencia.

De acuerdo a la noción de los fines de la Administración que impone a ésta la coherencia de sus decisiones, el Estado le asiste el deber de respeto por sus propios actos o más bien, la prohibición de “venire contra pactum proprium”¹⁷⁷. En el sentido expuesto, la revocación de la licencia ambiental otorgada en guarda del ordenamiento jurídico aún ejercida en virtud de una prerrogativa o en desarrollo de la potestad sancionatoria reconocida al Estado, se erige como una presunta vulneración de la teoría de los actos propios cuando los agentes del Estado atenten contra los derechos de los ciudadanos de manera súbita e inconsiderada e incumplan lo ofrecido o retiren lo inicialmente otorgado, de manera inesperada e incomprensible.

Es claro así que la legitimidad de la actuación administrativa podría derivar consecuencias dañosas que los perjudicados no tienen el deber de soportar. En esos eventos, la lesión se concreta al criterio del sacrificio especial del administrado cuando el daño se comete sin que medien ilegalidades en el obrar administrativo; así, la lesión se concreta a través del sacrificio especial

¹⁷⁷ La Corte Constitucional ha señalado: “El principio de respeto del acto propio opera cuando un sujeto de derecho ha emitido un acto que ha generado una situación particular, concreta y definida a favor de otro. Tal principio le impide a ese sujeto de derecho modificar unilateralmente su decisión, pues la confianza del administrado no se genera por la convicción de la apariencia de legalidad de una actuación, sino por la seguridad de haber obtenido una posición jurídica definida a través de un acto que creó situaciones particulares y concretas a su favor (CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 715 del 16 de septiembre de 2014. M.P. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB).

que a su vez excluye las causas de justificación del daño y exime por tanto al perjudicado del deber de soportarlo¹⁷⁸.

No puede empero considerarse ese sacrificio en todos los casos de revocación de la licencia ambiental aún lícita. Así, en los supuestos en que la revocación nace como consecuencia de una infracción ambiental en curso de un proceso sancionatorio ambiental o se impone ésta ante el incumplimiento de los términos y condiciones de la autorización, cuando quiera que tal acto de revocación observa los presupuestos dispuestos en la ley y garantiza la eficacia de los derechos del beneficiario de la licencia, en principio no conlleva en sí un daño antijurídico para el administrado; precisamente, es su actuación ilícita la que ocasiona la adopción de la revocabilidad de la licencia ambiental. Ello bajo la justificación a la que refiere la doctrina al señalar que en estos casos, el perjuicio es justo cuando existen causas de justificación en la acción personal del sujeto a quien se imputa tal perjuicio, es decir, existe un título que legitima el perjuicio abrogado¹⁷⁹, en este caso, el actuar del sujeto, por lo que no sería predicable en estos eventos, la reparación del daño pues no se constituye un sacrificio para sí, sino la asunción de las consecuencias derivadas de su propia conducta.

Si se trata en contrario de la revocación de la licencia ambiental fundada en la primacía del interés general bien por circunstancias sobrevinientes al otorgamiento de la autorización o aún en aquellas sustentadas en la protección de los derechos e intereses colectivos, o la aplicación de los principios de prevención y de precaución y en general las predicables en virtud del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el análisis del juicio de responsabilidad bajo la licitud de la actuación por parte del Estado, merece ser analizado cuidadosamente.

¹⁷⁸ BLANCO ESTEVE, Avelino. Op. cit., p. 190-191.

¹⁷⁹ *Ibíd.*, p. 176.

Acogiendo lo señalado por la doctrina ante estas situaciones, se trata de un sacrificio no exigible por parte de la Administración y un sacrificio no soportable desde la perspectiva del perjudicado, lo que se sustenta como se enunciaba desde el inicio en que en estos casos, el daño tiene lugar sin que medien ilegalidades en el obrar de la Administración¹⁸⁰.

En estos eventos, la doctrina y la jurisprudencia advierten que si bien la Administración tiene la potestad de revisar actos aun cuando esto suponga un vulnus de las exigencias de la confianza legítima que se pregona para los administrados, es claro que éstos pueden reclamar la indemnización de los daños y perjuicios que tal actuación aun lícita les hubiere ocasionado. Ello por cuanto como se ha reiterado a lo largo de este trabajo, el otorgamiento del acto favorable genera una expectativa legítima que si bien la Administración puede infringir, pues el principio de buena fe y la seguridad jurídica no mesuran un límite al ejercicio de las potestades de revisión de tales actos, no es menos cierto que sí obliga a la reparación de los daños asociados a los actos de disposición patrimonial que realizó el interesado dado su convencimiento de la permanencia del acto favorable¹⁸¹.

Ante lo expuesto, la Corte Constitucional ha señalado que “(...) cuando la Administración toma por sorpresa al administrado y decide revocar un acto administrativo particular que le es favorable, introduce un factor de inseguridad y desconfianza en la actividad administrativa, quebranta el principio de la buena fe y delata el indebido aprovechamiento del poder que ejerce, sobre la debilidad del administrado”¹⁸².

¹⁸⁰ *Ibíd.*, cit., p. 190.

¹⁸¹ VALBUENA HERNÁNDEZ. La defraudación de la confianza legítima. Aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. *Op. cit.*, p. 381.

¹⁸² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 246 del 3 de junio de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Para ir concluyendo, con ocasión de la revocatoria lícita de la licencia ambiental sí es viable considerar un daño antijurídico por la transgresión de las expectativas legítimas del administrado, cuando ésta amparada en el ordenamiento jurídico que reconoce el carácter precario de este tipo de autorizaciones y por tanto, su revocabilidad se sustenta en la preeminencia de los derechos e intereses colectivos, tiene lugar en desmedro del particular que obtuvo la licencia aun en observancia del procedimiento dispuesto para ello, lo que se constituye en el justo título para el sacrificio de los principios de seguridad jurídica y buena fe que fundan la confianza legítima y que por tal no deben ser de soporte del administrado.

Se infiere así que la revocación intempestiva del acto administrativo que otorga la licencia, le genera una carga injustificada a su titular y que no obstante, devenir de una actuación lícita de la Administración, no le exonera a ésta de responsabilidad y por tal, en principio, debe asumir los daños antijurídicos ocasionados.

En tal sentido, el titular de la licencia bien puede apuntar al reconocimiento en su favor mediante una acción judicial haciendo uso del medio de control de reparación directa¹⁸³ para obtener el reconocimiento en su favor a título de perjuicio indemnizable de los daños materiales causados en la modalidad de daño emergente y lucro cesante, lo que se analizará al final de este acápite¹⁸⁴.

¹⁸³ El Consejo de Estado ha establecido que la reparación directa es el medio de control para impugnar un acto administrativo legal, siempre que en la demanda no se cuestione la legalidad del acto administrativo; segundo, se acredite el rompimiento de igualdad ante las cargas pública (daño antijurídico); debe haber suficiente claridad de la legalidad del acto administrativo ya que el administrado no tiene la potestad arbitraria de cuestionar su la legalidad, y no es procedente invocar la reparación directa para obtener la indemnización de perjuicios por vicios de ilegalidad. (Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 8 de marzo de 2007. C.P. Ruth Stella Correa. Exp: 16421).

¹⁸⁴ CODIGO CIVIL, Artículo 1614: "Entiéndase por daño emergente el perjuicio o la pérdida que proviene de no haberse cumplido la obligación o de haberse cumplido imperfectamente, o de haberse retardado su cumplimiento; y por lucro cesante, la ganancia o provecho que deja de reportarse a consecuencia de no haberse cumplido la obligación, o cumplido imperfectamente, o retardado su cumplimiento".

B. La transgresión de las expectativas legítimas ante la revocación ilícita de la licencia ambiental como fuente del daño antijurídico

La revocatoria de los actos administrativos es un proceso regulado por el ordenamiento legal; por ende, "(...) cualquier decisión que se adopte sin agotar cada uno de los requisitos señalados, vulnera los derechos de defensa y debido proceso del particular, derechos que, por mandato del artículo 29 de la Constitución deben regir en las actuaciones administrativas"¹⁸⁵.

En tal sentido, la inobservancia de los requisitos dispuestos en la ley para la revocación del acto administrativo, conllevará la responsabilidad del Estado, entre éstos por la omisión en el cumplimiento de la obligación de demandar sus propios actos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, conocida en nuestro medio como acción de lesividad, cuando quiera que se trate de actos de carácter particular y concreto, más aún aquellos que reconocen una situación legítima favorable a su prohijado y respecto de los cuales en los casos en que se requiera, se haya procedido a ello sin contar con el consentimiento previo y expreso del administrado.

De lo que se trata en este acápite es entonces de establecer si en aquellos casos en los que la revocatoria de los actos administrativos es realizada por fuera de la preceptiva legal, llámese por una acción u omisión de la autoridad administrativa, ello puede traer consigo un daño antijurídico que debe mirarse bajo la lupa de la defraudación del principio de confianza legítima.

Es pertinente para el análisis, reiterar que el despojo de los efectos jurídicos de un acto administrativo, no conlleva correlativamente al reconocimiento de una indemnización, por lo que la figura merece ser examinada a fondo, pues

¹⁸⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 315 del 17 de junio de 1996. M.P. JORGE ARANGO MEJÍA.

en esencia se trata de determinar si este acto ilícito genera para el titular de la licencia un daño antijurídico.

En aras a la resolución del tema planteado, acotamos lo esbozado por la jurisprudencia:

La antijuridicidad del perjuicio no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración sino de la no soportabilidad del daño por parte de la víctima. De otra lado, la concepción del daño antijurídico a partir de la consideración de que quien lo sufre no está obligado a soportarlo constituye otra forma de plantear el principio constitucional según el cual, la igualdad frente a las cargas públicas es sustento de la actividad de la Administración Pública¹⁸⁶.

El máximo tribunal de lo Contencioso Administrativo ha sostenido que la acción procedente para solicitar la indemnización de daños generados por un acto administrativo viciado de algún tipo de ilegalidad es la de nulidad y restablecimiento del derecho¹⁸⁷; el alto tribunal señala que si el daño es generado por un acto administrativo ilegal, para que proceda la reparación es necesario dejarlo sin efectos y ello solo es posible con la declaración judicial de anulación del mismo. Incluso, cuando la ilegalidad de la actuación es tal, la Corte Constitucional¹⁸⁸ ha contemplado la posibilidad de acudir directamente a la acción de tutela ante la revocatoria unilateral de un acto administrativo de contenido particular y concreto sin la debida observancia del debido proceso, con el fin de asegurar que el administrado pueda continuar gozando de sus derechos, mientras la autoridad administrativa cumple con el mandato legal de

¹⁸⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 22 de enero de 2014. C.P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Exp: 26956.

¹⁸⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 26 de agosto de 2015. C.P. HERNÁN ANDRADE. Exp: 30827.

¹⁸⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-957 del 16 de diciembre de 2011. M.P. GABRIEL EDUARDO MENDOZA Martelo.

demandar su propio acto ante la jurisdicción competente, pues no resulta constitucionalmente admisible que dicha carga sea trasladada al particular.

En estos eventos, citan los doctrinantes Enrique Gil Botero y Jorge Iván Rincón Córdoba:

El Estado debe responder cuando falta alguno de los llamados elementos reglados, es decir la expedición de la resolución por autoridad competente sin el respeto de las formas establecidas sin la oportunidad de ejercer un derecho fundamental del debido proceso o persiguiendo una finalidad que difiere de la querida por la norma; del mismo modo, responde si falta el denominado elemento discrecional, es decir, si se profiere con falsa o indebida motivación, o bien sin que se señale las razones por las que se procedió a limitar un derecho de connotación individual¹⁸⁹.

Se trata entonces de la anormalidad en la prestación del servicio público, sin dejar de considerar que hay eventualidades en las que de alguna manera las ilegalidades son por decir, excusables¹⁹⁰ y por tanto, no responden a la anormalidad del servicio público; es el caso por ejemplo de aquellas actuaciones que aun ilegales derivan de un margen razonable de imperfección de la Administración el cual ha de ser soportable para el particular salvo que se haya causado con éste un sacrificio especial que conllevaría a la responsabilidad administrativa.

Así, es claro que no en todos los casos pueda deducirse la responsabilidad administrativa, como ha sido establecido por la doctrina nacional:

La presentación de un vicio en el acto administrativo no supone per se la responsabilidad patrimonial del Estado, así como no la supone la presentación de una falla en el servicio por un hecho o una omisión de la Administración, porque es menester que se presenten

¹⁸⁹ GIL BOTERO, Enrique y RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván. Op. cit., p. 78.

¹⁹⁰ BLANCO ESTEVE, Avelino. Op. cit., p. 224.

todos los elementos constitutivos de la responsabilidad, siendo precisamente el daño y los perjuicios que de él emanan el fundamento y punto de partida de la responsabilidad patrimonial del Estado, de lo que deviene que si del acto viciado y anulado no se derivó daño alguno distinto de la simple afrenta al orden jurídico, no habrá lugar a declaratoria de responsabilidad Estatal pues se parte de la base de que la declaración de que la decisión de anular el acto por sí sola tiene la virtud de reivindicar el ordenamiento jurídico vulnerado¹⁹¹.

En consecuencia, una de las eventualidades en los que el acto administrativo de revocación de la licencia ambiental se contempla ilícito tiene lugar cuando además que sea proferido por quien no está legitimado para ello, o con la inobservancia de los derechos de audiencia y defensa, es que no se haya logrado el consentimiento previo, expreso y escrito del titular; no obstante, la exigencia como se ha analizado previamente no es aplicable en todos los casos de revocación de la licencia ambiental, sino sólo cuando la revocación tenga lugar como medida de protección del interés general y salvaguarda de los derechos colectivos y del ambiente o bien bajo la invocación de los principios de prevención y precaución, pues en los casos de incumplimiento de los términos y condiciones de la misma a la que refiere el artículo 62 de la Ley 99 del 93 y con mayor razón, como medida sancionatoria ante una infracción ambiental según la Ley 1333 de 2009 o por reincidencia de incumplimiento grave a la luz de lo consagrado en el Decreto 1076 de 2015, no es menester el consentimiento del titular, pero sí el debido proceso en curso del procedimiento administrativo sancionatorio de carácter ambiental y la observancia del derecho de defensa y contradicción que asisten al administrado cuando lo que se reputa es el incumplimiento del contenido de obligaciones inmersas en la licencia.

¹⁹¹ ROJAS LOPEZ, Juan Gabriel. Responsabilidad extracontractual del Estado por los actos administrativos. En: La responsabilidad extracontractual del Estado, XVI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo, 2015. p. 420.

Aunado, la ilicitud del acto administrativo puede también guardar origen en la escasez o errada motivación. Tratándose de la licencia ambiental, aún en caso de incumplimiento de los términos y condiciones en que fue concedida o como sanción aplicable con ocasión de una infracción ambiental, la autoridad administrativa que profirió la autorización y que por tal, es la llamada a su revocación, se obliga a sustentar fáctica y jurídicamente la adopción de la decisión a través de un previo concepto técnico, so pena de la ilicitud del acto de revocación. Así, en caso de errores en la motivación del acto que revoca la licencia ambiental, siendo éste un requisito legal en el caso de marras, su omisión constituye un defecto que lo hace anulable por expedición en forma irregular¹⁹².

Ahora, las actuaciones de la Administración son públicas; por tanto, la revocación de los actos administrativos en general y de la licencia ambiental en particular, deben garantizar los derechos de los particulares a través de la preservación de los principios de publicidad y transparencia, por lo que su omisión se levanta como una razón más de ilicitud de la revocatoria del acto administrativo.

Es importante tener en cuenta que en algunos casos los vicios de forma no tendrían virtualidad de prosperar en un juicio de responsabilidad del Estado, es decir, si la Administración advierte que ha incurrido en vicios que influenciaron ilícitamente en la revocación del acto administrativo, éstos pueden corregirse y en un acto garantista de los supuestos de ley y de los derechos del administrado, llegar así a una revocación legal del acto administrativo concediendo en aplicación del principio de solidaridad, el tiempo necesario para adecuar quizás la autorización a los imperativos que conllevaban la necesidad de la revocación, y con ello, se despojaría en

¹⁹² BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho Procesal Administrativo. Medellín: Señal Editora. 1985. p. 162.

principio, de la carga de la reparación ante el posible daño antijurídico infringido.

En contrario, en aquellos casos en que las irregularidades invalidan el acto administrativo de revocatoria al punto que son insubsanables, sí se ocasiona para el particular un daño antijurídico que en principio debe ser reparado por el Estado. Así, lo primero que corresponderá por parte de la Administración de justicia a través de la nulidad del acto administrativo y su consecuente restablecimiento, es que las cosas vuelvan al estado anterior, y solo en casos que se haya solicitado, el reconocimiento de los perjuicios a que haya lugar de acuerdo a la demanda del perjudicado que incluso ante la ilicitud del acto primigenio de revocación y hasta tanto éste no tenga lugar en debida forma podrá incluso conllevar, la reanudación o continuidad de las actividades objeto de licenciamiento, y el reconocimiento de los daños materiales o bien inmateriales cuya reparación sea solicitada por el accionante.¹⁹³

Como culmen de las argumentaciones que per sé podrían constituir la ilicitud del acto administrativo de revocación, no puede obviarse el que refiere a la irretroactividad de las decisiones administrativas. Si bien, precisamente la revocación de los actos administrativos permite la dejación de sus efectos y que tratándose de la licencia ambiental, se ha reconocido su mutabilidad, no es menos cierto que la variación de circunstancias debe ser posterior a la aprobación del acto favorable, más no relativas a la variación en sus propios actos, pues en tales casos, se levantaría la ilicitud del acto de revocación¹⁹⁴, sin perjuicio de la ostensible vulneración del principio de confianza legítima presumible de las actuaciones administrativas, al amparo de la seguridad jurídica y la buena fe.

¹⁹³ GIL BOTERO, Enrique y RINCÓN CÓRDOBA. Op. cit., p. 76.

¹⁹⁴ MORÓN, Op. cit., p. 67.

De vuelta al asunto propio del trabajo, y en marco del juicio de la responsabilidad del Estado, no puede perderse de vista que la revocación ilícita de un acto administrativo en principio no habría de generar efectos respecto de éste precisamente ante la ilegalidad del acto en sí mismo considerado; sin embargo, mientras no sea demandado la ilegalidad del acto administrativo de revocación por parte de quien resultare afectado, sus efectos se mantendrán incólumes y por tal, en este caso, la licencia ambiental aun ilegalmente se entenderá revocada con efectos ex nunc.

Ahora, como lo que aquí toca es la defraudación de la confianza legítima por la revocación ilícita de la licencia ambiental y el daño antijurídico que pudiere ocasionar la transgresión de las expectativas legítimas del administrado, es claro que la revocación que en este caso proviene de un acto cuya ilicitud deriva del incumplimiento de los requisitos para su calificación legal, debe mirarse en cada caso concreto, para determinar las motivaciones que fundan la ilicitud y así establecer si son dables o no sus efectos.

Corolario, cuando la Administración altere la cadena de actos previos mediante la expedición de un acto administrativo contrario, que tenga la capacidad de surtir los efectos jurídicos y que haya sido expedido en ejercicio de las facultades y atribuciones que el ordenamiento jurídico le ha concedido, vulnerará la confianza legítima de los administrados que sean a su vez, destinatarios de los actos contradictorios, tanto el inicialmente otorgado como del que resulta posteriormente contradictorio a la preceptiva legal¹⁹⁵.

Para determinar si existe o no un daño antijurídico ante la revocatoria ilícita de la licencia ambiental a la luz del principio de confianza legítima, no puede dejarse de lado que cuando el Estado hace uso de su potestad administrativa,

¹⁹⁵ VIANA CLEVES, María José. Op. cit., p. 246.

llámese de conformidad a lo establecido en el CPACA o en aras a la protección de los derechos e intereses colectivos, o bien en aplicación de los principios de prevención y precaución, crea como se ha repetido en este trabajo, la defraudación de las expectativas legítimas de su beneficiario, que no obstante, ante la arbitrariedad que aun ostenta el despojo de los efectos jurídicos de la autorización ante la inobservancia de las disposiciones legales, la consecuencia será la misma: la defraudación al principio de confianza legítima pero ahora con un insumo adicional: la ilicitud del acto de revocación.

En estos casos por lo expuesto, coincide en que debe mirarse el actuar del Estado en cada caso concreto, a la luz no sólo del Derecho Administrativo sino también de la que ha sido nominada como conciencia jurídica general imperante en un momento histórico determinado¹⁹⁶, por cuanto tratándose de un álgido tema como es la preservación del medio ambiente y los recursos naturales inmersos en la autorización de su uso y administración por un particular autorizado por el Estado a través de una licencia ambiental, debe analizarse si la ilegalidad en el actuar de la Administración en cuanto a la revocación de dicha licencia ambiental que en principio podría conculcar los principios de seguridad jurídica y buena fe, son suficientes para excusar la responsabilidad de la Administración ante la figura del Estado Social de Derecho que ha de procurar el respecto no sólo de los derechos políticos y civiles sino además de los derechos sociales, y por supuesto, aquellos de tercera generación, esto es, los derechos colectivos y del ambiente. A partir de ese juicio, podría considerarse la responsabilidad del Estado o desvirtuarla dependiendo de la favorabilidad de la balanza en cada caso.

Es clave así el criterio que el juez imponga en la decisión, siendo imprescindible en ello, la invocación de los criterios de la sana crítica, así como

¹⁹⁶ BLANCO ESTEVE, Avelino. Op. cit., p. 223.

la valoración de las pruebas como resultado de un proceso hermenéutico, de acuerdo al contexto dado por las reglas de la experiencia, las teorías e hipótesis científicas y los postulados de la técnica, en contraste con la realidad, mediante el análisis de las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos.¹⁹⁷

A modo de conclusión, se acota que lo antes referido no tiene lugar cuando se trata de la revocación de la licencia amparada en el incumplimiento de sus términos o condiciones o bien como sanción ante una infracción ambiental pues si en estos casos la autoridad ambiental no observa el procedimiento aplicable, esto es, comete una ilegalidad en su actuación, el acto mismo de revocación no conlleva en sí una carga dañosa para el administrado pues en su sentir originario, el despojo de los efectos jurídicos se encuentra justificado en las arbitrariedades del titular de la licencia que conllevaron una infracción ambiental, o bien, en el incumplimiento del contenido obligaciones que la autoridad ambiental competente impuso al momento de autorizar la ejecución del proyecto. No significa ello que aun en estos eventos, se patrocine el actuar ilegítimo de la Administración pues en efecto ello podrá considerarse al amparo del régimen subjetivo de responsabilidad, pero en modo alguno puede considerarse como un daño antijurídico para el beneficiario.

Dentro de la lógica descrita, traemos a colación el pensamiento del doctrinante argentino Pedro Coviello quien a propósito de la defraudación de la confianza legítima por decisiones relativas a la validez de los actos proferidos por la administración, señaló:

La protección de la confianza legítima es el instituto de derecho público, derivado de los postulados del Estado de Derecho, de la seguridad jurídica y de la equidad, que ampara a quienes de buena

¹⁹⁷ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala Civil. Sentencia SC-91932017 del 29 de marzo de 2017. M.P. ARIEL SALAZAR RAMÍREZ.

fe creyeron en la validez de los actos (de alcance particular o general, sean administrativos o legislativos, comportamientos, promesas, declaraciones o informes de las autoridades públicas, que sean jurídicamente relevantes y eficaces para configurarla, cuya anulación, modificación, revocación o derogación provoca un daño antijurídico a los afectados, erigiéndose, bajo la observancia de esos componentes, en un derecho subjetivo que puede invocar el administrado, y que consiste, en su aspecto práctico, en la limitación de los efectos de la anulación, de tratarse de un acto (de alcance individual o general) inválido o del reconocimiento del derecho a una indemnización de no ser ello posible; de tratarse de un acto o comportamiento válido, su continuidad o permanencia; y en los supuestos de revocación o modificación de actos válidos o de derogación de actos normativos (administrativos o legislativos), en la posibilidad del reconocimiento del derecho a una indemnización¹⁹⁸.

4.1.2 Análisis desde la perspectiva de la imputación

En el apartado precedente se desarrolló lo relativo al daño antijurídico derivado de la revocación de la licencia ambiental, sea ésta lícita o ilícita, según haya sido proferida o no con sujeción al ordenamiento jurídico, por lo que lo dable ahora es analizar si el retiro de los efectos jurídicos de la licencia es atribuible al Estado y más aún, si a partir de ello puede configurarse la responsabilidad administrativa.

La imputación entendida por el profesor Juan Carlos Henao Pérez¹⁹⁹, como la atribución jurídica de un hecho a una o a varias personas que en principio tienen la obligación de repararlo, no puede simplemente vislumbrarse a partir del mero concepto de causalidad, sino a partir de lo que ha sido desarrollado

¹⁹⁸ COVIELLO, Pedro. La protección de la confianza del administrado. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2004. p. 462. Citado por: REY VASQUEZ, Luis Eduardo. El principio de confianza legítima. su posible gravitación en el derecho administrativo argentino. [Consultado: 22 de junio de 2019]. Disponible en Internet: <https://2019.vlex.com/#vid/294151>.

¹⁹⁹ HENAO PEREZ, Juan Carlos. Responsabilidad del Estado Colombiano por daño ambiental. En: Responsabilidad por daños al medio ambiente. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, junio, 2000. [Consultado en: 25 de junio de 2019]. Disponible en Internet: http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/es/doc/henao_responsabilidad_ambiental_es.htm.

por la jurisprudencia nacional y que hoy día se conoce como imputación fáctica e imputación jurídica.

Para formular el entendimiento del asunto, debe comprenderse que la causalidad ha sido definida como un fenómeno de orden material o físico en virtud del cual, los antecedentes de una consecuencia determinada la han producido; la imputación en sí misma, no es un fenómeno natural ni físico, sino que es un fenómeno jurídico en virtud del cual se establece quien debe reparar el daño. Entonces mientras que la primera pregunta sobre causalidad permite establecer que causó el daño, a partir de la imputación se establece quien causó el daño, o sea, responde a la pregunta quien responde o quien debe reparar el daño, criterios éstos que en materia de responsabilidad administrativa se explican de la siguiente manera:

La imputación, insistimos, se estructura luego de haberse descubierto el nexa causal, y se realiza en principio, respecto de la persona que ha resultado causante del hecho generador del daño de acuerdo con el juicio de causalidad efectuado. Se afirma lo anterior, en la medida en que es en este momento en el que se debe tener claro que si bien puede haber existido una causalidad desde el punto de vista material o físico, esto no implica, necesariamente, que quien causó materialmente el daño sea quien jurídicamente deba responder”²⁰⁰. Así, el juicio de imputación se compone de dos ámbitos: fáctico, relativo al debate propio de la relación de causalidad, sus teorías, criterios y supuestos, y un segundo ámbito, el jurídico, concerniente a la adecuación normativa, a fin de determinar si los deberes positivos son incumplidos, omitidos o aún más, tardíamente cumplidos por parte del causante del daño²⁰¹.

²⁰⁰ PATIÑO DOMINGUEZ, Héctor. Responsabilidad extracontractual y causales de exoneración. Aproximación a la jurisprudencia del Consejo de Estado colombiano. En: Revista de Derecho Privado. No. 14, julio de 2007. p. 197.

²⁰¹ GOMEZ PUENTE, Marcos. La inactividad de la administración. Aranzadi, 1997. p. 37. Citado por: Tratado de Derecho Administrativo: Derecho de víctimas y responsabilidad del Estado Tomo V. Op. cit., p. 37.

El juicio de causalidad ha quedado así relegado cuando quiera que se trata del análisis de imputación en lo que atañe a la responsabilidad, en la medida en que no se trata solo de la existencia del daño como una entidad material o fenoménica²⁰², sino en contrario de establecer quién es el reputado como autor del daño, esto es, a quien le es atribuible éste, sea por su acción u omisión y si a partir de dicha acción u omisión, le asiste el deber jurídico de la reparación. Así, “la imputación fáctica supone un estudio conexo o conjunto entre la causalidad material y las herramientas normativas propias de la imputación objetiva que han sido delineadas precisamente para establecer cuándo un resultado, en el plano material, es atribuible a un sujeto. De su parte, la imputación jurídica refiere al fundamento jurídico que concreta la obligación de reparar un daño antijurídico”²⁰³.

La imputación fáctica busca entonces “(...) establecer si en el plano material, mas no necesariamente causal, el daño es atribuible o no a un sujeto de derecho”²⁰⁴, mientras que a partir de la imputación jurídica, se busca establecer el fundamento de la responsabilidad, del deber de reparar desde el análisis prospectivo y netamente normativo dirigido a determinar si, una vez establecida la atribución material del daño, existe o no el deber jurídico – subjetivo u objetivo - de resarcir el perjuicio”²⁰⁵.

Visto lo anterior, corresponde ahora en juicio de la responsabilidad administrativa predicable respecto de la defraudación de la confianza legítima

²⁰² GIL BOTERO, Enrique. La teoría de la imputación objetiva en la responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia. En: La filosofía de la responsabilidad civil / Estudios sobre los fundamentos filosófico-jurídicos de la responsabilidad civil extracontractual. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, agosto de 2013. p. 473.

²⁰³ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera. Sentencia del 9 de junio de 2010. C.P. ENRIQUE GIL BOTERO. Exp: 19385.

²⁰⁴ GIL BOTERO, Enrique. La teoría de la imputación objetiva en la responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia. Op. cit., p. 474.

²⁰⁵ GIL BOTERO, Enrique. Responsabilidad Extracontractual del Estado. Séptima Edición. Bogotá: Editorial Temis. 2017. p. 69.

ante la revocatoria de licencias ambientales, establecer si en marco del análisis de la imputación fáctica y jurídica, el daño antijurídico al que se ha referido antes, es atribuible al Estado, en este caso, a la autoridad ambiental competente y si en virtud de tal atribución, conforme al ordenamiento jurídico que pregona la revocación de la licencia ambiental, el Estado es llamado a responder de acuerdo a los regímenes de responsabilidad administrativa vigentes en nuestro ordenamiento jurídico: régimen subjetivo (falla del servicio) o régimen objetivo (daño especial y riesgo excepcional).

El segundo aspecto a considerar en este acápite refiere a la confianza legítima como título autónomo de imputación a partir del desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado, lo cual al ser una novedad en el derecho de daños, merece ser analizado en el presente estudio a fin de determinar su aplicabilidad cuando quiera que se trate de la defraudación de las expectativas legítimas que surgen en el titular de la licencia con ocasión del otorgamiento de la licencia ambiental.

A. La transgresión de las expectativas legítimas por la revocación lícita de licencias ambientales desde la óptica de los títulos clásicos de imputación

La revocatoria lícita de la licencia ambiental fundada en el ordenamiento jurídico y con sujeción a los presupuestos que éste impone, supone en principio un daño antijurídico para el beneficiario de la licencia ante la defraudación de sus expectativas legítimas, elemento propio de amparo del principio de confianza legítima.

En lo que hace a la revocación lícita de la licencia ambiental fundada en lo establecido en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 o en observancia de lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 99 de 1993, ésta deviene de la manifestación de la voluntad de quien expidió la autorización contenida en la

licencia, es decir, la autoridad ambiental competente, o en el primer caso por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, condición ésta última que por la temática de la investigación no ha sido considerada, obviando mayor enunciación al respecto.

En juicio de la imputación fáctica que conlleva la atribución del daño antijurídico en los eventos de revocación de la licencia ambiental, se reserva su atribución a las autoridades administrativas, en este caso, las autoridades ambientales competentes, quienes en ejercicio de sus funciones en miras a la protección del medio ambiente despojan al titular de la licencia ambiental de los efectos jurídicos que éstas generan.

Dentro del análisis, lo dable consecuentemente es establecer si la conducta desplegada por el agente del daño, en este caso, la autoridad administrativa de carácter ambiental puede enmarcarse en los títulos de imputación vigentes a la luz de los regímenes de responsabilidad que se desarrollan a partir del artículo 90 constitucional, teniendo como génesis la licitud de la revocación.

Para ello, es de insistir que la autorización emitida por la autoridad ambiental competente para explotar los recursos naturales con el interés de la ejecución de un proyecto, obra o actividad que en sí misma promueve el desarrollo sostenible, crea en su titular, una expectativa legítima fundada en el actuar de la Administración y en el respeto de la palabra dada, con sujeción a los principios de buena fe y seguridad jurídica. En este contexto, la revocatoria lícita de la licencia ambiental, que guarda la estricta aplicación del orden jurídico, conlleva no obstante, el despojo intempestivo de sus efectos jurídicos, que en tal circunstancia conduce a un daño antijurídico para el administrado, que no se encuentra en el deber jurídico de soportar, en la medida en que lleva

implícito un rompimiento de las cargas públicas que en sí mismo materializa una afectación extraordinaria en el administrado²⁰⁶.

En estos casos, se predica la responsabilidad del Estado a título de daño especial, inmerso en el régimen de responsabilidad objetiva, cuya fuente constitucional se encuentra en el artículo 13 de la Carta Política²⁰⁷ y su fundamento legal en el artículo 2356 del Código Civil²⁰⁸, de aplicación analógica a la responsabilidad del Estado.

La teoría del daño especial se aplica de manera excepcional y por equidad; así, señala el Consejo de Estado: “es subsidiaria, de modo que habrá de recurrirse a ella tan solo en eventos en los que el caso concreto no logre un encasillamiento dentro de los otros regímenes de responsabilidad y ser aprecie por el sentenciador que esa ausencia de tipicidad, si así puede decirse, comporta vulneración injustificada del principio de equidad”²⁰⁹.

En todo caso, la revocación de la licencia ambiental que se erige como un acto administrativo favorable a los intereses de un particular al crear en éste una expectativa legítima, avoca en sí misma un posible daño antijurídico, para cuya determinación, la teoría del daño especial cobra ventaja²¹⁰.

²⁰⁶ ROJAS LOPEZ, Juan Gabriel. Op. cit., p. 433.

²⁰⁷ CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA, artículo 13: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”.

²⁰⁸ CODIGO CIVIL, artículo 2356: “Por regla general todo daño que pueda imputarse a malicia o negligencia de otra persona, debe ser reparado por ésta. Son especialmente obligados a esta reparación: 1. El que dispara imprudentemente una arma de fuego. 2. El que remueve las losas de una acequia o cañería, o las descubre en calle o camino, sin las precauciones necesarias para que no caigan los que por allí transiten de día o de noche. 3. El que obligado a la construcción o reparación de un acueducto o fuente, que atraviesa un camino, lo tiene en estado de causar daño a los que transitan por el camino”.

²⁰⁹ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 1º de agosto de 1991. Exp: 6277.

²¹⁰ El Consejo de Estado en cuanto al daño especial aplicable a la ruptura de igualdad de las cargas públicas originada en las actuaciones de la administración ha señalado: “Por lo que

La carga de la prueba corresponde en estos casos al demandante quien deberá demostrar qué fue precisamente la actuación lícita de la Administración la que le impuso una carga superior a la que se encuentra obligado a soportar, a consecuencia de la ruptura de la igualdad de las cargas públicas; el sacrificio especial que se produce a partir de la revocatoria lícita de la licencia ambiental excluye las causas de justificación del daño y exime al perjudicado del deber de soportarlo²¹¹. Así, el administrado debe demostrar que soporta una carga especial y superior con ocasión de la actuación lícita del Estado, para quien surge el deber de reparar el daño antijurídico aun cuando se encuentra demostrado el ejercicio lícito de sus funciones²¹². Es decir, en casos como el que nos ocupa, al demandante, le basta demostrar la ocurrencia del hecho y el demandado, no le aporta en absoluto acreditar diligencia y cuidado pues precisamente, no se trata de una responsabilidad de origen subjetivo.

En tal propósito, la acción para invocar la reparación del daño antijurídico a título de daño especial como se indicó en el anterior acápite, es la reparación directa, pues en efecto, no se discurre la legalidad del acto administrativo, sino la reparación del daño causado²¹³.

hace a la violación de éste principio, es necesario entender, ante todo, que el mismo es un resultado colateral, residual de una actuación de la Administración orientada a cumplir su misión del servicio público, que se traduce en un perjuicio que pone en una situación de desequilibrio ante las cargas públicas a la víctima o víctimas del mismo, es decir, cuando un administrado soporta las cargas que pesan sobre los demás, nada puede reclamar al Estado; pero si en un momento dado debe soportar individualmente una carga anormal y excepcional, esa carga constituye un daño especial que la Administración debe indemnizar” (CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 3 de abril de 2013. C.P. MAURICIO FAJARDO GOMEZ. Exp: 26437).

²¹¹ Véase BLANCO ESTEVE, Avelino. Op. cit., p. 207.

²¹² PATIÑO DOMINGUEZ, Héctor. Fundamentos de la Responsabilidad del Estado (apuntes de clase). Maestría en Derecho con énfasis en responsabilidad contractual y extracontractual civil y del Estado. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Mayo de 2017.

²¹³ Los actos administrativos, como expresión de la voluntad de la Administración Pública con la finalidad de producir efectos jurídicos, deben basarse en el principio de legalidad, el cual se constituye en un deber ser: que las autoridades sometan su actividad al ordenamiento jurídico. Pero es posible que en la realidad la Administración viole ese deber ser, es decir, que no someta su actividad al ordenamiento legal sino que, por el contrario, atente contra él. Se habla, en este caso, de los actos y actividades ilegales de la Administración y aparece, en consecuencia, la necesidad de establecer controles para evitar que se produzcan esas

La cuestión difiere cuando la revocación de la licencia ambiental aún lícita surge como imposición de una sanción ante una infracción ambiental en los que además se presume la culpa o dolo, o cuando derive del incumplimiento de los términos y condiciones de la licencia inicialmente conferida; en estos eventos, la revocación de la licencia ambiental compete al ejercicio lícito de la potestad sancionadora que el orden legal ha atribuido a las autoridades ambientales en ejercicio de la función de policía administrativa. Así, la culpa o dolo del administrado, se levanta como causal de exoneración de la responsabilidad de la Administración, pues, su descuido, imprudencia, o falta de diligencia destruyen por completo el nexo causal entre el daño y la actuación de la Administración trasladándose a la víctima la obligación de asumir las consecuencias del daño antijurídico causado²¹⁴.

B. La defraudación de la confianza legítima por la revocación ilícita de licencias ambientales desde la óptica de la imputación

En otro ámbito, el que incumbe a la revocatoria ilícita de la licencia ambiental, la responsabilidad del Estado se enmarca en el régimen subjetivo de responsabilidad por falla en el servicio.

Este título de imputación que tuvo una variación en su alcance a partir de 1990, tiene lugar cuando proviene de la violación de una obligación a cargo del Estado, y que puede ser infringido, ya sea porque así se deduce nítidamente de una norma que estatuye con precisión aquello a lo cual está obligado el

ilegalidades o para el caso en que ellas lleguen a producirse, que no tengan efectos o que, por lo menos, los efectos no continúen produciéndose y se indemnicen los daños que pudieron producirse. Cuando ello pasa y quien se encuentre afectado con la decisión administrativa alegue la causación de un perjuicio derivado de la ilicitud o ilegalidad de la misma, las acciones procedentes son las acciones de nulidad o también llamadas acciones de legalidad o de impugnación. Sin embargo, cuando esto no sucede, es decir, no se discute la validez del acto administrativo, y sólo se alega la causación de perjuicios, la acción procedente es la de reparación directa. (CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 3 de abril de 2013. C.P. MAURICIO FAJARDO GOMEZ. Exp: 26437).
²¹⁴ ROJAS LOPEZ, Juan Gabriel. Op. cit., p. 429.

Estado frente al caso concreto, o, porque así se deduce de la función genérica del Estado que se encuentra plasmada prioritariamente en el artículo 16 de la Constitución Política. En efecto, de “estas dos maneras de abordar el contenido obligacional en lo que al Estado respecta, permitirá concluir que hay falla del servicio cuando la acción o la omisión estatal causantes de perjuicio infringido, lejos de excluirse, se complementan”²¹⁵.

Se trata así del incumplimiento de una obligación a cargo el Estado establecida en una norma, sea ésta concreta o genérica. Para el profesor Héctor Patiño Domínguez²¹⁶, puede ser cualquier norma que haga parte del bloque de legalidad o como se conoce hoy día, el bloque de convencionalidad; entonces puede ser desde cualquier orden verbal o de cualquier directiva, hasta cualquier tratado internacional incorporado o no al ordenamiento interno.

En este orden de ideas, la ilicitud de la revocación es reflejo del incumplimiento de un imperativo normativo para el Estado; en efecto, las normas que regulan la figura de la revocatoria de actos administrativos y más, de una licencia ambiental, imponen a la autoridad administrativa, un procedimiento estricto al que se ha referido a lo largo de este trabajo, que en caso de no acotarse, conlleva responsabilidad para el Estado.

Así, para invocar el daño antijurídico ocasionado a partir de la falla en la prestación del servicio originado en la revocación ilícita de una licencia ambiental y que pudiere conllevar la defraudación de las expectativas legítimas fundadas en su beneficiario, bien puede instaurarse a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en torno a la declaratoria de ilegalidad del acto. Empero, si de lo que se trata es de incoar la reparación de

²¹⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 30 de marzo de 1990. C.P. ANTONIO JOSÉ IRISARRI RESTREPO. Exp: 3510.

²¹⁶ PATIÑO DOMINGUEZ, Héctor. Op. cit., apuntes de clase.

los perjuicios que la revocatoria ilícita le pudo ocasionar pues aún su ilicitud, la autorización pierde sus efectos jurídicos a partir del acto administrativo que ilegalmente la revoca, es pertinente acudir a la reparación directa²¹⁷ para la indemnización de los perjuicios infringidos, con sustento en la falla en el servicio de la autoridad administrativa.

En estos casos, la falla del servicio se configura a partir del defecto o vicio del acto administrativo de revocación que tuvo por consecuencia que un acto administrativo favorable al demandante hubiere salido del ordenamiento jurídico; en lo que corresponde a la licencia ambiental, la defraudación de la confianza legítima de su beneficiario salta a la vista, por lo que a través de la demanda judicial a título de reparación directa se puede invocar el resarcimiento del daño antijurídico infringido, más allá de pretender la nulidad del acto y el restablecimiento del derecho a partir de una acción de esta índole.

En los eventos en que la revocatoria de la licencia ambiental que aunque es ilícita se impone como consecuencia de una infracción ambiental o ante el incumplimiento de los términos y condiciones de la licencia, es de concluir que no asiste a su beneficiario una legítima expectativa en el actuar de la Administración que merezca su protección, en tanto y cuanto ello podría concederle prerrogativas adicionales que anteriormente no ostentaba precisamente ante la arbitrariedad o negligencia de su conducta; en este escenario, lo previsible es que la licencia ambiental sea retirada del mundo jurídico no por el actuar ilícito de la administración ante la inobservancia de los presupuestos de revocación, sino como resultado del actuar ilegítimo del administrado.

²¹⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 26 de agosto de 2015. C.P. HERNÁN ANDRADE. Exp: 30827.

Para culminar este apartado, acotemos que se espera que los procedimientos adelantados por la administración en la toma de sus decisiones y las decisiones mismas, se expidan con apego estricto a la ley, y por tal, cuando ello no ocurre, la revocatoria del acto administrativo da lugar a una falla en el servicio de la función administrativo compromisoria de la responsabilidad estatal²¹⁸, a quien le es atribuible el daño antijurídico causado al administrado.

C. La defraudación de la confianza legítima como título autónomo de imputación bajo el análisis de la revocación de licencias ambientales

El Consejo de Estado en sentencia del 31 de agosto de 2015 con ponencia del Dr. Ramiro Pazos Guerrero²¹⁹, abrió la puerta a la catalogación de la defraudación de la confianza legítima como título de imputación que engrosa la lista de los tradicionalmente reconocidos: falla en el servicio, riesgo excepcional y daño especial.

Si bien la sentencia refiere a la imputación de daños por actos propios del legislador, toca dentro de la órbita de la responsabilidad, las expectativas legítimas y los estados de confianza, entendidos éstos últimos como “los que se crean en el ámbito del sujeto a partir de comportamientos uniformes del Estado que se caracterizan por ser actos objetivos, externos, claros, tangibles, inequívocos, reales, lo “suficientemente concluyentes (...) que orientan al ciudadano hacia una determinada conducta, que, si bien puede nacer al margen del principio de legalidad, se acompasan con la confianza constitucionalmente protegida (art. 83) que generan esas actuaciones de las autoridades (...)”, razones que de por sí justifican un pronunciamiento especial en este apartado.

²¹⁸ ROJAS LOPEZ, Juan Gabriel. Op. cit., p. 428.

²¹⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 31 de agosto de 2015. C.P. RAMIRO PAZOS GUERRERO. Exp: 22637.

Así, la sentencia marca un hito en materia de responsabilidad administrativa del Estado Legislador, pero de gran importancia cuando quiera que se trata de la defraudación de la confianza legítima como fuente del daño resarcible. Así, en apartes sostiene:

No se puede desconocer que la cláusula de responsabilidad patrimonial del Estado si bien tiene por objeto la reparación de los daños antijurídicos ocasionados a los asociados en sus derechos también abarca derechos imperfectos o virtuales no materializados y situaciones de hecho, nacidas en los predios de la confianza legítima, en cuyo caso es deber del juez contencioso administrativo preservar integralmente el carácter incólume tanto de los derechos como de las expectativas legítimas y los estados de confianza creados o tolerados por comportamientos del mismo Estado, contrario sensu, si se acepta que el legislador no vulnera expectativas legítimas y estados de confianza se tendría entonces también que reconocer que no produce daños, lo que traería como consecuencia natural la existencia de un valladar impenetrable para el control judicial del juez contencioso administrativo, situación indeseable, porque se terminaría por admitir que el legislador arbitrariamente puede hacer en el terreno de las situaciones de hecho relevantes jurídicamente lo que le está prohibido en el terreno de las situaciones de derecho, esto es, no reparar los daños antijurídicos infligidos por la acción o la omisión del legislador sobre bienes jurídicamente tutelados.

Se colige de la sentencia que el propósito de la jurisprudencia es proteger a la víctima, sin que halle injerencia la culpa de la Administración sea por su acción u omisión; a partir del fallo, la afectación de las expectativas y estados de confianza deberá imputarse por la defraudación del principio de confianza legítima, y no a través del daño especial, título de imputación de usanza cuando se trata de la responsabilidad del legislador y al que se ha referido en este trabajo, como el que corresponde a la revocación de licencias ambientales, ante la defraudación de las expectativas legítimas de su titular siempre que la decisión en controversia resulte de los eventos dispuestos en la Ley 1437 de 2011 o en génesis de la aplicación de los principios de prevención y precaución.

Para los detractores de la posición jurisprudencial²²⁰, la apertura de un título autónomo de imputación relativo a la defraudación de la confianza legítima conllevaría una carga injustificada que afectaría las arcas estatales, pues casi que la actividad legislativa se convertiría en fuente de resarcimiento económico cotidiano o en su defecto, limitaría la potestad de expedir normas con cambios sustanciales o mínimos que bien podrían conllevar una carga para quienes infunden sus expectativas legítimas o estados de confianza en el legislativo.

Ahora, si se desplazara la aplicación del sustento referido a la temática de esta investigación conllevaría a que tratándose de expectativas legítimas como las que despierta la licencia ambiental, se acceda casi en todos los casos, a la reparación por la pérdida de la oportunidad, transgredida en el caso de estudio, a efectos de la revocación de la misma.

Se comparte la posición de los juristas detractores enunciados de antedicho. De contera, morigerar los efectos que el reconocimiento de la defraudación de las expectativas legítimas en el ámbito administrativo y aun por la revocatoria de las licencias ambientales sería una labor ardua y casi imposible de cumplir. La defraudación de las expectativas legítimas inmersas en el acto administrativo contenido en una licencia ambiental debe ser mirada con objetividad, y analizada en cada caso concreto, pues no todo despojo de los efectos jurídicos de una licencia ambiental podría ser fuente de reparación de un daño.

Por lo expuesto, no es de recibo del presente análisis, la posibilidad que aun en futuro, la defraudación de la confianza legítima como título autónomo de imputación pueda tener aplicabilidad en el campo administrativo y más aún, en lo que atañe a las actuaciones administrativas de carácter ambiental.

²²⁰ QUIÑONES ROJAS, Sergio y PEREZ ALVAREZ, Andrés. La confianza defraudada por la expedición de una ley es indemnizable. Bogotá: Legis, 2016.

4.2 LA REPARACION DEL DAÑO ANTIJURIDICO POR LA DEFRAUDACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA ANTE LA REVOCATORIA DE LICENCIAS AMBIENTALES

La responsabilidad patrimonial del Estado surge a partir del texto dispuesto en el artículo 90 constitucional que emerge como la cláusula general de responsabilidad y que dispone la reparación integral del daño antijurídico.

El artículo 16 de la Ley 446 de 1998²²¹ asiste al administrador de justicia, en procura de la reparación integral del daño, cuyo fin es “dejar indemne a la persona, esto es, como si el daño no hubiera ocurrido o, al menos en la situación más próxima a la que existía antes de su suceso dicho²²²”, definición que guarda plena coincidencia con la desarrollada en el Derecho Comparado: “Este principio, conocido también en su expresión latina «restitutio in integrum», se dirige a lograr la más perfecta equivalencia entre los daños sufridos y la reparación obtenida por el perjudicado, de tal manera que éste quede colocado en una situación lo más parecida posible a aquella en la que se encontraría si el hecho dañoso no hubiera tenido lugar²²³”.

En lo que atañe a la reparación de daños ante la defraudación de la confianza legítima, son variables las posturas en la doctrina y la jurisprudencia. Algunos doctrinantes²²⁴ que desertan de la reparación por la defraudación de la

²²¹ LEY 446 DE 1998, artículo 16: “ARTÍCULO 16. Valoración de daños. Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales”.

²²² HENAO PEREZ, Juan Carlos. El Daño / Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés. Op. cit., p. 45.

²²³ VINEY, G., y JOURDAIN, P., *Traité de Droit Civil. Les effets de la responsabilité*, p. 112. Citado por: NAVEIRA ZARRA, Maita María. Principios generales de la reparación. El resarcimiento del daño en la responsabilidad civil extracontractual. España. [Consultado en: 20 de julio 2019]. Disponible en Internet: <https://2019.vlex.com/#vid/294151>.

²²⁴ VALBUENA HERNÁNDEZ. La defraudación de la confianza legítima. Aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. Op. cit., p. 333.

confianza legítima, más aun de las expectativas legítimas, sustentan su opinión en el enriquecimiento sin justa causa que se generaría para las víctimas en la medida en que se trata de derechos no consolidados que por tal, no conforman parte de su patrimonio.

Señala el profesor Valbuena Hernández que quienes respaldan esta postura aluden también a la disposición contenida en el artículo 17 de la Ley 153 de 1887 que cita: “Las meras expectativas no constituyen derecho contra la ley nueva que las anule o cercene”. Así, para los autores que deniegan la reparación del daño que bien pudiere ocurrir a consecuencia de la defraudación de las expectativas legítima esgrimen sus ideas en que en estos casos, “al no existir lesión o desconocimiento de ningún derecho, no habrá nada que sea susceptible de indemnización o reparación”²²⁵, en razón que se trata de daños eventuales o hipotéticos.

Ahora bien, no sólo la doctrina ha evidenciado su renuencia frente a la reparación ante la defraudación de expectativas legítimas. La jurisprudencia en sesgados pronunciamientos ha mostrado su negación del asunto:

“El principio de la confianza legítima se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la Administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la Administración, es digna de protección y debe respetarse. Debe aclararse que la confianza o la buena fe de los administrados no se protegen garantizando la estabilidad de actos u omisiones ilegales o inconstitucionales sino a través de la compensación, no necesariamente monetaria, del bien afectado. Igualmente, este principio tampoco significa “ni donación, ni reparación, ni resarcimiento, ni indemnización, como tampoco desconocimiento del principio de interés general”²²⁶.

²²⁵ Ibíd., p. 334.

²²⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-617 del 13 de diciembre de 1995. M.P. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

En contrario, autores como Ramón Daniel Pizarro²²⁷ asienten en la reparación integral del daño de lo que podría inferirse, decaen igualmente como consecuencia de la defraudación de expectativas legítimas. El tratadista sostiene que la víctima debe ser resarcida en forma integral o plena pues solo así se restablece el equilibrio preexistente alterado por el hecho dañoso, sin que de ninguna forma ese resarcimiento se constituya como fuente de enriquecimiento para la víctima y de correlativo empobrecimiento para el dañado.

El profesor Jorge Bustamante Alsina²²⁸, señala que es necesario buscar el restablecimiento del equilibrio preexistente alterado por el hecho dañoso y atender las exigencias de la justicia y la equidad y con ello reponer en el damnificado las situaciones en que se encontraba antes del hecho dañoso desmantelando los efectos pasados presentes y futuros del daño.

De la lectura y en avance hacia la culminación del presente trabajo, es innegable considerar que para el titular de una licencia ambiental otorgada por la autoridad ambiental competente, surgen unas expectativas legítimas que emanan no de una actuación hipotética o eventual, sino de un trámite de alta rigurosidad técnica, que debe confluir del resultado de la coordinación intersectorial e interinstitucional, que se ciñe a unos términos específicos, y que conlleva el ejercicio de una actividad de seguimiento y control por el ente competente. En efecto, estas expectativas guardan estricta sujeción a la palabra dada de la Administración plasmada en un acto administrativo que autoriza la ejecución de un proyecto, obra o actividad y que impone al

²²⁷ PIZARRO, Ramón Daniel. La reparación del daño patrimonial derivado de conductas antijurídicas lucrativas. Situación actual y perspectivas. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. [Consultado en: julio 19 de 2019]. Disponible en Internet: www.acaderc.org.ar//doctrina/articulos/artpizarro.

²²⁸ BUSTAMANTE ALSINA, Jorge. Teoría General de la Responsabilidad Civil. Buenos Aires: Abeledo-Perrot. 1999. Citado por: VALBUENA HERNÁNDEZ. La defraudación de la confianza legítima. Aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. Op. cit., p. 500.

administrado, el cumplimiento de unas obligaciones tendientes a morigerar los impactos que en efecto pueden causarse en virtud de ellas.

Se trata entonces de expectativas fundadas en el principio de legalidad pues emanan de una actuación legítima de la administración y por más decir, regulada por el Estado; con ello, implícitamente se presume la buena fe de la Administración y la guarda de la seguridad jurídica, éstos entendidos como las bases que sustentan el principio de confianza legítima.

En este orden de ideas, si bien la licencia ambiental no crea para su titular un derecho adquirido, sí conlleva per sé, una favorabilidad a los intereses legítimos de su titular, por lo que la defraudación de su legítima confianza en el Estado ante el despojo de los efectos jurídicos de la autorización ambiental a través de su revocación, se constituye en fuente de daño resarcible: si la revocación deviene del lícito actuar de la administración, la responsabilidad del Estado se ha de considerar bajo la óptica del régimen objetivo de responsabilidad en el título del daño especial y si en contrario, la revocación deriva de una acción de la autoridad administrativa que no acoge el deber obligacional impuesto en las normas que regulan la materia o en el acto mismo que contiene la autorización, en la perspectiva del régimen subjetivo de responsabilidad o falla del servicio.

Ahora bien, no puede considerarse que en todos los casos de revocación de una licencia ambiental, se ocasiona para su titular, un daño antijurídico. En los casos en que la revocatoria derive de una infracción ambiental o como consecuencia del incumplimiento de sus términos por parte del titular, se colige que el administrado está obligado a soportar la afectación de sus intereses, no

siendo dable invocar en su favor la defraudación de expectativas legítimas, por cuanto en tal circunstancia ello deviene de su propio descuido²²⁹.

Así, en los eventos de infracción ambiental en los que se repute como sanción, la revocación de la licencia ambiental, en criterio de la investigación, no se genera daño antijurídico al administrado, esto es, su titular; en efecto, la medida en estos casos deriva de una infracción ambiental de su parte, la cual se presume con culpa o dolo. En estos casos, sería casi ofensivo, pretender algún tipo de reparación, salvo que se demuestre la ilegalidad de la actuación o la inobservancia de los derechos que le asisten al administrado en torno a su defensa y debido proceso.

Sin embargo, en un estado normal de los acontecimientos y conforme a las reglas de la experiencia, se pone de presente que “(...) el medio ambiente es un bien jurídico constitucionalmente protegido cuya preservación debe procurarse no sólo a través de acciones aisladas del Estado, sino con la concurrencia de los individuos, la sociedad, la empresa y demás autoridades”²³⁰; en ese escenario, no se produce un daño antijurídico pues precisamente la conducta desplegada por el administrado que se reitera se presume dolosa o culposa, ocasionó una infracción ambiental.

Lo anterior no resulta ajeno a la revocatoria de la licencia ambiental fundada en el incumplimiento su contenido obligacional por parte del titular. En estos casos, no se ocasiona ab initio un daño antijurídico a éste, salvo que la revocación haya tenido lugar por medios ilícitos, sin observancia del procedimiento aplicable: un concepto técnico previo que sustente el acto de revocación.

²²⁹ Véase: VALBUENA HERNÁNDEZ. La defraudación de la confianza legítima. Aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. Op. cit., p. 594.

²³⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-443 del 8 de julio de 2009. M.P. HUMBERTO SIERRA PORTO.

Para concluir el punto, evoquemos lo referido por la jurisprudencia del Consejo de Estado²³¹ que señaló que debe descartarse la responsabilidad del Estado, cuando el daño ha sido propiciado, auspiciado, avalado u originado con la acción u omisión del reclamante, ya que el Estado solo protege las actuaciones leales y legítimas de los particulares.

No obstante, ello no excluye que sea la administración la que devengue la titularidad de una acción para obtener el resarcimiento de los daños conculcados por el infractor ambiental, más que a través de medidas resarcitorias, sí a través de actos de compensación, con el fin de retribuir in natura el efecto negativo generado²³². Sin embargo, al no constituir éste el objeto de la presente investigación, no haremos mayor elucubración sobre el asunto.

En vuelta de la temática de este trabajo y conforme a lo expuesto, surge que solo en los casos de revocación de la licencia ambiental de acuerdo a los presupuestos de la Ley 1437 de 2011, o como consecuencia de la aplicación de los principios de prevención y precaución, o ante el advenimiento de circunstancias sobrevinientes, sí puede considerarse la reparación del daño antijurídico ocasionado al administrado; como se ha reiterado a lo largo de la investigación, pese al carácter precario que se endilga a la licencia ambiental y la mutabilidad que de ésta se predica, tiene lugar la reparación ante el despojo abrupto de los efectos jurídicos de la autorización ambiental contenida en la licencia, pues no sería justo para quien resultado lesionado en sus expectativas legítimas, asumir su defraudación sin reconocimiento alguno.

²³¹ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 5 de diciembre de 2005 C.P. ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ. Exp: 12158.

²³² GARCIA PACHON, María del Pilar y MONTES CORTÉS, Carolina. El procedimiento para la imposición de sanciones de la nueva Ley 1333 de 2009. En: Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental. Bogotá: universidad Externado de Colombia, 2010. p. 202

Se tiene de lo expuesto la necesidad de delimitar el campo de la responsabilidad extracontractual del Estado en lo que atiene a la reparación del daño antijurídico que bien pudiere ocasionarse ante la defraudación de la confianza legítima del titular de una licencia ambiental revocada por la Administración, tomando como génesis únicamente las eventualidades signadas en el inciso precedente y bajo la óptica de la reparación en su doble connotación; indemnización o compensación, sin excluir que con independencia del régimen de responsabilidad del que se trate, corresponde a quien alegue haber padecido el daño su debida acreditación, puesto que aun tratándose del régimen objetivo de responsabilidad por la revocatoria lícita de la licencia ambiental, no implica el aligeramiento de la carga de la prueba, afirmación que denota más fuerza cuando se trata de la revocación ilícita de la licencia ambiental que conlleva el ejercicio de una acción de reparación directa para demostrar la falla en el servicio por parte de la autoridad ambiental.

4.2.1 La indemnización como fuente de reparación del daño antijurídico

La cláusula general de la responsabilidad propugna que cuando se causa daño a otro afectando sus bienes, lesionando su integridad corporal o vulnerando su conjunto de derechos fundamentales, se debe reparar las consecuencias de la afectación del interés lícito de la víctima.

Sin embargo, la reparación no puede mirarse en forma restrictiva, es decir, no sólo se reconoce en nuestro ordenamiento jurídico, la reparación de carácter pecuniario a modo de indemnización sino que excepcionalmente, la reparación puede conllevar la reparación in natura o, en especie; de igual modo, puede

presentarse la reparación de modo simbólico o destinado a la cesación del ilícito²³³.

Así, en el caso de la defraudación de circunstancias de confianza legítima como la que ocupa el presente trabajo, la reparación puede conllevar el mantenimiento, restauración y la estabilidad de la situación de confianza creada en ciertas circunstancias, o a morigerar o suprimir los efectos de la frustración²³⁴. Y en ello, debe eliminarse el prejuicio medieval del deber del particular de soportar los daños que se le causan al administrado sin derecho a exigir indemnización o reparación alguna y establecer un acondicionamiento y restricciones a la actuación de la Administración Pública que puede acarrear la violación del principio de confianza legítima²³⁵.

En este orden de ideas, es menester hacer uso de la connotada diferenciación entre daño y perjuicio, entendido el primero como una alteración material exterior y el segundo, como las consecuencias del daño, es decir, las consecuencias de dicha alteración sobre un patrimonio²³⁶, o dicho de otro modo, el perjuicio es el efecto del daño reflejado en la esfera material o inmaterial de un sujeto²³⁷.

A partir entonces de la óptica de la tipología del perjuicio, aquellos que pudieren demandarse en un juicio de responsabilidad por el daño antijurídico acaecido en el titular de la licencia en razón de la defraudación de su

²³³ HENAO PEREZ, Juan Carlos. Las formas de reparación en la responsabilidad del Estado: hacia su unificación sustancial en todas las acciones contra el Estado. En: Revista de Derecho Privado, No. 28, enero-junio de 2015.

²³⁴ VALBUENA HERNÁNDEZ. La defraudación de la confianza legítima. Aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. Op. cit., p. 503.

²³⁵ VIANA CLEVES, María José. Op. cit., p. 230.

²³⁶ HENAO PEREZ, Juan Carlos. El Daño / Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés. Op. cit., p. 87.

²³⁷ HERNANDEZ SILVA, Aida Patricia. Indemnización y compensación en la responsabilidad patrimonial del Estado. En: La responsabilidad extracontractual del Estado, XVI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia, 2015. p. 273.

expectativa legítima ante la revocación lícita de la licencia ambiental, se tiene en primer lugar, aquellos de contenido material o patrimonial, a saber: daño emergente y lucro cesante.

Así, podría reclamarse el daño emergente por los gastos en que haya incurrido el administrado para la obtención de la licencia, incluidos los relativos a la presentación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), los permisos antes las entidades, los relativos a la celebración de audiencias públicas con la comunidad afectada, los costos del recurso humano utilizado para la ejecución del proyecto, logística y maquinarias para el desarrollo de las actividades, y en general, todos los relacionados con las erogaciones incurridas para acceder a la autorización contenida en la licencia ambiental.

Aunado a ello, podría estimarse el reconocimiento del lucro cesante, por lo dejado de percibir ante la frustración del proyecto como consecuencia de la revocatoria de la licencia ambiental, que ante los presupuestos expuestos nada impide que se pretenda su valía en un juicio de responsabilidad administrativa. Sin embargo, en criterio de la presente investigación y haciendo alusión a la licencia ambiental entendida como una expectativa legítima del administrado, la indemnización por concepto de lucro cesante sí podría constituir fuente de enriquecimiento sin causa para el administrado y el consecuente empobrecimiento injustificado del Estado, pues precisamente se trata de situaciones jurídicas no consolidadas ni concretadas en su favor, al punto que sea ininteligible establecer si hubiese sido posible lograr ganancias esperadas sobre supuestos de ingresos cuya materialización es incierta²³⁸.

Ha cobrado vigencia en la jurisprudencia del Consejo de Estado, el reconocimiento del daño material por pérdida de la oportunidad en casos de

²³⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-595 del 27 de Julio de 2010, M.P. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

responsabilidad relacionados con la anulación de actos administrativos, lo que en principio podría analizarse de contera, tratándose de la revocación de licencias ambientales; la pérdida de la oportunidad ha sido definida por el Consejo de Estado desde la óptica de las eventualidades en que pudiere tener lugar:

La pérdida de oportunidad o pérdida de chance alude a todos aquellos eventos en los cuales una persona se encontraba en situación de poder conseguir un provecho, de obtener una ganancia o beneficio o de evitar una pérdida, pero ello fue definitivamente impedido por el hecho de otro sujeto, acontecer o conducta éste que genera, por consiguiente, la incertidumbre de saber si el efecto beneficioso se habría producido, o no, pero que al mismo tiempo da lugar a la certeza consistente en que se ha cercenado de modo irreversible una expectativa o una probabilidad de ventaja patrimonial; dicha oportunidad perdida constituía, en sí misma, un interés jurídico que si bien no cabría catalogar como un auténtico derecho subjetivo, sin duda facultaba a quien lo ha visto salir de su patrimonio —material o inmaterial— para actuar en procura de o para esperar el acaecimiento del resultado que deseaba, razón por la cual la antijurídica frustración de esa probabilidad debe generar para el afectado el derecho a alcanzar el correspondiente resarcimiento. (...) ²³⁹.

En el trasegar de la figura, la jurisprudencia ha establecido que la indemnización por la pérdida de oportunidad o chance como daño resarcible ésta tiene lugar ante la confluencia de los siguientes elementos: i) Falta de certeza o aleatoriedad del resultado esperado, es decir, la incertidumbre respecto a si el beneficio o perjuicio se iba a recibir o evitar, para cuyos efectos debe considerarse que si la infracción es a un derecho cierto que iba a ingresar al patrimonio de la víctima o frente al cual se debía evitar un menoscabo, su indemnización sería total, mientras que si el truncamiento es solo respecto de la expectativa cierta y razonable de alcanzar o evitar un resultado final la

²³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 11 de agosto de 2010. M.P. Mauricio Fajardo Gómez. Exp: 18593.

posibilidad truncada sería indemnizada en menor proporción; ii) Certeza de la existencia de una oportunidad, esto es, en marco de la expectativa legítima ha de abogar una esperanza en grado de probabilidad con certeza suficiente de que, en caso de no haber ocurrido el evento dañoso, la víctima habría mantenido incólume la expectativa de obtener el beneficio o de evitar el detrimento correspondiente y iii) Certeza de que la posibilidad de adquirir el beneficio o evitar el perjuicio se extinguió de manera irreversible del patrimonio de la víctima, es decir, que no se trate de un daño hipotético o eventual²⁴⁰.

En estas circunstancias, es evidente que el despojo de los efectos jurídicos de la licencia ambiental a consecuencia de su revocación intempestiva, genera en su beneficiario, una pérdida de la oportunidad de ejecutar el proyecto en el tiempo y condiciones dispuestas en la autorización emitida por la entidad pública ambiental competente como resultas de un procedimiento técnico y estricto dispuesto en la ley, y respecto del cual se han de realizar las labores de seguimiento y control por parte del otorgante. En estos casos, la dificultad estriba como ocurre con el reconocimiento del lucro cesante, en la estimación del quantum del daño a reparar, ya que lo que se repara es el daño y nada más que el daño, más no la pérdida del chance u oportunidad pues ello resulta incierto, es decir, la indemnización debe corresponder a la oportunidad misma, sin alcanzar el resarcimiento de las ganancias o beneficios perdidos²⁴¹.

No obstante, acogiendo otro pronunciamiento jurisprudencial, puede éste tenerse como derrotero para la resolución de casos en que se prohíje el reconocimiento de la pérdida de oportunidad o chance ante la revocación de una licencia ambiental. Así, ha de tenerse en cuenta que hay un daño cierto

²⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 5 de abril de 2017. M.P. Ramiro Pazos. Exp: 25706.

²⁴¹ Véase el desarrollo que sobre el tema acota el autor Valbuena Hernández. En: La defraudación de la confianza legítima. Aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. Op. cit., p. 505.

sólo desde el punto de vista de la certeza de la probabilidad irremediablemente truncada, probabilidad que tenía un determinado valor, aunque difícil de justipreciar, que no obstante, debe ser reparado²⁴².

Lo determinante en estos casos es que aun invocando el daño especial como consecuencia de la revocación lícita de la licencia ambiental, o más, cuando la revocación deriva del incumplimiento del deber obligacional a cargo del Estado a título de falla en el servicio ante su ilícito actuar en la revocación del acto administrativo contenido en la licencia ocasionando la defraudación de las expectativas legítimas del administrado, no es posible la reparación total del daño antijurídico pues aunque en determinados eventos, se logre la reparación bajo la indemnización del daño emergente, no ocurre lo mismo en la invocación del lucro cesante o la oportunidad perdida, toda vez que precisamente ante la falta de certeza absoluta de su acaecimiento tratándose de una expectativa legítima erigida en el titular de la licencia, conlleva a concluir que se trata de un perjuicio incierto o eventual.

En aras a la búsqueda de una solución de la que bien podría hacer uso el administrador de justicia, es preciso la fundamentación que otorga el artículo 16 de la Ley 446 de 1998, a partir de la aplicación del criterio de equidad o, con sustento en dictámenes periciales que puedan por lo menos cercanamente lograr la reparación integral del daño para quien acaece la

²⁴² El Consejo de Estado en la sentencia expuso: “La pérdida de oportunidad constituye, entonces, una particular modalidad de daño caracterizada porque en ella coexisten un elemento de certeza y otro de incertidumbre: la certeza de que en caso de no haber mediado el hecho dañino el damnificado habría conservado la esperanza de obtener en el futuro una ganancia o de evitar una pérdida para su patrimonio y la incertidumbre, definitiva ya, en torno de si habiéndose mantenido la situación fáctica y/o jurídica que constituía presupuesto de la oportunidad, realmente la ganancia se habría obtenido o la pérdida se hubiere evitado; expuesto de otro modo, a pesar de la situación de incertidumbre, hay en este tipo de daño algo actual, cierto e indiscutible consistente en la efectiva pérdida de la probabilidad de lograr un beneficio o de evitar un detrimento. (CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 3 de abril de 2013. C.P. MAURICIO FAJARDO GOMEZ. Exp: 26437).

defraudación de sus legítimas expectativas ante la revocación de la licencia ambiental inicialmente conferida en su favor.

No obstante y a modo de conclusión de este aparte, en juicio del presente trabajo, es de considerar que en el caso de marras, es jurídicamente inviable la consecución del propósito de la responsabilidad, cual es, la reparación integral del daño, por cuanto, ante la inexistencia de un derecho adquirido, y la delimitación de la licencia ambiental como una expectativa legítima, es casi imposible restituir a la víctima, en este caso, el administrado a su estatus quo, éste del que gozaba cuando le fue conferida la autorización para la ejecución del proyecto, obra o actividad con el consecuente uso de los recursos naturales.

4.2.2 La compensación como fuente de reparación del daño antijurídico

A partir de lo dispuesto en el artículo 206²⁴³ del Código General del Proceso, la compensación es reconocida como forma de reparación del daño

Aunque la reparación no tiene una definición positiva en nuestro ordenamiento, ésta ha sido erigida para fundar la reparación de daños especialmente de contenido inmaterial o extrapatrimonial para distinguirla aun fácticamente de la indemnización, llámese el resarcimiento pecuniario del daño, pues de algún modo su propósito es el mismo: dejar indemne a la víctima o por lo menos en la situación más próxima a la que le acompañaba antes de la ocurrencia del daño.

²⁴³ CODIGO GENERAL DEL PROCESO, artículo 206: “Quien pretenda el reconocimiento de una indemnización, compensación o el pago de frutos o mejoras, deberá estimarlo razonadamente bajo juramento en la demanda o petición correspondiente, discriminando cada uno de sus conceptos. Dicho juramento hará prueba de su monto mientras su cuantía no sea objetada por la parte contraria dentro del traslado respectivo. (...)”.

En guarda de la connotación concedida al término, en juicio del presente trabajo, la compensación de los daños acaecidos en el titular de la licencia ambiental por la defraudación de sus expectativas legítimas por causa de la revocación de la autorización ambiental, propugnan la satisfacción de la frustración o pérdida sufrida, dirigida más que a la restitución, a la búsqueda de alternativas de reparación de acuerdo a la naturaleza del acto mismo contenido en la licencia ambiental.

En tal sentido, bien puede el Estado crear y ofrecer al administrado defraudado en su confianza legítima ante la revocación de la licencia ambiental, mecanismos alternativos de adaptación con plazo razonable a las nuevas circunstancias, o la deferencia de incentivos adicionales por el levantamiento de nuevos proyectos, o en zonas distintas, o con exenciones tributarias, siempre que con todo ello, no se generen daños a terceros, pues de lo que precisamente se trata es de la protección del interés general.

Ello realza la ponderación de las consecuencias que bien podría generarse de un caso en concreto a partir de una decisión administrativa que defraude la confianza legítima. No se trata de hacer sentir el poder de la Administración por encima de los intereses de las personas o más bien de las expectativas legítimas creadas precisamente a partir de la palabra dada por ésta, sino de prever mecanismos de adaptación y plazos razonables para su implementación, bajo la valoración del operador judicial haciendo uso de las reglas de la sana crítica. No obstante, en cada caso concreto, debe determinarse la medida justa de reparación para establecer además de la existencia del daño, cuáles fueron las circunstancias que rodearon la consolidación de la confianza legítima para con sustento en ello, establecer el

grado de certeza y razonabilidad de concreción de las expectativas legítimas del administrado²⁴⁴.

En este sentido, lo viable es el reconocimiento de una compensación en cualquiera de los matices expuestos, e incluso la repartición equitativa de las cargas entre el Estado y el titular de la licencia, estableciendo mecanismos de justa medida que promuevan la satisfacción del interés general sin el desmedro que la revocación acarrea al particular, como las cláusulas de exclusión o limitación de responsabilidad del Estado como medidas previas al otorgamiento de la licencia sin que en modo alguno se rompa con el deber de reparación integral del daño que persigue el artículo 90 constitucional. No se trata de inducir la evasión del deber de reparar que al Estado atañe, sino de aminorar en justa medida y bajo criterios de equidad, la responsabilidad que atañe para la administración el despojo de efectos jurídicos de sus propios actos cuando se trate de proteger el interés general ante circunstancias ajenas, sobrevinientes o que surgen como medidas precautorias o preventivas que en sí mismas, conllevan la defraudación de la confianza legítima de los administrados.

²⁴⁴ VALBUENA HERNÁNDEZ. La defraudación de la confianza legítima. Aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. Op. cit., p. 505.

CONCLUSIONES

- a) La licencia ambiental, entendida como la autorización otorgada por la autoridad ambiental para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que puede generar impactos al entorno natural o modificaciones notorias al paisaje, se constituye en el más importante instrumento de planificación para la búsqueda del desarrollo sostenible, pues en ésta se materializa el bienestar de las actuales generaciones haciendo uso de los recursos naturales renovables y la garantía de las futuras generaciones en el goce de los mismos.
- b) La licencia ambiental se constituye en un instrumento de intervención y control para la administración y un mecanismo de participación para la ciudadanía, en miras a la garantía del derecho a gozar de un ambiente sano en torno al aprovechamiento de los recursos naturales, que impone a su vez, el deber de todos de procurar su conservación, restauración y la evitación de la degradación del entorno natural.
- c) El régimen de licenciamiento ambiental ha sido objeto de constante reglamentación desde la creación de la figura en la Ley 99 de 1994, reflejando la flexibilización del trámite y la simplificación del rigor científico técnico que amerita el uso y explotación de los recursos naturales, siendo una de las causas del deterioro y la degradación de muchas de las riquezas naturales del país.
- d) En el ámbito de la teoría del acto administrativo y de acuerdo a su naturaleza, la licencia ambiental es un acto especial y complejo, de

contenido particular y concreto con impacto en los bienes e intereses colectivos.

- e) En su contenido, la licencia ambiental es un acto habilitante, por cuanto autoriza la ejecución de un proyecto, obra o actividad que puede producir impactos al ambiente y los recursos naturales, imponiendo obligaciones correlativas para su titular en cuanto a la mitigación, corrección, compensación y manejo de tales efectos.
- f) La licencia ambiental es un acto administrativo favorable, al reconocer en el administrado una situación jurídica subjetiva de ventaja al permitir la ejecución de proyectos en pro del desarrollo económico, pero con evidentes y reconocidos impactos en el colectivo y finalmente, se caracteriza por ser un acto constitutivo, pues define el alcance de la autorización posibilitando el uso y aprovechamiento de los recursos naturales para la ejecución de un proyecto de impacto en el entorno natural.
- g) La revocación de los actos administrativos entendida como el despojo de sus efectos jurídicos en sede administrativa trasciende de modo especial en la figura de la licencia ambiental, por cuanto ésta deriva del ejercicio de una prerrogativa de la administración en una doble connotación: primero, a partir de la teoría del acto administrativo que materializa la primacía del interés general y de la protección de derechos e intereses colectivos, y de otro lado, como una potestad sancionadora regulada en la disposición especial de carácter ambiental, a consecuencia del incumplimiento del contenido obligacional de la licencia por parte de su titular, o en mérito de una infracción ambiental como medida de sanción, presumiéndose la culpa o dolo en el administrado.

- h) La revocabilidad de la licencia ambiental reconocida por la ley, constituye la excepción a la regla general de revocación de los actos administrativos regulada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pues aun tratándose de un acto administrativo de carácter particular y concreto, pueden ser depuestos sus efectos jurídicos sin previo y expreso consentimiento de su titular, evento que sólo tiene lugar ante el incumplimiento de las condiciones y términos de la licencia otorgada por la autoridad ambiental competente.
- i) Del carácter mutable de la licencia ambiental nace su calificación como un acto administrativo precario, pues no reconoce ni consolida derechos, sino que confiere una autorización de uso y explotación de los recursos naturales para la ejecución de proyectos, obras o actividades que pueden producir impactos positivos o negativos en el ambiente, la salud humana y el bienestar del conglomerado.
- j) En cuanto a los efectos de la revocación del acto administrativo contenido en una licencia ambiental, cuando ésta se fundamenta en la protección del interés general, sea por circunstancias sobrevinientes, o bajo los presupuestos de la Ley 1473 de 2011 o en como aplicación de los principios de prevención o precaución, el acto originario de la licencia no desaparece en sí mismo, sino que muta en su condición precisamente ante la imposibilidad de continuar ejerciendo la actividad autorizada por ser ésta inconveniente para el ambiente o los derechos colectivos, procediéndose a su restricción o prohibición. Si la revocación de la licencia ambiental emerge a modo sanción por una infracción ambiental en los términos de la Ley 1333 de 2009, o como medida autorizada en la ley ante el incumplimiento de sus condiciones o ante el incumplimiento grave de modo reincidente, el efecto

de la revocación es la extinción del acto administrativo, el despojo de sus efectos jurídicos ex nunc, su pérdida de vigencia.

- k) El principio de confianza legítima desarrollado por la doctrina y la jurisprudencia sin regulación propia en el ordenamiento jurídico, deriva de los postulados constitucionales de seguridad jurídica y buena fe, y su fin es proteger al administrado frente a las modificaciones intempestivas de la Administración, desconociendo decisiones antecesoras que en su favor reconocían o le favorecían en una situación determinada.

- l) De la exposición de las situaciones protegibles por el principio de confianza legítima aplicable a la licencia ambiental, es concebible ésta como una expectativa legítima que surge en favor de su titular. No se trata de un derecho adquirido ni consolidado, pero tampoco una mera expectativa. Es una expectativa legítima que reconoce en favor del administrado un mecanismo de protección al amparo del principio de confianza legítima, fundamentado en el actuar positivo de la administración y la estabilidad de las decisiones plasmadas en un acto administrativo que autoriza y habilita una situación subjetiva favorable.

- m) El principio de confianza legítima se constituye como una limitante de la potestad revocatoria de las licencias ambientales, pues si bien se reconoce dada su naturaleza, el carácter mutable de éstas, ello no es óbice para que el titular de la licencia pueda ser sorprendido con el actuar de la administración, pues luego de haber agotado el procedimiento legal para la obtención de la autorización con la anuencia de la autoridad ambiental competente, en modo abrupto le son despojados los efectos subjetivos reconocidos en su favor por la licencia ambiental, lo que tiene lugar de

acuerdo al análisis solo en los eventos de aplicación de la Ley 1437 de 2011 o como consecuencia de la invocación de los principios de precaución y prevención, que exigen para efectos de la revocatoria, el consentimiento previo y escrito del titular de la licencia, y en caso contrario, es menester, que la administración concorra a la demanda de su acto ante la jurisdicción contencioso administrativa a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en ejercicio de la comúnmente nominada lesión de lesividad. En caso que la revocatoria ocurra por la aplicación de lo previsto en el artículo 62 de la Ley 99 del 93, o como consecuencia de una infracción ambiental, que por tal no requieren el consentimiento del particular, lo pertinente es la observancia del debido proceso y derecho de defensa del administrado, quien en tales supuestos no le es dable oponer en su favor, la defraudación de la confianza legítima pues precisamente es su propia conducta la originaria de la medida adoptada por la administración.

- n) La responsabilidad del Estado pudiere verse comprometida cuando aun reconociendo la potestad de revocación de las licencias ambientales que ostenta la administración por ministerio de la ley, se ocasione un daño al titular de la licencia ambiental, que luego de agotar el trámite impuesto por la autoridad ambiental competente de acuerdo al orden legal, le son despojados los efectos jurídicos que la autorización le confería para el uso, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales.
- o) En juicio de la responsabilidad del Estado luego de analizar los elementos que la configuran, el daño antijurídico y la imputación (fáctica y jurídica), forzoso es concluir que la revocatoria lícita de la licencia ambiental, es decir, aquella que procede luego del consentimiento previo y expreso de su titular,

con la observancia de las formalidades propias aplicables y en marco de las causales dispuestas en la Ley 1437 de 2011 o de los principio de precaución y prevención que propenden por la protección de los derechos e intereses colectivos, sí generan un daño antijurídico en el administrado por la defraudación del principio de confianza legítima, pues aun el carácter precario de este tipo de autorizaciones y el reconocimiento de su revocabilidad, el despojo de los efectos jurídicos de la licencia, se constituye en el justo título para el sacrificio de los principios de seguridad jurídica y buena fe que fundan la confianza legítima y que por tal no deben ser de soporte del administrado.

En estos casos, si bien la revocación constituye una conducta lícita de la administración, se produce en el titular de la licencia ambiental, una carga insoportable, esto es, un daño antijurídico imputable al Estado, objeto de protección a título de daño especial por la defraudación de sus expectativas legítimas.

- p) Si la revocación es ilícita, es decir, no atiende los presupuestos formales para su procedencia, el daño antijurídico que ocasiona para el administrado para que sea objeto de reparación en marco de un juicio de responsabilidad, debe probarse la acción u omisión de la autoridad administrativa, más aún el incumplimiento del deber obligacional por parte del Estado.

En estos eventos, el régimen de responsabilidad es de falla del servicio, demandable en medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; pero para efectos de la reparación de perjuicios, lo pertinente es la demanda judicial por vía del medio de control de reparación directa pues pese a que la revocatoria devenga en ilícita, ocasionó que la autorización ambiental

perdiera sus efectos jurídicos a partir del acto administrativo de revocatoria aún ilícita de la licencia ambiental.

- q) Cuando la revocación de la licencia ambiental surge como consecuencia de una sanción imponible ante una infracción ambiental, o cuando se dé ante el incumplimiento de su contenido obligacional o la reincidencia del grave incumplimiento, bien que ésta observe los presupuestos legales aplicables, es decir aun siendo la revocación lícita de la licencia, no se entiende que los efectos de la revocatoria producen un daño antijurídico para el beneficiario de la licencia ambiental, pues precisamente ha sido su conducta la originaria de la pérdida de los efectos jurídicos de la autorización ambiental.

- r) Del análisis de los regímenes de responsabilidad aplicables en caso de revocación lícita o ilícita de la licencia ambiental, se colige que la defraudación de la confianza legítima en el administrado ha de invocarse en marco de los regímenes de daño especial, y falla del servicio respectivamente, de acuerdo a la licitud o no de la revocación.

- s) En consecuencia, no es dable considerar la posibilidad de estipular un nuevo régimen de imputación de responsabilidad del Estado propiamente ante la defraudación de las expectativas legítimas en el ámbito administrativo y en especial, tratándose de la revocatoria de actos administrativos, pues no todo despojo de los efectos jurídicos de un acto, podría ser fuente de reparación de un daño. Así, la aceptación de un título autónomo de imputación por la defraudación del principio de confianza legítima en las actuaciones administrativas, conllevaría a la inoperatividad

de la administración, pues absolutamente todo lo que del Estado devenga podría ser considerado un daño objeto de reparación.

t) La reparación por la defraudación del principio de confianza legítima ante la revocación de la licencia ambiental puede ser de carácter pecuniario, incluyendo adicionalmente, el mantenimiento, restauración y la estabilidad de la situación de confianza creada, es decir, cumpliendo los propósitos de la reparación integral, cual es, dejar indemne a la víctima.

u) La indemnización en tales casos, puede dar lugar al reconocimiento del daño emergente por las erogaciones incurridas en la obtención de la licencia ambiental; de igual modo, el lucro cesante por lo dejado de percibir como ganancias esperadas del proyecto, concepto que empero de la investigación realizada, no se considera de conducente aplicación, pues precisamente la licencia ambiental como se reitera en el análisis realizado, no constituye un derecho adquirido sino una legítima expectativa del titular, y en ese orden de ideas, la proyección de la utilidad esperada es una construcción sobre un castillo de naipes.

Lo mismo ocurre con la indemnización por la pérdida de oportunidad pues aunque es de asidero su aplicación, la dificultad estriba en determinar el quantum a reparar; en tal sentido, más allá del reconocimiento de emolumentos adicionales no justificados, lo máximo que podría repararse es la pérdida del chance u oportunidad.

v) A modo de propuesta de la presente investigación, en miras de la reparación integral del daño, podría acudir a la aplicación de criterios de

equidad de acuerdo al artículo 16 de la Ley 446 de 1998 o, fundar la tasación de perjuicios en dictámenes periciales.

w) La compensación es plenamente aplicable en miras a lograr la reparación integral del daño por la defraudación de la confianza legítima ante la revocación de las licencias ambientales, por ejemplo, a través de mecanismos alternativos de adaptación con plazo razonable a las nuevas circunstancias, alternativas de uso y explotación de recursos naturales en zonas diversas, incentivos adicionales por el levantamiento de nuevos proyectos, exenciones tributarias, siempre que con todo ello, no se generen daños a terceros, pues de lo que precisamente se trata es de la protección del interés general.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

ACOSTA, Oscar David. Manual Práctico sobre Licencias y algunos Permisos, Autorizaciones y Concesiones de carácter ambiental. Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá. 2000. p. 32).

AMAYA ARIAS, Ángela María y DEL VALLE MORA, Eduardo José Jorge Iván. En: La función compensatoria de la sanción ambiental y su incoherente aplicación normativa y fáctica. En: Poder Sancionador de la Administración Pública: discusión, expansión y construcción. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2005. p. 566.

AVILA DE TISSOT, Esperanza. Licencias ambientales: aproximación práctica. 1ª ed. Bogotá: Fescol. 1996.

BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del acto administrativo. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional Ltda., 2016. p. 228.

BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho Procesal Administrativo. Medellín: Señal Editora. 1985. p. 162.

BLANCO ESTEVE, Avelino. La responsabilidad de la administración por actos administrativos. Editorial Civitas, 2ª edición. 1985. p. 74.

BRICEÑO CHAVEZ, Andrés Mauricio. Responsabilidad y protección del ambiente la obligación positiva del Estado. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017. p. 291.

ESTEVE PARDO, José. Lecciones de Derecho Administrativo, Segunda Edición. Editorial Marcial Pons, 2011. p. 19.

CASTRO, Xennia. Políticas públicas sociales y territoriales. Universidad Autónoma de Occidente. Cali, 2014. P. 51.

GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Acto Administrativo. Procedimiento, eficacia y validez. 4ª edición. Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 121.

GARCIA LUENGO, Javier. El principio de protección de la confianza en el Derecho Administrativo. Madrid: Civitas, 2001.

GARCIA PACHON, María del Pilar y MONTES CORTÉS, Carolina. El procedimiento para la imposición de sanciones de la nueva Ley 1333 de 2009. En: Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental. Bogotá: universidad Externado de Colombia, 2010.

GIL BOTERO, Enrique. La teoría de la imputación objetiva en la responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia. En: La filosofía de la responsabilidad civil / Estudios sobre los fundamentos filosófico-jurídicos de la responsabilidad civil extracontractual. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, agosto de 2013.

_____. Responsabilidad Extracontractual del Estado. Séptima Edición. Bogotá: Editorial Temis. 2017.

HENAO PEREZ, Juan Carlos. El Daño / Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés. Universidad Externado de Colombia, 1ª edición. 1998.

_____. Las formas de reparación en la responsabilidad del Estado: hacia su unificación sustancial en todas las acciones contra el Estado. En: Revista de Derecho Privado, No. 28, enero-junio de 2015.

_____. Le dommage. Analyse á partir de la responsabilité civile extracontractuelle de l'État en droit colombien et an droit francais. Tesis doctoral. Universidad de París 2 Pantheon-Assas. 2007. En: La responsabilidad extracontractual del Estado, XVI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo, 2015.

HERNANDEZ SILVA, Aida Patricia. Indemnización y compensación en la responsabilidad patrimonial del Estado. En: La responsabilidad extracontractual del Estado, XVI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia, 2015.

HURTADO MORA, Jorge Iván. La licencia ambiental como condición prevalente para evitar el daño. En: Principios e Instrumentos de Evitación del Daño Ambiental. 2015.

_____ y MANTILLA OLIVEROS, Nelson. La revocatoria directa en el derecho administrativo ambiental: prerrogativa de la administración o sanción ambiental. En: Derecho Procesal Ambiental. 2014.

M'CAUSLAND, María Cecilia. El daño: Aspectos generales del daño y aspectos particulares del perjuicio material (apuntes de clase). Maestría en Derecho con énfasis en responsabilidad contractual y extracontractual civil y del Estado. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Marzo de 2017.

MACÍAS, Luis Fernando. Dimensión jurídico-política de las licencias ambientales. En: La Política Ambiental del fin de Siglo. Bogotá: Cerec, 1994.

_____. Evaluación de Impacto Ambiental en Colombia desde el Decreto Ley 2811 de 1974. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2012.

_____. Licencias y permisos ambientales en Colombia. En: Perspectivas del Derecho Ambiental en Colombia. 2006.

MORON, Juan Carlos. La revocación de actos administrativos, interés público y seguridad jurídica. En: DERECHO PUCP. Lima. 2011, No. 64.

NAMEN VARGAS, William. EL DILEMA DICOTÓMICO DE LA RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL Y EXTRA CONTRACTUAL. En: Primeras Jornadas de Derecho Privado. Tendencias de la Responsabilidad Civil en el Siglo XXI (Memorias). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana (22 y 23 de abril de 2008).

NEME VILLARREAL, Martha Lucía. La presunción de buena fe en el sistema jurídico colombiano: una regla cuya aplicación tergiversada desnaturaliza el principio. En: Revista de Derecho Privado. No. 18, junio de 2010.

PATIÑO DOMINGUEZ, Héctor. El trípode o el bípode: la estructura de la responsabilidad. En: La responsabilidad extracontractual del Estado, XVI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo, 2015.

_____. Fundamentos de la Responsabilidad del Estado (apuntes de clase). Maestría en Derecho con énfasis en responsabilidad contractual y extracontractual civil y del Estado. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Mayo de 2017.

_____. Responsabilidad extracontractual y causales de exoneración. Aproximación a la jurisprudencia del Consejo de Estado colombiano. En: Revista de Derecho Privado. No. 14, julio de 2007.

PIMIENTA TATIS, Carlos Eduardo. La revocación directa de los actos administrativos según la Ley 1437 de 2011 (CPACA). Instituto de Estudios del Ministerio Público. Bogotá. 2016.

QUIÑONES ROJAS, Sergio y PEREZ ALVAREZ, Andrés. La confianza defraudada por la expedición de una ley es indemnizable. Bogotá: Legis, 2016.

RINCON CORDOBA, Jorge Iván. En: Origen, justificación y presupuestos de la potestad sancionadora de la Administración en el ordenamiento jurídico colombiano. En: Poder Sancionador de la Administración Pública: discusión, expansión y construcción. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2005.

_____. La licencia ambiental como presupuesto de la actividad minera. En: Minería y Desarrollo, Tomo II. Universidad Externado de Colombia, 2016.

RODRIGUEZ, Gloria Amparo. La licencia ambiental, un acto administrativo especial y su proceso de flexibilización. En: Retos y Perspectivas del Derecho Administrativo. Universidad del Rosario, 2009.

_____ ; GOMEZ REY, Andrés y MONROY ROSAS, Juan Carlos. Las licencias ambientales en Colombia. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2015.

RODRIGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo, General y Colombiano, Vigésima Edición. Bogotá: Editorial Temis, 2017.

ROJAS LOPEZ, Juan Gabriel. Responsabilidad extracontractual del Estado por los actos administrativos. En: La responsabilidad extracontractual del Estado, XVI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo, 2015.

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Introducción. Universidad Externado de Colombia, Tomo II. 2003.

_____. SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo: Derecho de víctimas y responsabilidad del Estado. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Tomo V. 2017.

SANTOS RODRIGUEZ, Jorge. Construcción doctrinaria de la revocación del acto administrativo ilegal. Tesis de grado para optar el título de abogado. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Administrativo, 2005.

VALBUENA HERNANDEZ, Gabriel. La defraudación de la confianza legítima. Aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2008.

_____. Responsabilidad del Estado por defraudación de la confianza legítima. En: La responsabilidad extracontractual del Estado, XVI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia, 2015.

VIANA CLEVES, María José. El principio de confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.

VILLA GARCIA, María Paula. Algunas reflexiones derivadas del fallo sobre páramos. Bogotá: Legis, 2016.

DOCUMENTOS DIGITALES

BERMUDEZ SOTO, Jorge. El principio de confianza legítima en la actuación de la administración como límite de la potestad invalidatoria, Vol. XVIII. En: Revista de Derecho. Diciembre, 2005. [Consultado en: 2 de junio de 2019]. Disponible en internet: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2283091>.

BERMUDEZ SOTO, Jaime. Fundamento y límites de la potestad sancionadora administrativa en materia ambiental. En: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XL. Valparaíso, Chile, 1er semestre 2013. [Consultado: 24 de mayo de 2019]. Disponible en Internet: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512013000100013.

LOPEZ MESA, Marcelo. LA DOCTRINA DE LOS ACTOS PROPIOS: ESENCIA Y REQUISITOS DE APLICACIÓN. En: Universitas. Julio-Diciembre, 2009. [Consultado: 21 de julio de 2019]. Disponible en Internet: <http://www.scielo.org.co/pdf/vniv/n119/n119a14.pdf>.

MACÍAS Gómez, Luis Fernando. Algunas reflexiones derivadas del fallo sobre páramos. Bogotá: Legis, 2016. Consultado: 24 de mayo de 2019]. Disponible en Internet: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis-jurisprudencial/administrativo-y-contratacion/algunas-reflexiones-derivadas-del>

MANTECA VALDELANDE, Víctor. Las potestades administrativas: régimen general. En: Actualidad Administrativa. Octubre, 2011, Tomo 2, [Consultado: 24 de mayo de 2019]. Disponible en Internet: http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAIAAAEAMtMSbF1jTAAATNzMwsLtbLUouLM_DxblwNDQwNLQzOQQG ZapUtckhIQaptWmJOcSoA6evfmDUAAAA=WKE

PIZARRO, Ramón Daniel. La reparación del daño patrimonial derivado de conductas antijurídicas lucrativas. Situación actual y perspectivas. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. [Consultado en: julio 19 de 2019]. Disponible en Internet: www.acaderc.org.ar//doctrina/articulos/artpizarro.

POZAS, Mario. Actos favorables, de gravamen, constitutivos y declarativos [en línea]. Blog Derecho Administrativo. El Salvador. Junio, 2008. [Consultado: 26 de mayo de 2019]. Disponible en Internet: <http://derecho-administrativo.blogspot.com/2008/06/actos-favorables-de-gravamen.html>.

RIVAS, Juan Carlos. La potestad revocatoria de los actos administrativos. En: Revista de Derecho (Coquimbo), Junio, 2017. [Consultado: 22 de junio de 2019]. Disponible en Internet: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-97532017000100191>.

RODRIGUEZ, Gloria Amparo. Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia. En: Análisis 1. Mayo, 2011. [Consultado: 4 de febrero de 2019]. Disponible en Internet: <https://www.foronacionambiental.org.co/wpcontent/uploads/2011/11/AnalisisFNA-001.pdf>.

JURISPRUDENCIA

CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo.

- Sección Primera. Sentencia del 12 de agosto de 1999. C.P. Juan Polo Figueroa. Exp: 5500.
- Sección Primera. Sentencia del 18 de septiembre de 2014. C.P. Guillermo Vargas Ayala. Exp: 00466.
- Sección Segunda. Sentencia de mayo 20 de 2004. C.P. Alberto Arango M.
- Sección Segunda. Sentencia del 31 de mayo de 2012. C.P. Gerardo Arenas Monsalve. Exp: 0825.
- Sección Segunda. Sentencia del 1º de septiembre de 2016. C.P. Sandra Liseth Ibarra Vélez. Exp: 48762014.
- Sección Tercera. Sentencia del 30 de marzo de 1990. C.P. Antonio José Irisarri Restrepo. Exp: 3510.
- Sección Tercera. Sentencia del 1º de agosto de 1991. C.P. Exp: 6277.

- Sección Tercera. Sentencia del 22 de octubre de 1997, C.P. Carlos Betancur Jaramillo. Exp: 11300.
- Sección Tercera. Sentencia del 5 de diciembre de 2005 C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. Exp: 12158.
- Sección Tercera. Sentencia del 8 de marzo de 2007. C.P. Ruth Stella Correa. Exp: 16421).
- Sección Tercera. Sentencia del 13 de mayo de 2009. C.P. Myriam Guerrero de Escobar. Exp: 15652.
- Sección Tercera. Sentencia del 9 de junio de 2010. C.P. Enrique Gil Botero. Exp: 19849.
- Sección Tercera. Sentencia del 24 de marzo de 2011, C.P. Carlos Betancur Jaramillo. Exp: 19067.
- Sección Tercera. Sentencia del 9 de junio de 2010. C.P. Enrique Gil Botero. Exp: 19385.
- Sección Tercera. Sentencia del 11 de agosto de 2010. M.P. Mauricio Fajardo Gómez. Exp: 18593.
- Sección Tercera. Sentencia del 3 de abril de 2013. C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Exp: 26437.
- Sección Tercera. Sentencia del 22 de enero de 2014. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Exp: 26956.
- Sección Tercera. Sentencia del 26 de agosto de 2015. C.P. Hernán Andrade. Exp: 30827.
- Sección Tercera. Sentencia del 31 de agosto de 2015. C.P. Ramiro Pazos Guerrero. Exp: 22637.
- Sección Cuarta. Sentencia del 18 de febrero de 2016. C.P. Mariela Vega de Herrera. Exp: 8601.
- Sección Tercera. Sentencia del 5 de abril de 2017. M.P. Ramiro Pazos Guerrero. Exp: 25706.
- Sección Cuarta. Sentencia del 12 de octubre de 2017. M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto. Exp: 19950.
- Sección Tercera. Sentencia del 14 de marzo de 2019. C.P. María Adriana Marín.
- Sección Cuarta. Sentencia de mayo 21 de 2002. M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié. Exp: 0042
- Sección Quinta. Sentencia del 30 de enero de 1998. C.P. Rocío Araujo Oñate. Exp: 86001.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias.

- C-347 de 3 de Agosto de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.
- C-069 de 23 de Febrero de 1995. M.P. Hernando Herrera Vergara.
- C-168 de 20 de Abril de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz.
- C-328 de 27 de Julio de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

- C-333 de 1º de Agosto de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- C-043 de 25 de Febrero de 1998. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- C-126 de 1 de abril 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- C-742 de 6 de Octubre de 1999. M.P. José Gregorio Hernández.
- C-431 de 12 de Abril de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- C-710 de 5 de Julio de 2001. M.P. Jaime Cordoba Triviño.
- C-239 de 5 de Abril de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra
- C-285 de 23 de Abril de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.
- C-789 de 24 de Septiembre de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- C-1078 de 5 de Diciembre de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil
- C-894 de 7 de Octubre De 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- C-131 de 19 de Febrero de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
- C-314 de 1º de Abril de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- C-853 de 17 de Agosto de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.
- C-242 de 1º de Abril de 2009. M.P. Mauricio Cuervo González.
- C-443 de 8 de Julio de 2009. M.P. Humberto Sierra Porto.
- C-595 de 27 de Julio de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- C-703 de 6 de Septiembre de 2010. M.P. Gabriel Mendoza Martelo.
- C-746 de 26 de Septiembre de 2012. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
- C-035 de 8 de Febrero de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado
- C-216 de 19 de Abril de 2017. M.P. Iván Humberto Escrucería.
- SU-050, 2 de Febrero de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- T-254 de 30 de Junio de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell
- T-284 de 16 de Junio de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- T-617 del 13 de diciembre de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero
- T- 246 de 3 de Junio de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
- T-315 de 17 de julio de 1996. M.P. Jorge Arango Mejía.
- T-748 de 3 de Diciembre de 1998. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
- T-033 de 25 de Enero de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- T-366 de 10 de Mayo de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- T-502/2002 de 27 de Junio de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
- T-660 de 15 de Agosto de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
- T-338 de 11 de Mayo de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.
- T-957 de 16 de Diciembre de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- T-652 de 17 de septiembre de 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos.
- T- 715 de 16 de Septiembre de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

- Sentencia SC-91932017 del 29 de marzo de 2017. M.P. Ariel Salazar Ramírez.

NORMATIVIDAD

CODIGOS

- Civil.
- General del Proceso.

CONSTITUCION POLÍTICA.

DECRETOS

- 2811 de 1974.
- 01 de 1984.
- 1753 de 1994.
- 2810 de 2010.
- 1076 de 2015.

LEYES

- 153 de 1887.
- 99 de 1993.
- 446 de 1998.
- 1333 de 2009.
- 1437 de 2011.
- 1753 de 2015.

OTROS RECURSOS

CONFERENCIA DE RÍO DE JANEIRO SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO. (1992: Río de Janeiro, Brasil).

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. INFORME Nuestro futuro común. Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1987: Nairobi, Kenia).