



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*"Por un control fiscal efectivo y transparente"*

INFORME VISITA FISCAL

DIRECCIÓN SECTOR SERVICIOS PUBLICOS

EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP-  
EAB

VIGENCIA: 2013

Elaboró: Michel Andrés Salamanca Ramírez  
Elsa Casas Rodríguez  
Orlando Mahecha Rodríguez

Aprobó: JOSE HERMES BORDA GARCIA

DICIEMBRE DE 2013

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26 A-10

PBX 3358888

Código Postal 111321



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*"Por un control fiscal efectivo y transparente"*

## CONTENIDO

	<b>Páginas</b>
1. ANALISIS DE LA INFORMACIÓN .....	3 - 10
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	10- 16



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

## 1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

La visita fiscal, se desarrollo de conformidad con los artículos 45 y 46 del Acuerdo 519 de 2012 y la Resolución Reglamentaria 015 de 2013 expedidas por la Contraloría de Bogotá, D.C., con el objetivo de “Establecer las acciones tomadas por el Comité de Conciliación por la sanción de multa impuesta por la CAR en la suma de \$134.348.648.026 a la EAB-ESP, sin esperar la decisión del Consejo de Estado y la verificación de los recursos destinados en la compra y gestión de predios, los cuales tenían como fin cubrir la obligación con la CAR.”

Una vez aprobado el Plan de Trabajo correspondiente a la visita fiscal, el equipo auditor, practicó las siguientes pruebas de auditoría, las cuales están enmarcadas en las normas de auditoría generalmente aceptadas, tales como:

1. Actas de visita administrativa
2. Solicitud de información
3. Entrevistas a los funcionarios responsables del tema evaluado.

### 1.1 ANTECEDENTES

Mediante Resoluciones 656 del 19 de abril de 2000 la Corporación Autónoma de Cundinamarca – CAR impuso una multa a la EAB-ESP por \$136.332.520.451 M/L equivalente a 524.154 SMLV, por no contar con concesiones para el uso de sus aguas durante los años 1.993 a 2.000, siendo confirmada mediante Resolución 574 de 11 de abril de 2001 por esta misma Corporación, mediante la cual se corrigió la multa por haberse pasado el límite de los 300 SMLV, que la disposición legal establece en relación con la multa diaria imponible, por lo tanto el valor de la cuantía corregida es de \$134.348.648.028, equivalente a 516.527 SMLV.

Presentado este hecho, la EAB-ESP suscribió el 12 de septiembre de 2001, el contrato de prestación de servicios No. 1-05-3000-294 con Consuelo Helena Sarria Olcos, para que asumiera la representación judicial de la EAB-ESP ante la jurisdicción administrativa, con el objeto de demandar las Resoluciones Nos. 0656 del 19 de abril de 2000 y 0574 del 11 de abril de 2001, proferidas por la CAR por \$134.348.648.028 M/L, siendo el valor del contrato de \$348.648.028, incluido IVA.

La apoderada de la EAB-ESP interpuso Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho ante el Tribunal Contencioso Administrativo, que resuelve de fondo un trámite administrativo de carácter sancionatorio, ante lo cual la sección primera subsección “C” en descongestión profirió sentencia desfavorable negando las



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

pretensiones de la demanda, encontrando ajustadas a derecho las Resoluciones expedidas por la CAR, fallo apelado por la EAB-ESP ante el Consejo de Estado.

Las peticiones presentadas por la apoderada de la EAB-ESP, tienen que ver con declarar la nulidad de las Resoluciones No. 0656 del 19 de abril de 2000 y Resolución 0574 del 11 de abril de 2001 proferidas por la CAR, que impuso multa por \$134.348.648.028, como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho se declare que la EAB-ESP no ha incurrido en conducta sancionable y por lo tanto no debe cancelar suma alguna a favor de la CAR a título de multa. Igualmente, en el evento en que no llegare a prosperar las anteriores peticiones o petición subsidiaria se solicitó se modifiquen los actos demandados en relación con la cuantía de la multa y se fije su monto de conformidad con el régimen sancionatorio previsto en el art. 85 numeral 1º literal a) de la ley 99 de 1993, es decir, hasta por la suma equivalente a 300 SMLV, teniendo en cuenta el monto de salarios mínimos vigentes del 19 de abril de 2000, fecha de imposición de la sanción.

Los argumentos presentados por la EAB-ESP en el recurso de apelación a través de su apoderada hacen referencia a la ilegalidad de los actos demandados<sup>1</sup>, esto se refiere a que mediante un trámite administrativo sancionatorio la CAR dándole la apariencia de una multa, cobró el valor de unas tasas confundiendo así lo que es una sanción que se impone por la comisión de una falta y lo que es el pago de una tasa establecida por la ley<sup>2</sup>; así mismo, se configuró según la demanda la causal de desviación de poder en cuanto que la CAR utiliza su potestad sancionadora con el fin de cobrar una tasa ambiental para lo cual la ley establece un procedimiento diferente, Otro argumento esbozado es la incongruencia de la sentencia, por cuanto no se refiere como lo exigen las normas procesales a algunos de los temas objeto de la controversia que se plantearon desde la demanda y a través del proceso.

También se hace referencia en la demanda, sobre las fuentes de agua a que se refiere la sanción, afirmando que la EAB-ESP solicitó las licencias y concesiones de conformidad con la nueva normatividad y dichas solicitudes se encontraban en trámite en la CAR, si algunas fuentes no tenía la concesión, fue porque en dicha

---

<sup>1</sup> Violación de normas superiores como lo son la Ley y la Constitución y concretamente en la violación de los artículos 3, 29 y 123 de la Constitución Nacional, artículos 43, 83, 84, 85 y 117 de la Ley 99 de 1993, el artículo 1 del Decreto 431 de 1906, los artículos 51, 53, 86, 88, 89, 163 y 339 del Decreto 2811 de 1974, los artículos 29, 30, 32, 53 y 54 del Decreto 1541 de 1978 y los artículos 217, 221, 222 y 223 del Decreto 1594 de 1984.

<sup>2</sup> De donde surge la causal de anulación de los actos administrativos denominada falsa motivación, por cuanto al fijar el monto de una sanción se invoca como causa y como fundamento de su cuantía el valor de una tasa, lo que es ilegal.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

Corporación no se había culminado el trámite respectivo. Adicionalmente se alegó en la demanda que los actos administrativos también eran violatorios de las normas superiores, en cuanto que el monto de la sanción impuesta superaba el que estaba expresamente establecido en el artículo 85 de la ley 99 de 1993, relativo a multas diarias hasta por una suma equivalente a 300 salarios mínimos mensuales.

Igualmente como argumentos propuestos en la primera instancia en el momento del alegato final de conclusión por parte de la Empresa de acueducto, se hizo referencia a la jurisprudencia del Consejo de Estado y de los tribunales administrativos que precisó en diferentes providencias que para el año 2000<sup>3</sup>, no era posible cobrar las tasas por el uso de agua por cuanto las normas pertinentes estaban cuestionadas y el gobierno nacional no había expedido la reglamentación necesaria para su ejecución.

Con la demanda se aportó un cuadro de los valores correspondientes a las inversiones hechas por la empresa para la protección de los recursos naturales y a través de ella del recurso hídrico. Por último, se solicitó para el evento en que no llegare a prosperar las peticiones o petición subsidiaria, que se modificaran los actos demandados en relación con la cuantía de la multa y se fijó su monto de conformidad con el régimen sancionatorio previsto en el artículo 85 numeral 1º literal a) de la ley 99 de 1993, es decir, hasta por la suma equivalente a 300 SMLV, teniendo en cuenta el monto de salarios mínimos vigentes del 19 de abril de 2000, fecha de imposición de la sanción.

La Sala de descongestión de la sección primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con Ponencia del Magistrado Álvaro Ayala, negó las pretensiones de Nulidad de los actos administrativos.

## 1.2 DECISIÓN POR PARTE DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:

El análisis de la Corte se centra en la concesión del uso del agua entendida como la figura jurídica para autorizar a los particulares el uso de algunos recursos naturales, la sala conceptuó que no se trata de un derecho adquirido de la EAB-ESP, para el uso del agua para el bien del uso público, por cuanto no es acertado manifestar que por ministerio de la Ley se le concedió el derecho a la entidad demandante para que

<sup>3</sup> Sentencia del 29 de julio de 2010 de la sección primera del consejo de Estado con ponencia del Doctor MARCO ANTONIO VELILLA en el expediente 2003-00167 que reconoció que la Empresa de Acueducto tenía derecho a utilizar las aguas del río Bogotá desde 1951.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

hiciera uso y explotación de los bienes de uso público<sup>4</sup>. Enfatiza la corporación que la entidad accionante en sus inicio era un establecimiento público y posteriormente con la Ley 142 de 1994 se convierte en empresa prestadora de servicios públicos, cambiando su naturaleza jurídica por una empresa industrial y social del estado, por tanto de acuerdo a su objeto social y al artículo 25 de la precitada norma, debía solicitar la respectiva concesión para el uso de las aguas públicas. Así mismo, es necesario anotar que la entidad demandante fue requerida por la CAR luego de expedida la Ley 99 de 1993 para que la misma adecuara a la nueva normatividad y solicitara a dicha entidad la concesión de aguas. Respecto al anterior requerimiento la empresa accionante tramitó ante la respectiva entidad dichas concesiones, obteniendo la licencia ambiental única (en el caso de las aguas del Rio Bogotá – Planta Tibitoc).

En consecuencia se puede deducir que la entidad autora conocía de conformidad con la nueva legislación ambiental, su deber de tramitar ante la CAR las respectivas licencias ambientales y concesiones como requisito para el uso del agua pública.

De esta forma el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en descongestión, sección primera, subsección C, negó las pretensiones de la demanda contenida en el proceso 2001 – 1030 presentado por la EAB-ESP.

La apoderada de la EAB-ESP presentó recurso de apelación contra la Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera, Subsección “C” en descongestión, con radicado de fecha 26 de febrero de 2013, la cual se encuentra en trámite.

### 1.3 CONCILIACIÓN DE LOS EFECTOS ECONÓMICOS DEL PROCESO JUDICIAL ENTRE LA EAB-ESP Y LA CAR

Mediante acta de reunión extraordinaria No. 33 del Comité de Conciliación realizada el 6 de noviembre de 2013 se decidió por unanimidad conciliar los efectos económicos de las Resoluciones 656 del 19 de abril de 2000 y 574 de abril 11 de 2001 proferidas por la CAR, por el valor consignado en las mismas, sin indexar, es decir por la suma de \$134.348.648.026 y que dicho dinero sea destinado para la adquisición predial de la Reserva Forestal Thomas Van Der Hammen para la protección del Sistema Hídrico.

<sup>4</sup> Hace mención a los art. 61, 92 y 133 del Decreto 2811 de 1974 – Código Nacional Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

Es de mencionar que el acta extraordinaria citada anteriormente presenta aclaración de fecha 20 de noviembre de 2013, en los siguientes términos: *“Se deja constancia que asistieron al comité de Conciliación los miembros participantes, el Secretario Técnico del Comité de Conciliación y el invitado, abogado de la Gerencia Ambiental. El Doctor Gonzalo Eduardo Reyes Torres, Director de la Oficina de Control Interno, fue invitado a la sesión de Comité de Conciliación el 6 de noviembre, pero no asistió. La Doctora Consuelo Helena Sarria Olcos, se enuncia como la apoderada a cargo del caso, más no como asistente al Comité”*

Como funciones del Comité de Conciliación de la EAB-ESP<sup>5</sup>, está definida la de formular y ejecutar políticas de prevención de daño antijurídico, diseñar políticas generales que orientaran la defensa de los intereses de la entidad, el estudiar y evaluar los procesos que cursen o que hayan cursado en contra del Acueducto de Bogotá, para determinar las causas generadoras de los conflictos y tomar los correctivos a que haya lugar, determina en cada caso en particular la procedencia o improcedencia de la conciliación y señala la posición institucional para fijar los parámetros de defensa judicial.

Se conoció que el 20 de junio de 2013 se realizó una reunión previa entre la EAB-ESP y la CAR para tratar lo relacionado con la conciliación, donde asistieron entre otros, los integrantes del Comité de Conciliación de la EAB-ESP, la Asesora del secretario privado de la Gerencia General, el Asesor de la Gerencia General y la Representante Legal del Proceso Judicial. Igualmente el 21 de junio de 2013 se realizó una segunda reunión entre funcionarios de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá, EAB-ESP., y funcionarios de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR-. Posteriormente el día 9 de julio de 2013 se llevó a cabo reunión preparatoria para la conciliación, con el fin de adelantar conversaciones en busca de mecanismos alternativos de solución de conflictos, al proceso que se adelanta en el Consejo de Estado que tiene por radicado No. 2001-1030, a fin de lograr la solución al proceso en mención.

De acuerdo con lo anterior, la CAR, ha manifestando su intención de conciliar los efectos económicos de la Resoluciones mencionadas. En este sentido el CONFIS el 26 de septiembre de 2013, en Acta 9, señaló que *“El plan financiero de la EAB-ESP debe reflejar el fallo a favor de la CAR por valor de 134.000 millones, se sugiere que la Empresa adelante las acciones de conciliación para su pago diferido en el tiempo”*.

La EAB-ESP, a través de la Gerencia Ambiental evaluó las ventajas y bondades de la constitución de la reserva forestal del norte THOMAS VAN DER HAMMEN, como

---

<sup>5</sup> Establecidas en el Decreto 1716 del 14 de mayo de 2009 y Resolución No. 0740 del 28 de agosto de 2009 de la EAB-ESP



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

elemento protector del recurso hídrico de la sabana<sup>6</sup>. Con base en ese análisis se procedió a indagar al área financiera para valorar la viabilidad del pago diferido de la multa. La Gerencia Financiera representada en el comité de conciliación, por la Directora de presupuesto, expuso que obviamente para el P y G de la empresa generaba un menor manejo financiero, un pago fraccionado de la suma objeto de la multa.

Teniendo en cuenta que tanto el área ambiental como el área financiera emitieron un concepto favorable, la Dirección de Representación Judicial y Actuación Administrativa dio inicio a la elaboración de un documento en el cual se plantean los alcances de la posible conciliación.

La viabilidad de la conciliación judicial, parte del hecho de que la EAB-ESP cuenta con una sentencia de primera instancia desfavorable a sus intereses, por lo que se analiza la posibilidad de atender los requerimientos manifestados por la CAR, en el sentido de terminar de manera anticipada el proceso.

Una eventual condena judicial en segunda instancia podría resultar más onerosa para la Empresa y dada la disposición de la CAR para conciliar, se hace viable la posibilidad de negociar los efectos económicos de las Resoluciones objeto de la multa.

Expresan igualmente, que llegar al acuerdo de conciliación tiene fundamento en el hecho de que la EAB-ESP ha venido haciendo unas inversiones considerables en la protección del sistema hídrico objeto de controversia, hecho que la CAR puede llegar a reconocer como equivalente a la indexación del monto de la multa original, aparte de la gran importancia que tiene para esta administración la construcción de la mencionada reserva para la preservación del sistema hídrico.

Con los anteriores argumentos, la EAB-ESP y la CAR firmaron el acuerdo de conciliación el 6 de diciembre de 2013, con el objeto de conciliar de manera definitiva la totalidad de las controversias suscitadas entre ellas por causa o por ocasión de la imposición de la multa efectuada mediante las resoluciones número 656 del 19 de abril de 2000 y 574 del 11 de abril 2001, acordándose de manera específica lo siguiente:

---

<sup>6</sup> Documento Importancia de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. Thomas Van Der Hammen para la Protección del Sistema Hídrico, remitida por la Gerencia Ambiental al área de Representación Judicial y Actuación Administrativa.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*"Por un control fiscal efectivo y transparente"*

1. Que la EAB-ESP desista del recurso de apelación contra sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 2001-1030
2. Que la CAR renuncia al cobro de costas procesales y agencias en derecho
3. Que la EAB-ESP pagará a la CAR y esta acepta el pago del valor de la multa de \$134.348.648.028 M/CTE, de la siguiente forma:
  - a. La EAB-ESP en calidad de fideicomitente suscribirá con una sociedad fiduciaria autorizada por la Superintendencia Financiera para operar en Colombia un contrato de fiducia mercantil de garantía y fuente de pagos, mediante el cual se constituirá un patrimonio autónomo con los recursos que para tal efecto la EAB-ESP traslade a la fiduciaria, afecto a la finalidad de servir de fuente de pago para que la EAB-ESP, a nombre de la CAR, realice la gestión predial, tendiente a adquirir los predios ubicados dentro de la reserva forestal regional del norte Thomas Van Der Hammen, acorde con la priorización que se concerte por su carácter conectante entre los ecosistemas de los cerros orientales y el valle aluvial del Rio Bogotá, de acuerdo a lo dispuesto en las resoluciones 475 y 621 de 2000 del Ministerio de Ambiente
  - b. La EAB-ESP aportará al patrimonio autónomo así constituido el valor equivalente por la multa impuesta por la CAR, es decir, la suma de \$134.348.648.028 M/CTE, con cargo a las vigencias presupuestales 2014 y 2015, en partes iguales para cada anualidad, comprometiéndose a efectuar las apropiaciones presupuestales correspondientes para dichas vigencias.
  - c. La fideicomisaria de este encargo será la CAR, obligándose a destinar específicamente los recursos de este encargo, para el pago derivado de la adquisición que la EAB-ESP adelantará a su nombre, mediante la gestión predial necesaria para realizar negociaciones voluntaria o por expropiación, previa declaratoria de utilidad pública hecha por la CAR, de acuerdo con las normas legales que regulan estos trámites. Los predios así adquiridos, será propiedad de la CAR, con la afectación de estar destinados a la protección a perpetuidad de los recursos naturales e hídricos y su carácter conectante entre los ecosistemas de los cerros orientales y el valle aluvial del Rio Bogotá, así como su formación como área cuyo objetivo principal es el mantenimiento y/o recuperación de la cobertura vegetal protectora.
  - d. En el contrato de fiducia se preverá la conformación del comité fiduciario, compuesto por un representante de la EAB-ESP y un representante de la CAR, que se encargará de autorizar a la fiduciaria para que con cargo al patrimonio autónomo, efectúe los pagos requeridos para la adquisición de

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26 A-10

PBX 3358888

Código Postal 111321



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

los predios ubicados dentro de la reserva forestal regional del norte Thomas Van Der Hammen y de acuerdo a la concertación presentada.

- e. El contrato de fiducia tendrá una duración inicial de tres años a partir de su constitución, pudiendo ser prorrogado por voluntad de las partes, sin que implique cambio en el compromiso de desembolso estipulado.

## 2. RESULTADOS DE AUDITORIA

### 2.1. EVALUACIÓN DE LA INFORMACIÓN SUMINISTRADA POR LA EAB-ESP CON OCASIÓN DE LA SANCIÓN DE MULTA IMPUESTA POR LA CAR.

Revisado el valor de la sanción impuesta por la CAR, se observó que esta fue calculada tomando como base la cuantía de la tasa por uso de agua de dominio público que la EAB-ESP debía pagar a la CAR, si hubiera cumplido las normas legales y reglamentarias en vez de quebrantarlas durante el periodo de comisión de la infracción, es decir, a partir del 22 de diciembre de 1993 y hasta la fecha de la expedición de la Resolución 656 del 19 de abril de 2000; a la suma resultante la CAR le adicionó un valor equivalente al 15%, que representa los efectos jurídicos de una conducta ilícita o contraria a derecho.

El artículo 85 de la Ley 99 de 1993<sup>7</sup>, establece los tipos de sanciones que el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales impondrán al infractor de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables. Para el caso que nos ocupa la CAR aplicó el literal a. que establece: *“Multas diarias hasta por una suma equivalente a 300 salarios mínimos mensuales, liquidados al momento de dictarse la respectiva resolución”*

---

<sup>7</sup> Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

### CUADRO No. 1

#### VALOR DE LA MULTA IMPUESTA POR LA CAR A LA EAB-ESP

Cifra en pesos

Concepto	Valor
Total Cuantía Tasa	116.824.911.328,7
Total Multa (15%)	17.523.736.699,3
Total Cuantía Multa	134.348.648.028,0
TOTAL SMLV	516.526,9

Fuente: Resolución 0574 del 11 de abril de 2001

Como se observa, la CAR para efectos de establecer el valor de la multa, aplicó el valor de las tasas que la empresa dejó de cancelar por el uso de las fuentes de agua que no contaban con las respectivas concesiones, tomando para el cálculo los años y meses donde se cometió la infracción, por cada fuente de agua, resultando una cuantía total por concepto de tasas de \$116.824.911.328,7, determinando una multa acumulada de \$17.523.736.699,3, al aplicar el 15%, con lo cual se estableció una multa total de \$134.648.648.028.

Para esta Contraloría no es clara la manera como se calculó por la CAR, el valor de la sanción, en aplicación estricta al literal a. del Artículo 85 de la Ley 99 de 1993, debido a que no se toma como base los salarios mínimos mensuales liquidados al momento de dictarse la respectiva resolución, sino que se tuvo en cuenta la cuantía de la tasa por uso de agua de dominio público que la EAB-ESP debía pagar a la CAR, durante los años que incumplió con este pago.

En este sentido, es importante mencionar, en relación con la aplicación de la multa, el concepto emitido por el Ministerio Público, a través de la procuradora octava administrativa que señaló lo siguiente: **“Evaluó que a pesar de haberse indilgado la contravención administrativa ambiental por el periodo comprendido entre el 22 de diciembre de 1993 hasta la fecha de la expedición de la Resolución 0656 de 2000 y 0574 de 2001, se advirtió que las disposiciones aplicables para sancionar tal conducta están consagradas en el artículo 85 de la Ley 99 de 1993, la entidad al aplicar el título de multa desbordó el marco legal citado, debido a que al tenor de la disposición que se trajo a colación se dio un valor máximo de 300 salarios mínimos legales vigentes.**

**Si bien la CAR tiene un poder discrecional frente a la gravedad de la contravención recordó que dicha potestad debe darse de acuerdo a los topes que la norma legal consagre previamente, de lo contrario sería darle un poder sin límite a los entes que están consagrados de aplicar el proceso sancionatorio frente a las posibles contravenciones administrativas de cualquier índole.”**

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26 A-10

PBX 3358888

Código Postal 111321



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

Con ocasión del fallo proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, en Sala de descongestión de la sección primera, fueron negadas las pretensiones de nulidad de los actos administrativos argumentando que la Empresa de Acueducto no tenía las concesiones exigidas por la ley para poder utilizar las aguas de dominio público. En dicha sentencia, se negó la condena en costas y agencias de derecho a cargo de la empresa de acueducto por considerar que su actuación judicial se ajustaba a los principios éticos, lógicos y de la buena fe.

## 2.2 EVALUACIÓN DE LA CONCILIACIÓN DE LOS EFECTOS ECONÓMICOS DE LAS RESOLUCIONES 656 DEL 19 DE ABRIL DE 2000 Y 574 DE ABRIL 11 DE 2001 PROFERIDAS POR LA CAR.

Como resultado de la evaluación, se evidenció que las partes de cómo un acuerdo, decidieron conciliar los efectos económicos de las Resoluciones 656 del 19 de abril de 2000 y 574 de abril 11 de 2001 proferidas por la CAR, actuación con la cual la EAB-ESP desiste del recurso de apelación contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 2001-1030 y se compromete a pagar a la CAR el valor de la multa de \$134.348.648.028 M/CTE; por su parte la CAR renuncia al cobro de costas procesales y agencias en derecho, situación que está supeditada a la aprobación del acuerdo de conciliación por parte del Consejo de Estado.

Los apoderados de la EAB-ESP y la CAR radicaron el 13 de diciembre del presente, ante el Consejo de Estado, Despacho del Magistrado Ponente, el documento suscrito de acuerdo de conciliación, con el objeto de poner fin al proceso judicial que se encuentra en curso, con el fin de proteger la Zona de Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá Thomas Van Der Hammen.

En el momento en que el Consejo de Estado apruebe el acuerdo conciliatorio, las partes acordaron que quedan liquidadas y finiquitadas la totalidad de las diferencias de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por la EAB-ESP en contra de las Resoluciones 656 del 19 de abril de 2000 y 574 de abril 11 de 2001 proferidas por la CAR, así mismo, el acuerdo conciliatorio hará tránsito a cosa juzgada y prestará mérito ejecutivo para el cumplimiento de las obligaciones, renunciando las partes a todo requerimiento privado, judicial o extrajudicial para su constitución en mora.

Por otra parte, es importante señalar que la destinación del pago de la multa que haga la EAB-ESP será destinada a adquirir los predios ubicados dentro de la



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

Reserva Forestal Thomas Van Der Hammen<sup>8</sup> para la protección del sistema hídrico, para lo cual la EAB-ESP, a nombre de la CAR, adelantara la gestión predial necesaria para adquirir los predios ubicados dentro de la reserva, comprometiéndose a realizar negociación voluntaria o por expropiación, previa declaratoria de utilidad pública hecha por la CAR, de acuerdo con las normas legales que regulan estos trámites. Los predios así adquiridos, será propiedad de la CAR, con la afectación de estar destinados a la protección a perpetuidad de los recursos naturales e hídricos.

La priorización de los predios a adquirir con los recursos del pago de la multa, hace parte del desarrollo del acuerdo conciliatorio, es decir, que una vez aprobado por el Consejo de Estado, las partes definirán los predios que son relevantes para la constitución de la reserva forestal, no obstante, en el documento de conciliación quedó definido la importancia de proteger los ecosistemas conectantes entre los cerros orientales y el valle aluvial del Rio Bogotá. Se conoció que la EAB-ESP presentó un estudio elaborado en el año 2009, en el cual solamente se relacionan los predios que hacen parte de la reserva forestal, con su respectiva tradición, pero no se tiene referencia de los costos de los mismos.

No cabe duda que esta reserva reviste una importancia vital no sólo para el Distrito Capital, sino en general para la sabana de Bogotá y la Región, entendiéndose como proveedora de servicios ecosistémicos. Esta reserva se localiza al noroccidente de Bogotá en medio de paisajes rurales y urbanos, conformando un rincón estratégico que conecta a los cerros orientales con la planicie aluvial del Rio Bogotá por medio de importantes ecosistemas locales. La reserva está cercada por el cerro de la conejera, por el Rio Bogotá y los humedales de Torca, Guaymaral y la Conejera<sup>9</sup>, tal como se observa en la siguiente imagen.

---

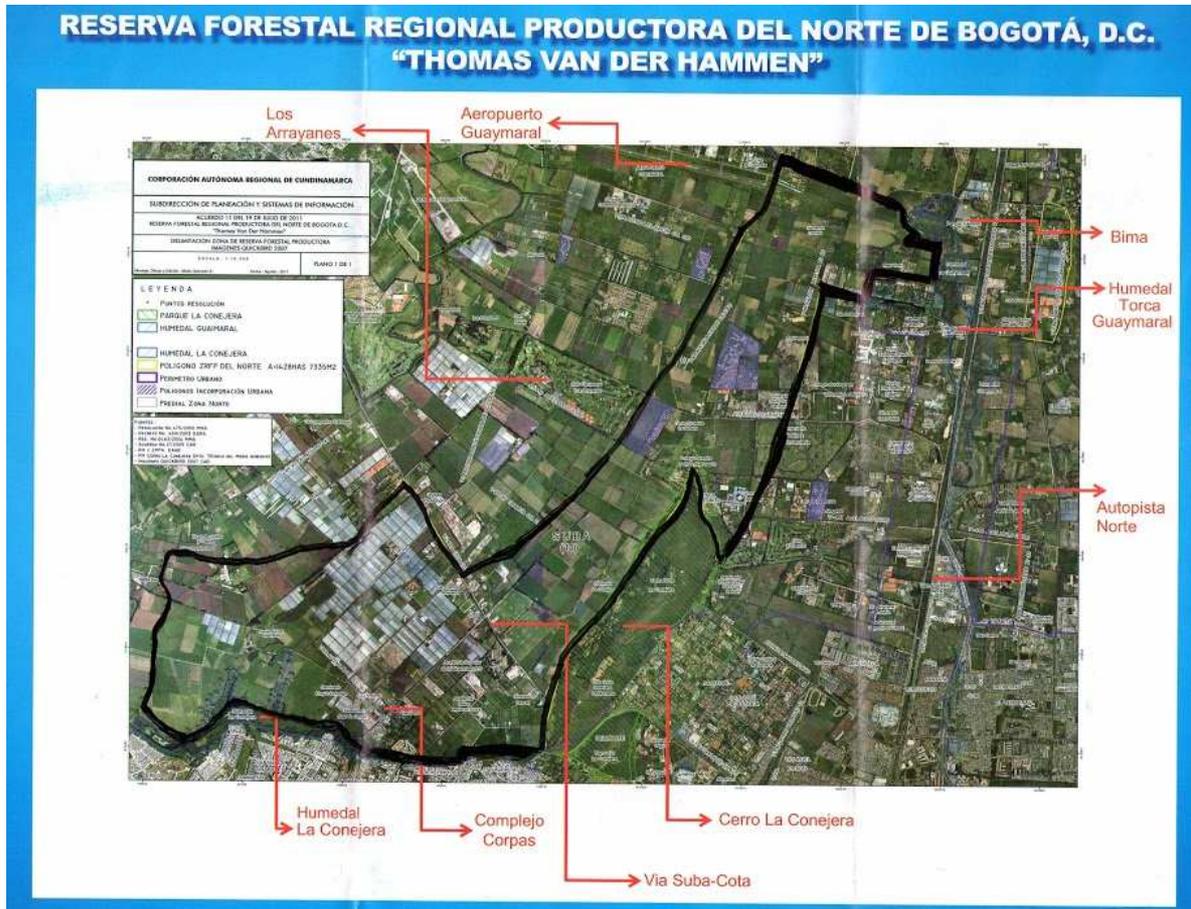
<sup>8</sup> Mediante Acuerdo 011 de 2011, se declaró esta franja de terreno como Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C., ubicada en las localidades de Suba y Usaquén del Distrito Capital, en el cual se encuentran alrededor de 400 predios privados, que suman un total de 1.400 hectáreas. Lo anterior, de conformidad con las Resoluciones 475 y 621 del 2000 del Ministerio de Medio Ambiente.

<sup>9</sup> Documento Reserva Forestal del Norte presentado por la Gerencia Corporativa Ambiental.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”



La viabilidad de la conciliación judicial, partió del hecho de que la EAB-ESP cuenta con una sentencia de primera instancia desfavorable a sus intereses, por lo que hace viable de acuerdo a la postura de la empresa, terminar de manera anticipada el proceso judicial.

Es de señalar que en la eventualidad en que el Consejo de Estado no apruebe la conciliación entre la EAB-ESP y la CAR, el valor de la multa pasaría a representar un valor superior a \$250 mil millones, aplicando la respectiva indexación, monto referido por la EAB-ESP en Acta de Reunión Extraordinaria No. 33 del Comité de Conciliación.

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26 A-10

PBX 3358888

Código Postal 111321



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

Al momento de la presentación del informe preliminar se estableció que la EAB-ESP no tiene aún provisionado en sus estados financieros con corte a octubre de 2013, ningún monto relacionado con el valor de la multa impuesta por la CAR y que es motivo de la conciliación.

### CUADRO No.2

#### FUENTE DE RECURSOS PARA EL PAGO DE LA MULTA IMPUESTA A LA EAB-ESP POR LA CAR

Cifras en millones de pesos

Fuente de Recursos	Recursos Apropriados al Fondo Pasivos Contingentes			Totales
	2013	2014	2015	
Fondo Liberación de Apropiaciones y Liberación Intereses del Servicio de la Deuda	69.317,0			69.317,0
Ingresos Corrientes		7.012,0	58.020,0	65.032,0
<b>Totales</b>	<b>69.317,0</b>	<b>7.012,0</b>	<b>58.020,0</b>	<b>134.349,0</b>

Fuente: EAB-ESP - Gerencia Jurídica

En la eventualidad de ser aprobada la conciliación por el Consejo de Estado, se conoció que la EAB-ESP tiene previsto obtener los recursos para el pago de la multa en una proporción del 48% de fuente de ingresos corrientes, es decir, \$ 65.032 millones y el restante 52% del Fondo Liberación de Apropiaciones y Liberación Intereses del Servicio de la Deuda, que corresponde a \$69.317 millones, recursos que de acuerdo con la planificación se van a apropiar durante tres vigencias fiscales, como se relaciona en el cuadro No. 2<sup>10</sup>. No deja de ser motivo de preocupación los efectos que tiene este pago dentro de la situación financiera de la empresa, no obstante ser fraccionada su apropiación en tres vigencias, debido a que necesariamente se va a ver disminuidos sus utilidades como consecuencia de la provisión que debe efectuar para esta contingencia, sin nombrar el impacto negativo por menores inversiones en los proyectos del Plan de Desarrollo a cargo de la EAB-ESP.

De otra parte, no se puede desconocer el concepto emitido por la apoderada de la EAB-ESP, que señala con respecto al proceso judicial que cursa en el Concejo de Estado, lo siguiente<sup>11</sup>: *“Tal como lo he expresado en conceptos rendidos a la Empresa, que el*

<sup>10</sup> Comunicación 15100-2013-0982 del 29 de noviembre de 2013 EAB-ESP – Gerencia Jurídica.

<sup>11</sup> Comunicación de fecha 17 de julio de 2013, en respuesta a solicitud de la EAB-ESP No. 15200-2013 4366 del 11 de julio de 2013.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

*recurso de apelación interpuesto tiene fundamentos claros y concretos que permiten considerar razonablemente su prosperidad, sin perjuicio de la naturaleza propia de la eventualidad de los litigios.*

Así mismo, la apoderada de la EAB-ESP, en el caso de la conciliación recomendó lo siguiente: *“En la conciliación se deberían tener en cuenta el valor de las inversiones que la EAAB-ESP ha hecho para protección del medio ambiente y de recursos hídrico de las fuentes a que se refiere los actos administrativos demandados durante los años 1993 a 2000 mencionados para imponer la supuesta sanción, para evitar un detrimento patrimonial.”*

*“Estableciendo en que se beneficiaría la Empresa demandante en la conciliación, partiendo de la base de que son inconstitucionales e ilegales y que la empresa cumplió con las normas vigentes para la época de imposición de la sanción, se hizo las inversiones en mantenimiento del medio ambiente y de recurso hídrico, bien podría considerarse el trámite de una conciliación judicial en el proceso que se adelanta en el Consejo de Estado.”*

Así las cosas, en este momento se está a la espera de la decisión del Consejo de Estado, de aprobar o no el acuerdo conciliatorio planteado entre la EAB-ESP y la CAR, para determinar el curso a seguir, que en el caso de ser aprobado, se iniciaría el trámite de adquisición de los predios, previa definición por las partes sobre la prioridad de los mismos, procedimiento que requiere la actualización predial, así como un estudio de mercado que garantice que la inversión se realice en atención a los principios de la administración pública, como son los de eficiencia, eficacia y economía, gestión en la que esta Contraloría realizará el debido seguimiento y control. En el evento de que la conciliación no sea aprobada por el Consejo de Estado, el proceso judicial seguirá su trámite.