



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., quince (15) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

Expediente: 11001-33-34-002-2021-00031-00
Demandante: Red de Veedurías Ciudadanas de Colombia
Demandado: Distrito Capital de Bogotá – Concejo de Bogotá
Tema:

NULIDAD

Procede, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a proferir sentencia de primera instancia, dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad, instauró la Red de Veedurías Ciudadanas de Colombia en contra del Distrito Capital de Bogotá.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

“Que se declare la nulidad del artículo 128 del Acuerdo N°. 761 de 2020, ‘Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024 ‘Un Nuevo contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI’”.

2. Cargos

La demandante sustentó sus pretensiones en los siguientes cargos:

2.1. “La expedición irregular del artículo 128 del Acuerdo Distrital No. 761 de 2020”

Mencionó que el artículo 128 del Acuerdo Distrital 761 de 2020 se encontraría viciado de nulidad, toda vez que su texto final sufrió una modificación sustancial en su contenido, en comparación con el inicialmente propuesto en el proyecto de Acuerdo 123. Esto, adujo, sin que tal cambio hubiera sido objeto de aceptación previa, expresa y escrita por parte de la

entonces alcaldesa de Bogotá, conforme lo prevé el artículo 40 de la Ley 152 de 1994.

Expuso que en el respectivo proyecto solo se incluía un modelo de administración y operación integral del Relleno Sanitario Doña Juana. Sin embargo, adujo que en la normativa finalmente aprobada se habría cambiado dicho enfoque y alcance.

Reiteró que ante la comisión ni el pleno del Concejo de Bogotá se presentó ningún escrito en el que constara que la alcaldesa mayor de Bogotá aprobara la modificación efectuada, por la Corporación, al artículo 103 del proyecto inicial. Así, precisó que haber obviado el requisito legal en mención no es un simple formalismo, sino que atentaría contra el principio de planeación y, por ello, no resulta homologable.

2.2. “Desconocimiento de los principios de eficiencia, viabilidad y coherencia de la planificación por causa de la ausencia de estudios de soporte”

Aseguró que el artículo 128 del Acuerdo 671 de 2020 incumpliría con los principios de eficiencia, viabilidad y coherencia de que trata el artículo 3 de la Ley 152 de 1993. Esto, dijo, debido a que la aprobación de la modificación del modelo de administración del Relleno Sanitario Doña Juana carecería de un estudio técnico sobre su viabilidad, costos y beneficios, plazos para implementación, así como de implicaciones jurídicas, ambientales y sociales; circunstancias que estarían en contra del principio de planeación.

Refirió que se habría omitido aplicar el análisis de riesgos contingentes y los estándares propios de los artículos 209 de la Constitución Política, 87 de la Ley 142 de 1994, así como de la Resolución CRA 720 de 2015 relacionado con la regulación tarifaria del servicio público de aseo.

Mencionó que la Alcaldía de Bogotá estaría en la obligación de elaborar un estudio técnico, económico, financiero, ambiental, social, regulatorio y jurídico para fundamentar el artículo 128 demandado, para así dar sustento a la relación costo beneficio de crear un sistema de tratamiento y disposición de los residuos sólidos proveniente del servicio público de aseo.

Agregó que en la normativa acusada se pretendería prestar la actividad de disposición final de residuos mediante planes de contingencia, lo que estaría en contravía de lo previsto en el Decreto 1077 de 2015.

3. Contestación de la demanda

3.1. Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Jurídica Distrital

La Secretaría Jurídica del Distrito Capital de Bogotá contestó la demanda en el sentido de oponerse a las pretensiones invocadas por la parte actora, por considerar que la disposición acusada no adolecería de las causales de nulidad imputadas.

Afirmó, contrario a lo señalado por la parte actora, que sí existe un escrito suscrito por la alcaldesa mayor de Bogotá del 26 de mayo de 2020, dirigido a la presidenta de la Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Concejo de Bogotá, en el que se advierte el aval otorgado por dicha mandataria a la norma demandada.

Agregó que los cambios que sufrió el texto original del artículo acusado se realizaron con fundamento en la autonomía propia que tienen las entidades territoriales para gestionar sus intereses. Y, dijo que, según la Sentencia C – 891 de 2012, el Concejo no solo está facultado para adoptar el plan de desarrollo, sino las normas locales necesarias para regular la materia ambiental en su territorio.

Arguyó que el cargo de nulidad relacionado con la vulneración de los principios de eficiencia, viabilidad y coherencia de la planeación, carecería de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Por el contrario, aseguró que existen los estudios, evaluaciones, informes y consultorías que denotaban la necesidad de planear un modelo de administración para la operación del relleno sanitario de Doña Juana.

3.1. Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP

La entidad contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de todas las pretensiones incoadas al considerar que estas carecerían de sustento jurídico y fáctico.

Refirió que la normativa demandada permitiría garantizar la prestación del servicio de aseo bajo postulados orientados a la disminución del entierro de residuos y la migración del relleno sanitaria hacia otras alternativas para el tratamiento y disposición final de residuos ordinarios.

Arguyó que la adopción de un modelo de administración para la prestación y operación del Relleno Sanitario Doña Juana no contraría el objeto misional de la entidad, sino que permite su desarrollo y el cumplimiento de sus fines.

Afirmó que la norma demandada no requería contar con estudios financieros, como si versara sobre un proyecto preciso a ser ejecutado. Esto, dijo, debido a que el artículo en cuestión únicamente precisaría los objetivos de la ciudad para el manejo integral de los residuos del Distrito Capital de Bogotá.

Mencionó que, conforme lo prescrito en la normativa impugnada, procedió a llevar a cabo consultorías orientadas a la disminución en el entierro de residuos y dirigidas a la migración del relleno sanitario en cuestión, esto, para buscar alternativas tecnológicas para el tratamiento y disposición final de residuos orgánicos.

4. Actividad procesal

El 23 de febrero de 2021, fue inadmitida la demanda de la referencia y, en consecuencia, se concedió el término de diez (10) días para que la misma fuera subsanada; acto que fue llevado a cabo el 9 de marzo de esa misma anualidad.

El 8 de junio de 2021, se admitió la demanda y se ordenaron las notificaciones de rigor.

El 30 de noviembre de 2021, el Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Jurídica contestó la demanda.

El 14 de diciembre de 2021, este Juzgado dispuso vincular, en calidad de tercero con interés, al presidente del Concejo de Bogotá. Esta providencia fue objeto de recurso de reposición por parte del Distrito Capital de Bogotá, el cual fue resuelto mediante auto del 31 de mayo de 2022, en el sentido de no reponer la decisión.

El 16 de diciembre de 2022, el Despacho negó la solicitud dirigida a que fueran suspendidos los efectos jurídicos del acto administrativo acusado.

El 14 de marzo de 2023, se resolvió vincular, en calidad de tercero interesado, a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP.

El 10 de mayo de 2023, la mencionada unidad interpuso recurso de reposición en contra del auto que admitió la demanda, el que fue resuelto mediante proveído del 6 de julio de 2023, en el sentido de no reponer.

El 24 de julio de 23, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos contestó la demanda.

El 29 de agosto de 2023, el Juzgado resolvió las excepciones previas propuestas en las contestaciones de la demanda y las declaró no probadas.

El 21 de noviembre de 2023, se anunció que el asunto de la referencia cumplía con los requisitos necesarios para proferir sentencia anticipada, por manera que precedió a fijar el litigio e incorporar las pruebas que fueron

allegadas al proceso de conformidad con lo previsto en el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021.

El 5 de diciembre de 2023, se corrió traslado por el término común de diez (10) días, para que las partes presentaran sus respectivos alegatos de conclusión.

5. Alegatos de conclusión

La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos presentó sus alegatos de conclusión, en los que reiteró los argumentos y solicitudes efectuadas en el escrito de contestación.

II. CONSIDERACIONES

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide lo actuado hasta la fecha, el Juzgado procederá a dictar sentencia de primera instancia dentro de la demanda promovida por la Red de Veedurías Ciudadanas de Colombia en contra del Distrito Capital de Bogotá.

Con esa finalidad, el Juzgado seguirá el siguiente derrotero: i) problema jurídico; ii) normas demandadas; iii); caso concreto iv), conclusiones; y v) condena en costas.

1. Problemas jurídicos

Los problemas jurídicos formulados en la fijación del litigio planteada en el auto del 21 de noviembre de 2023, se concretaron en las siguientes preguntas:

1. *¿Profirió, la entidad demandada, el artículo 128 del Acuerdo N° 761 de 2020 con vulneración del artículo 40 de la Ley 152 de 1994, toda vez que, éste se expidió sin contar con la aprobación previa y por escrito de la alcaldesa?*

2. *¿Expidió, el Concejo de Bogotá el referido artículo con desconocimiento de los principios de eficiencia, viabilidad y coherencia contemplados en el artículo 3 de la Ley 152 de 1994, dado que, no se presentaron estudios técnicos, jurídicos, económicos, financieros, sociales y ambientales que permitieran evaluar si la modificación sustancial al modelo de administración del RSDJ, era pertinente y/o adecuada en cuanto a la relación costo/beneficio?*

2. De la norma demandada

El Juzgado estima pertinente traer a colación el contenido de la norma demandada que, en esta oportunidad, corresponde únicamente con lo previsto en el artículo 128 del Acuerdo 761 de 2020, *“Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024 ‘Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI’”*.

El contenido de la normativa es el que sigue:

“Artículo 128. Modelo de Administración para la Prestación y Operación Integral RSDJ. La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP, formulará, diseñará y adoptará el Modelo de Administración del RSDJ, mediante el que podrá dirigir, coordinar, contratar la prestación del servicio a través de terceros o prestarlo directamente en los casos expresamente señalados en el artículo 6 de la ley 142 de 1994, para asegurar el manejo técnico de la prestación y operación integral, sostenible y eficiente del terreno RSDJ, complementando con nuevas alternativas de tratamiento, evitando la ampliación física del mismo y la prolongación de su vida útil en el modelo único de enterramiento actual.

El enfoque de manejo del RSDJ se orientará a la disminución en el entierro de residuos y la migración del Relleno Sanitario Doña Juana-RSDJ hacia otras alternativas tecnológicas para el tratamiento y disposición final de residuos ordinarios en este predio, que permitan la transformación en energía renovable y/o compostaje, de acuerdo con el análisis de conveniencia de la UAESP, con la implementación de una política para la reutilización de los residuos como materia prima, fortaleciendo el reciclaje y así reducir el material para disposición final.

En todo caso, el nuevo modelo integral deberá prever planes de contingencia dirigidos a garantizar la continuidad y la operación ininterrumpida del servicio público de aseo en sus actividades complementarias de disposición final y tratamiento.

Parágrafo 1. El mencionado modelo de administración del RSDJ deberá tener por objetivo la disminución progresiva del número de toneladas de residuos sólidos enterrados y el incremento de su tratamiento y transformación.

Parágrafo 2. En la operación de RSDJ se garantizará que el vertimiento sobre el río Tunjuelo, producto del tratamiento de los lixiviados, cumpla con los parámetros fisicoquímicos que exige la normatividad vigente; sin embargo, y aprovechando la producción de gas de la planta de biogás, la UAESP evaluará la implementación de un sistema de evapo- secado (hasta polvo) y/o tecnologías similares en el propósito de acercamiento a producción de energías limpias.

Parágrafo 3. La Administración Distrital presentará un informe semestral al Concejo de Bogotá D.C. el cual indique el avance en la implementación del presente artículo”.

Del texto en cita, se evidencia que en la normativa acusada de nulidad la Administración Distrital entregó a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) la carga de formular un modelo de administración para el Relleno Sanitario de Doña Juana, para asegurar el manejo y operación eficiente del mismo, la implementación de nuevas alternativas de tratamiento, la prolongación de su vida útil y, así, evitar su ampliación.

De igual forma, se definió que el enfoque del manejo del relleno en mención sería la disminución del entierro de residuos y la migración hacia otras alternativas tecnológicas para el tratamiento y disposición final de residuos para su transformación en energía renovable, reutilización, reciclaje y reducción.

Por otro lado, se previó que el objeto del modelo será la disminución progresiva de las toneladas de residuos sólidos y el incremento de su tratamiento y transformación. Así mismo, garantizar que el vertimiento sobre el río Tunjuelo cumpliera con los parámetros fisicoquímicos adecuados. Además, se dispuso que la unidad en cuestión evaluaría la implementación de un sistema de evapo – secado para la producción de energía simple.

3. Caso concreto

A continuación, el Juzgado procederá a solventar los problemas jurídicos anunciados con antelación, en el orden que sigue:

3.1. ¿Profirió, la entidad demandada, el artículo 128 del Acuerdo N° 761 de 2020 con vulneración del artículo 40 de la Ley 152 de 1994, toda vez que, este se expidió sin contar con la aprobación previa y por escrito de la alcaldesa?

Al respecto, la demandante endilgó un vicio de trámite al fragmento demandado, consistente en que el artículo 128 del Acuerdo Distrital 761 de 2020 se encontraría viciado de nulidad, como quiera que su contenido no habría contado con la aceptación previa, expresa y escrita por parte de la alcaldesa de Bogotá, conforme lo prevé el artículo 40 de la Ley 152 de 1994.

Explicó que el texto original del referido artículo en el proyecto de Acuerdo puesto a consideración del Concejo de Bogotá sería diferente al aprobado, pues, en la normativa finalmente aprobada se habría cambiado el enfoque y alcance propuesto inicialmente.

Por su parte, el Distrito Capital de Bogotá refutó el anterior aserto en el sentido de afirmar que sí existía un escrito suscrito por la alcaldesa mayor de Bogotá del 26 de mayo de 2020, en el que se advertía el aval otorgado a la normativa acusada.

De esa manera, para resolver si en el trámite de la disposición acusada se incurrió en algún vicio que comprometiera su validez, el Juzgado considera pertinente comenzar por indicar que la Ley 152 de 1994, por medio de la cual se estableció la Ley Orgánica de Plan de Desarrollo, reguló cuál es el procedimiento para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Así, el artículo 40¹ de dicha norma prevé que el respectivo Alcalde o Gobernador presentará su proyecto de desarrollo a la consideración de la Asamblea o Concejo, corporación que deberá decidir sobre el mismo dentro del mes siguiente a su presentación, pues, si transcurre este tiempo sin decisión alguna el mencionado Alcalde o Gobernador podrá adoptarlo mediante Decreto.

Adicionalmente, ese artículo prescribe lo que sigue: “[...] *Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde, según sea el caso*”.

En consecuencia, es claro que la premisa sobre la cual la parte demandante construye el argumento bajo estudio, resulta verídica, pues cualquier modificación que el Concejo de Bogotá hubiera querido hacer frente al proyecto del plan de desarrollo distrital debía contar con la aprobación de la entonces alcaldesa.

Ahora bien, al descender al fondo del presente asunto, a partir del material probatorio consolidado, se evidencia que en el proyecto de Acuerdo que luego fue sancionado como 761 de 2020, se encontraba el artículo 103, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 103. Modelo de Administración para la Prestación y Operación Integral. La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP formulará, diseñará y adoptará el Modelo de Administración para ejercer el manejo técnico del relleno Doña Juana y asegurar la prestación y operación integral,

¹ ARTÍCULO 40. APROBACIÓN. <Ver Notas de Vigencia> Los planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del Gobernador o Alcalde para su aprobación. La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre los Planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o Alcalde podrá adoptarlos mediante decreto. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, el respectivo Gobernador o Alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente Asamblea o Concejo. Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde, según sea el caso.

sostenible y eficiente de aprovechamiento, tratamiento y disposición final de residuos, el cual contemplará el plan de contingencia dirigido a la continua e ininterrumpida operación del servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final. Para garantizar la prestación efectiva y continua del servicio público de competencia de la UAESP, ésta podrá dirigir, coordinar, contratar o prestar el servicio directamente o a través de terceros, de conformidad con la normatividad vigente”.

Como puede observarse, en ese artículo se entregaba la carga a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos de diseñar y adoptar el modelo de administración para ejercer el manejo técnico del relleno Doña Juana y, así, garantizar la adecuada prestación el servicio público de su competencia.

Sin embargo, en el Acuerdo Distrital 761 de 2020, finalmente aprobado por el Concejo de Bogotá, se observa que tal disposición tuvo modificaciones que fueron contenidas en el artículo 128, pues, su texto quedó de la siguiente manera:

“Artículo 128. Modelo de Administración para la Prestación y Operación Integral RSDJ. La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP, formulará, diseñará y adoptará el Modelo de Administración del RSDJ, mediante el que podrá dirigir, coordinar, contratar la prestación del servicio a través de terceros o prestarlo directamente en los casos expresamente señalados en el artículo 6 de la ley 142 de 1994, para asegurar el manejo técnico de la prestación y operación integral, sostenible y eficiente del terreno RSDJ, complementando con nuevas alternativas de tratamiento, evitando la ampliación física del mismo y la prolongación de su vida útil en el modelo único de enterramiento actual.

El enfoque de manejo del RSDJ se orientará a la disminución en el entierro de residuos y la migración del Relleno Sanitario Doña Juana-RSDJ hacia otras alternativas tecnológicas para el tratamiento y disposición final de residuos ordinarios en este predio, que permitan la transformación en energía renovable y/o compostaje, de acuerdo con el análisis de conveniencia de la UAESP, con la implementación de una política para la reutilización de los residuos como materia prima, fortaleciendo el reciclaje y así reducir el material para disposición final.

En todo caso, el nuevo modelo integral deberá prever planes de contingencia dirigidos a garantizar la continuidad y la operación ininterrumpida del servicio público de aseo en sus actividades complementarias de disposición final y tratamiento.

Parágrafo 1. El mencionado modelo de administración del RSDJ deberá tener por objetivo la disminución progresiva del número de toneladas de residuos sólidos enterrados y el incremento de su tratamiento y transformación.

Parágrafo 2. En la operación de RSDJ se garantizará que el vertimiento sobre el río Tunjuelo, producto del tratamiento de los

lixiviados, cumpla con los parámetros fisicoquímicos que exige la normatividad vigente; sin embargo, y aprovechando la producción de gas de la planta de biogás, la UAESP evaluará la implementación de un sistema de evapo- secado (hasta polvo) y/o tecnologías similares en el propósito de acercamiento a producción de energías limpias.

Parágrafo 3. La Administración Distrital presentará un informe semestral al Concejo de Bogotá D.C. el cual indique el avance en la implementación del presente artículo”.

De esta forma, es claro que el plan de desarrollo inicialmente propuesto por la alcaldesa de Bogotá sufrió modificaciones relacionadas con la competencia de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos para administrar el Relleno Sanitario Doña Juana, por manera que resultaba necesario que se contara con el aval de esta para su aprobación.

Por ende, a continuación, el Juzgado determinará si la mencionada obligación legal se cumplió en el caso puesto a consideración.

Al estudiar las pruebas aportadas al proceso, se observa el oficio del 26 de mayo de 2020, en el que la, entonces, Alcaldesa Mayor de Bogotá Claudia Nayibe López Hernández se dirigió a la señora Andrea Padilla Villarraga, en su calidad de Presidenta de la Comisión Primera Permanente 2020 – Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Concejo de Bogotá, para manifestarle su *“Aceptación expresa y por escrito de proposiciones al proyecto de Acuerdo 123”*, esto, con el ánimo de dar cumplimiento con lo previsto en el artículo 40 de la Ley 152 de 1994.

De esta manera, indicó que aprobaba el siguiente texto:

“Artículo 103. Modelo de Administración para la Prestación y Operación Integral RSDJ. La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP, formulará, diseñará y adoptará el Modelo de Administración del RSDJ, mediante el que podrá dirigir, coordinar, contratar la prestación del servicio a través de terceros o prestarlo directamente en los casos expresamente señalados en el artículo 6 de la ley 142 de 1994, para asegurar el manejo técnico de la prestación y operación integral, sostenible y eficiente del terreno RSDJ, complementando con nuevas alternativas de tratamiento, evitando la ampliación física del mismo y la prolongación de su vida útil en el modelo único de enterramiento actual.

El enfoque de manejo del RSDJ se orientará a la disminución en el entierro de residuos y la migración del RSDJ hacia otras alternativas tecnológicas para el tratamiento y disposición final de residuos ordinarios en este predio, que permitan la transformación en energía renovable y/o compostaje, de acuerdo con el análisis de conveniencia de la UAESP, con la implementación de una política para la reutilización de los

residuos como materia prima, fortaleciendo el reciclaje y así reducir el material para disposición final.

En todo caso, el nuevo modelo integral deberá prever planes de contingencia dirigidos a garantizar la continuidad y la operación ininterrumpida del servicio público de aseo en sus actividades complementarias de disposición final y tratamiento.

Parágrafo 1. El mencionado modelo de administración del RSDJ deberá tener por objetivo la disminución progresiva del número de toneladas de residuos sólidos enterrados y el incremento de su tratamiento y transformación.

Parágrafo 2. En la operación de RSDJ se garantizará que el vertimiento sobre el río Tunjuelo, producto del tratamiento de los lixiviados, cumpla con los parámetros fisicoquímicos que exige la normatividad vigente; sin embargo, y aprovechando la producción de gas de la planta de biogás, la UAESP evaluará la implementación de un sistema de evapo- secado (hasta polvo) y/o tecnologías similares en el propósito de acercamiento a producción de energías limpias.

Parágrafo 3. La Administración Distrital presentará un informe semestral al Concejo de Bogotá D.C. el cual indique el avance en la implementación del presente artículo”.

Conforme lo expuesto y el contenido del texto modificatorio aprobado por la alcaldesa de Bogotá, es claro que lo previsto en el artículo 128 del Acuerdo Distrital 761 de 2020 sí contó con una aceptación previa, expresa y escrita por parte de la alcaldesa de Bogotá, conforme lo prevé el artículo 40 de la Ley 152 de 1994.

En efecto, como se vio, el artículo 103 que hacía parte del proyecto del plan de desarrollo fue modificado para quedar en los mismos términos del 128 cuya legalidad se impugna dentro del proceso de la referencia, cambio que fue aprobado expresamente y por escrito por la alcaldesa de Bogotá, según documento que reposa en el expediente y que no fue motivo de tacha o controversia alguna.

Por ende, se deduce que la respuesta al problema jurídico bajo estudio resulta negativa, esto es, que la entidad demandada no profirió el artículo 128 del Acuerdo 761 de 2020 con vulneración a lo previsto en el artículo 40 de la Ley 152 de 1994, pues, se demostró cumplida la carga prevista en esa normativa. Entonces, el cargo de nulidad se niega.

3.2. ¿Expidió, el Concejo de Bogotá el referido artículo con desconocimiento de los principios de eficiencia, viabilidad y coherencia contemplados en el artículo 3 de la Ley 152 de 1994, dado que, no se presentaron estudios técnicos, jurídicos, económicos, financieros, sociales y ambientales que permitieran evaluar si la

modificación sustancial al modelo de administración del RSDJ, era pertinente y/o adecuada en cuanto a la relación costo/beneficio?

En lo relacionado con este aspecto, la demandante indicó que el artículo 3 de la Ley 152 de 1994 prevé que las autoridades, en materia de planeación, deben sujetarse, entre otros, a los principios de eficiencia, viabilidad y coherencia. Sin embargo, aseveró que el artículo 128 del Acuerdo 671 de 2020 incumplió flagrantemente el acatamiento a los mismos.

Lo anterior, debido a que, pese suponer una modificación sustancial del modelo de administración del Relleno Sanitario Doña Juana, la expedición de la normativa acusada careció de un estudio previo juicioso y detallado sobre su viabilidad, costos y plazos, así como de las implicaciones jurídicas, ambientales y sociales que podría acarrear.

Recalcó que no existirían estudios técnicos que permitieran evaluar la relación costo – beneficio de la implementación de lo dispuesto en la normativa ni las fuentes de recursos que garantizarían su continuidad.

Precisó que tampoco existirían estudios que analizaran las implicaciones de la falta de recursos financieros para el proyecto “evapo-secado”; tampoco, uno que explique las razones por las que debía evitarse la ampliación física del relleno sanitario y la prolongación del modelo de enterramiento actual.

Agregó que, según la normativa acusada, se pretende que la prestación del servicio público de disposición final de residuos se haga a través de planes de contingencia; circunstancia que estaría en contravía de lo previsto en el Decreto 1077 de 2015.

Para pronunciarse sobre lo razonado en el cargo de nulidad, el Juzgado estima pertinente comenzar por precisar el concepto de cada uno de los principios a que se hizo alusión. Así, de conformidad con lo previsto en los literales k), l) y m) del artículo 3 de la Ley 152 de 1994, se observa lo siguiente:

- Eficiencia. Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva;
- Viabilidad. Las estrategias, programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según, las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder;

- **Coherencia.** Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste;

De igual forma, se estima necesario volver sobre el contenido de la normativa acusada, con el fin de establecer con precisión cuál es su finalidad.

Al respecto, al leer nuevamente el artículo 128 del Acuerdo 761 de 2020 se evidencia que esta norma previó que la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP debía formular, diseñar y adoptar el modelo de administración del Relleno Sanitario Doña Juana, con el fin de asegurar un manejo técnico de la prestación y operación integral, sostenible y eficiente del mismo, al que se le añadieran nuevas alternativas de tratamiento, para evitar la ampliación física del mismo y la prolongación del moldeo de enterramiento.

Adicionalmente, se dispuso que el enfoque que esa unidad debía darle al mencionado modelo de administración debía estar orientado a la disminución en entierro de residuos, así como a la migración de otras alternativas para el tratamiento y disposición de los mismos, para lograr transformarlos en energía renovable, de conformidad con el análisis de conveniencia que efectúe la unidad.

Además, se previó que el objetivo del modelo sería disminuir progresivamente el número de toneladas de residuos sólidos enterrados y incremento de su tratamiento y transformación.

Finalmente, en la norma se dijo que la Unidad aludida evaluará la implementación de un sistema de evapo-secado y/o tecnologías similares en el propósito de acercamiento a producción de energías limpias.

Por consiguiente, conforme a lo expuesto en precedencia, el Juzgado considera que los razonamientos esgrimidos por la parte demandante, para asegurar que existió la transgresión de los principios cuya definición se precisó con antelación, parten de un entendimiento errado de lo previsto en el artículo 128 del Acuerdo 761 de 2020.

En efecto, en el concepto de violación se parte de la base que lo dispuesto en la normativa acusada serían mandatos imperativos de obligatorio cumplimiento, por manera que debía asegurarse, mediante los correspondientes estudios técnicos, la viabilidad y eficiencia financiera para llevar a cabo lo allí previsto.

No obstante, se debe poner de presente que el nuevo modelo de administración del Relleno Sanitario Doña Juana no se propuso, formuló o definió en la normativa acusada, sino que esta tarea se encargó a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos.

Ahora, si bien resulta cierto que el Concejo de Bogotá señaló cual debía ser enfoque de dicho modelo y los objetivos del mismo, se dejó claro que ello estaría atado a los análisis de conveniencia y las evaluaciones que realizaría esa Unidad Especial. En otras palabras, el artículo 128 demandado únicamente se limita a aludir a la dirección sobre el modelo de administración del relleno sanitario en cuestión, el cual debe ser ejecutado por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos.

Entonces, es claro que la optimización del uso de recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, para que la relación costo – beneficios sea positiva, son aspectos que deben ser evaluados por la Unidad en cuestión en las evaluaciones que realice sobre la implementación del nuevo modelo de administración del Relleno Sanitario Doña Juana.

En pocas palabras, a juicio de este estrado judicial, la normativa cuya legalidad se impugna no desconoció la aplicación de los principios en cuestión, dado que la financiación de la implementación del nuevo modelo de administración del relleno sanitario se encuentra sujeto a los análisis de conveniencia y viabilidad de la entidad encargada de ejecutarla. Es decir, la relación costo beneficio a que hace alusión la parte demandante, es un aspecto que no debía efectuarse al momento de expedirse la norma acusada.

Por ende, se colige que la respuesta al problema jurídico bajo estudio se concreta en que no se probó que el Concejo de Bogotá hubiera proferido el artículo 128 del Acuerdo 761 de 2020 con desconocimiento de los principios de eficiencia, viabilidad y coherencia. Así, el cargo de nulidad no prospera.

4. Conclusiones

En conclusión, se sigue que la Red de Veedurías Ciudadanas de Colombia no logró desvirtuar la presunción de legalidad que reviste al artículo 128 del Acuerdo 761 de 2020, expedido por el Concejo de Bogotá. En consecuencia, se negarán las pretensiones de la demanda.

5. Condena en costas

Habida cuenta que el proceso de la referencia fue instaurado en ejercicio de la acción de simple nulidad, es claro que se trata de una demanda en el que se ventila un asunto de interés público. En consecuencia, no habrá

condena en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO. Denegar las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. Sin condena en costas.

TERCERO. Ejecutoriada la presente providencia, **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Gloria Dorys Alvarez Garcia
Juez

Firmado Por:

Gloria Dorys Alvarez Garcia

Juez

Juzgado Administrativo

002

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: 4be7bf5fc99f062fd524e4a8fc269472a101e132af9f8819ec1aafded945b7a0

Documento generado en 15/03/2024 05:07:24 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>