

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO  
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y  
SANTA CATALINA**

**SIGCMA**

San Andrés Isla, nueve (09) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Sentencia No. 047

<b>Medio de Control</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
<b>Radicado</b>	41-001-33-31-704-2012-00001-01
<b>Demandante</b>	Gerardo Vargas Buitrago
<b>Demandado</b>	Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena y otros
<b>Magistrado Ponente</b>	José María Mow Herrera

**I. OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procedente del Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, en desarrollo de lo dispuesto en materia de descongestión en el artículo 2º del Acuerdo No. PCSJA21-11814 del 16 de julio de 2021, prorrogado mediante Acuerdo No. PCSJA21-11889 del 30 de noviembre de 2021, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura, se encuentra el proceso de la referencia en estado de dictar sentencia, a lo cual procede la Sala de Decisión de esta Corporación.

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra la sentencia No. 11 del 27 de noviembre de 2017<sup>1</sup>, proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Neiva - Huila, que resolvió:

**“PRIMERO: DENEGAR** las pretensiones de la demanda formulada por medio de apoderado judicial por el señor GERARDO VARGAS BUITRAGO contra CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ALTO MAGDALENA – CAM Y LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA, de conformidad con los fundamentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO: RECONOCER** personería al doctor JAVIER EDUARDO ROCHA AMARIS con T.P. No. 123.686 del CSJ para actuar como apoderado de la entidad demandada LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA, en los términos y fines señalados en el memorial poder que obra a folio 542.

<sup>1</sup> Folio 562 - 572 Cdo. Ppal. 3

**TERCERO: ACEPTAR** la renuncia al poder que le confiriera la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA entidad demandada al doctor JAVIER EDUARDO ROCHA AMARIS, conforme lo manifiesta en escrito obrante a folio 555.

**CUARTO: REINTÉGRESE** el remanente de la suma depositada para gastos del proceso, si lo hubiere.

**QUINTO: ARCHÍVESE** el proceso una vez ejecutoriado el fallo y desanotado del sistema de radicación.”

## II. ANTECEDENTES

### DEMANDA

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, a través de apoderada judicial, el señor Gerardo Vargas Buitrago, impetró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA con el objeto que se acceda a las siguientes declaraciones:

**“PRIMERA:** Que se declare nula la Resolución No. 332 del 25 de febrero de 2011, emitida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – Dirección de licencias y permisos y trámites ambientales, representado legalmente por el Ministro Frank Joseph Pearl o quien haga sus veces al momento de notificación de esta demanda, en particular los artículos segundo y tercero de su parte resolutive, y en los que se ordena imponer la medida preventiva de decomiso preventivo de los bienes relacionados en dicho aparte, entre los cuales se encuentra la retroexcavadora CATERPILLAR modelo 320D, serie A6F0D860, pin cat. 032DTA6F00860, modelo 2010 de propiedad y posesión del señor Gerardo Vargas Buitrago, por ser utilizada en explotación minera.

**SEGUNDA:** Que se declare nula el acta de imposición de medidas preventivas suscrita el día 18 de junio de 2011 por los funcionarios Javier Ernesto Collazos y Leonel Obregón Salazar, adscritos a la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM, representada legalmente por el Ing. Rey Ariel Borbón Ardila, o por quien haga sus veces al momento de la notificación de esta demanda, mediante la cual se suspenden unas actividades de minería y se decomisan preventivamente bienes relacionados en sus apartes, entre los cuales se encuentra la retroexcavadora CATERPILLAR modelo 320D, serie A6F0D860, pin cat. 032DTA6F00860, modelo 2010 de propiedad y posesión del señor Gerardo Vargas Buitrago, por ser utilizada en explotación minera.

**TERCERA:** Como consecuencia de las anteriores declaraciones, se ordene a la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM (entidad que actualmente tiene bajo su custodia el bien mueble mencionado) hacer entrega material y efectiva de la retroexcavadora referenciada en los apartes anteriores a Gerardo Vargas Buitrago, propietario y poseedor, en el mismo estado en que se encontraba al momento del decomiso por la autoridad ambiental y previos los trámites administrativos legalmente establecidos.

**CUARTA:** Que a título de restablecimiento del derecho y conculcado a Gerardo Vargas Buitrago, se condene a pagar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - Dirección de licencias y permisos y trámites ambientales y a la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – solidariamente responsables – todos los perjuicios materiales, directos e indirectos, presentes y futuros a que haya lugar causados a la fecha y que se causen durante el trámite de esta demanda, a favor del señor Gerardo Vargas Buitrago y que estén debidamente demostrados, con ocasión al decomiso de la maquinaria de su propiedad y posesión, pagando cualquier clase de avería o daño que se ocasionen a la retroexcavadora mientras estuvo a cargo de la autoridad ambiental en sus instalaciones, inclusive el valor mensual o quincenal de los cánones que fueron dejados de percibir por el señor Vargas, toda vez que la maquina está sujeta a la actividad permanente de arriendo a terceros – como lo estaba al momento de su incautación – y cualquier otra suma accesorio a que haya lugar, teniendo como base la cuantificación que se realiza por esta parte en el acápite “estimación razonada de la cuantía”.

**QUINTA:** La condena respectiva será actualizada de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del C.C.A., aplicando los ajustes de valor (indexación) desde la fecha de decomiso de la maquinaria hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia que le ponga fin al proceso.

**SEXTA:** Ordenar que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.”

## HECHOS

La parte demandante fundamentó su demanda en los hechos que a continuación se resumen:

Señala que el 28 de enero de 2011, el señor Gerardo Vargas Buitrago, entregó en arrendamiento, a través de su mandatario Luis Antonio Herrera Bohórquez, su máquina excavadora tipo oruga, marca CATERPILLAR modelo 320D, serie A6F0D860, pin cat. 032DTA6F00860, modelo 2010, a la sociedad Mineros Díaz

Ltda., con una destinación específica para actividades lícitas tales como: la ejecución de excavaciones, cortes, estanques para peces y otras excavaciones relacionadas al movimiento de tierra. Derivado de la naturaleza del contrato, el arrendatario ostentaba la tenencia de la excavadora para el desarrollo del objeto del negocio jurídico ya referido. Se fijó dentro del clausulado del contrato que el pago del canon se haría por horas trabajadas a razón de setenta mil pesos (\$70.000) M/cte., hora, en cortes quincenales (clausula tercera y cuarta).

Manifiesta que el 26 de mayo de 2011, se suscribió renovación del contrato de arrendamiento por las partes, con el mismo objeto y causa lícita. Menciona que la maquinaria referenciada se encuentra sujeta a un contrato de Leasing No. 001-03-025173-9, suscrito entre Leasing Bolívar y el señor Gerardo Vargas Buitrago como locatario, desde el 15 de abril de 2010.

Indica que mediante Resolución No. 332 del 25 de febrero de 2011, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a través de la dirección de licencias y permisos y trámites ambientales, ordenó la imposición de una medida preventiva de suspensión inmediata de actividades de la Mina el Pindal. En su artículo segundo se ordenó igualmente imponer a prevención una medida preventiva de decomiso preventivo sobre una serie de bienes utilizados presuntamente en la actividad suspendida en la mina el Pindal, entre los que se encontraba la retroexcavadora de propiedad del señor Vargas Buitrago.

El 07 de marzo de 2011, el Ministerio convocado envía a la Corporación Autónoma Regional comunicación por la cual remite documentación relacionada con las medidas preventivas impuestas en desarrollo de la operación "Gaitana I", con el fin de que esta última realizara las acciones que le corresponden en los términos del artículo 16 de la Ley 1333 de 2009, la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena nunca comunicó o informó el contenido del acto administrativo al señor Vargas Buitrago, por lo que este desconocía la medida que pesaba sobre la máquina de su propiedad.

Señala que en desarrollo de las actividades delegadas a la CAM por el Ministerio, el 18 de junio de 2011, los funcionario de la Corporación Autónoma Regional del

Alto Magdalena, se desplazaron en compañía de la Policía Nacional hasta el predio del señor Octavio Fierro e impusieron medida preventiva consistente en decomiso preventivo de la retroexcavadora, según acta de imposición de medidas, y según fundamento del acta, la maquinaria se hallaba en trabajos de explotación minera cuyos presuntos infractores según la Corporación eran Pedro Diaz y Octavio Fierro.

Sostiene que, mediante escrito del 11 de julio de 2011, radicado CAM 81715, el señor Vargas Buitrago, enterado solo hasta ese momento del decomiso de la maquinaria de su propiedad por comunicación que se hiciera por parte de los arrendatarios de la retroexcavadora, solicita a la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena entrega de la excavadora de su propiedad, argumentando su absoluto desconocimiento de cualquier clase de actividad diferente a las pactadas en el contrato de arrendamiento.

Indica que la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena mediante comunicación del 13 de julio de 2011, da respuesta, negando la petición por encontrar improcedente dicha actuación, argumentado que frente al tema se estaba adelantando una investigación contra las personas naturales, jurídicas, públicas o privadas que hayan tenido participación en la comisión de las infracciones ambientales, y que por lo tanto los elementos decomisados lo estarían hasta tanto se emitiese la resolución que declare o exima de responsabilidad a los implicados y tome determinaciones jurídicas acerca de los bienes con los que se cometieron daños ambientales.

Manifiesta que de los actos administrativos discutidos -Resolución 332 de febrero de 2011 y acta de imposición de medidas preventivas del 18 de junio de 2011- solo tuvo conocimiento días después del 11 de julio de 2011, cuando luego de concurrir al proceso a reclamar su bien, se enteró de la existencia de un acto administrativo de medida preventiva que gravaba la maquina Caterpillar, y tiempo después cuando fue vinculado al proceso mediante auto No. 131 del 21 de julio de 2011, fue posible obtener copias de las decisiones.

Señala que a la fecha el trámite administrativo de halla en la fase de investigación dentro del proceso sancionatorio ambiental, sin que haya sido posible definir la situación del tercero afectado con la medida.

### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

- Artículos 1, 2, 3, 4, 29, 53, 93 y demás concordantes de la Constitución Política de Colombia.
- Artículos 84, 85, 134B, 136 a 139, 206 y demás concordantes del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 15 del Decreto 2304 de 1989.
- Ley 446 de 1998.
- Ley 1333 de 2009, artículos 4, 5, 8, 9, 12, 32 y 35.
- Ley 1395 de 2010.

Señala que se viola la Constitución Nacional, por cuanto los actos demandados quebrantan diferentes postulados normativos fundamentales, ya que no se tuvo en cuenta, al momento de su motivación el catálogo de principios y fines que trae la Constitución que deben estar presentes dentro de toda actuación administrativa e inclusive en la emisión de los actos administrativos tanto de contenido general como aquellos particulares y concretos.

Indica que dentro de los actos y las diversas actuaciones administrativas adelantadas por la Corporación con posterioridad a la emisión de aquellos, se observan procedimientos que no se ciñen a las normas primarias y que por ende son violatorias de estos principios fundamentales. Señala que era menester de la Corporación dar aplicación a las normas que rigen sus actuaciones administrativas y, por ende, si observaba la existencia de terceros que se hubieren podido ver afectados con las medidas de decomiso adelantadas en forma preventiva y transitorias, lo pertinente era que se les comunicaran las decisiones con el fin de que conocieran las vicisitudes que se venían presentando, con el fin de ejercer su derecho de defensa.

## **SIGCMA**

Afirma que no se está desconociendo la potestad sancionatoria que se arroga el Ministerio y la CAM y por ende el trámite administrativo que debe dársele al tema ante la presunta ocurrencia de conductas violatorias de la normatividad ambiental vigente, sin embargo, dicha facultad no puede ir en contra de los derechos e intereses del señor Vargas Buitrago que está viendo menguado su patrimonio.

Respecto a la violación de preceptos de orden legal, sostiene que los actos administrativos atacados contienen esencialmente una serie de medidas preventivas aplicadas sobre determinados bienes, entre los que se encuentra la retroexcavadora, puede entender que con dicha medida se vulneran los derechos dado que, el actor no tiene ninguna clase de responsabilidad y participación en los hechos investigados.

Manifiesta que existe una desviación de poder y falsa motivación, toda vez que el acto demandado además de la aplicación de unas medidas preventivas, ordena el cese de actividades mineras en la zona de ocurrencia de los hechos. Si se observa el acto, el carácter de preventivo de la de medida de decomiso, adquirió el carácter de permanente por disposición expresa de la administración, y que la autoridad ambiental no ha tenido en cuenta en lo más mínimo el interés particular del señor Vargas Buitrago.

Asimismo, indica que, las irregularidades halladas en los actos administrativos se concretan en la existencia de error de hecho y de derecho en la motivación de los mismos, cuestión que conduce a la estructuración de vicios relativos a la ausencia de relación y coincidencia entre los hechos invocados y la realidad.

## **CONTESTACIÓN**

### **Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA<sup>2</sup>**

La apoderada judicial de la Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, señaló que unos

---

<sup>2</sup> Folio 323 – 334 cdno. ppal. 2

hechos no le constan, otros son ciertos o parcialmente ciertos, y que se opone a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones de la presente acción.

Señala que como bien lo precisa el concepto técnico que a pesar de que en el momento de la diligencia no se evidenció flagrancia de la actividad minera, si se recogieron elementos de juicio suficientes para establecer que el día anterior se habían detenido las actividades mineras en ese sitio, razón por la cual, al hallarse elementos que normalmente eran utilizados en la actividad sin contar con la licencia ambiental requerida, fue procedente la imposición de medidas preventivas de suspensión de actividades y de decomiso preventivo de los elementos utilizados en las mismas.

Sostiene que si bien a esta autoridad no le consta la situación jurídica contractual de la máquina retroexcavadora, es claro que estaba siendo utilizada en actividades mineras sin la respectiva licencia ambiental, por esa razón, con base en las evidencias recogidas en campo, se procedió a ordenar su decomiso preventivo mediante Resolución No. 332 del 25 de febrero de 2011, con el fin de conjurar el riesgo de daño ambiental que en ese momento se cernía sobre los recursos naturales renovables, por cuanto se identificaron los graves impactos y daños ambientales que se están causando.

### **Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena<sup>3</sup>**

El apoderado judicial de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena señaló que unos hechos no le constan, otros son ciertos o parcialmente ciertos, y que se opone a todas y cada una de las pretensiones planteadas, ya que estas no tienen soporte factico, jurídico ni probatorio para su prosperidad, pues el Ministerio de Ambiente y la CAM, han ejercido sus facultades legales consagradas en la Ley 99 de 1993 y en especial en la Ley 1333 de 2009.

Señala que mediante concepto técnico de seguimiento No. 0278 del 24 de febrero de 2011, suscrito por funcionario del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo

---

<sup>3</sup> Folio 351 - 386 cdno. ppal. 2

Territorial, se materializó la visita técnica realizada el 22 de febrero de 2011 en la vereda el Rincón del Municipio de Campoalegre, en la cual se encontró que en la mina el Pindal se estaban desarrollando actividades de extracción y beneficio del material explotado originando afectaciones ambientales (impactos negativos).

Posteriormente, mediante Resolución No. 0332 del 25 de febrero de 2011 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por la cual se imponen unas medidas preventivas, con fundamento del concepto técnico antes mencionado, y con el objeto de prevenir e impedir se siguieran presentado las graves afectaciones ambientales a que se refiere el concepto técnico, resuelve imponer a prevención la medida preventiva de suspensión inmediata de todo tipo de actividad minera y explotación de los recursos naturales, asimismo, se impuso medida preventiva de decomiso preventivo de unos bienes encontrados en el predio, entre los cuales se halló la retroexcavadora y se comisionó a la CAM para la ejecución de las medidas preventivas impuestas, entre otras disposiciones.

Señala que, mediante acta de imposición de medida preventiva, suscrita el 18 de junio de 2011, se suspende la actividad minera a fin de evitar la explotación minera ilegal y las afectaciones ambientales encontradas, se incauta 2 retroexcavadoras, una de las cuales corresponde a la marca Caterpillar, maquinaria que fue dada a disposición de la CAM, mediante oficio No. 0494 del 21 de junio de 2011. Destaca que la maquina mencionada ya había sido objeto de medida preventiva mediante Resolución No. 0332 del 25 de febrero de 2011, y a pesar de ello, nuevamente es encontrada en actividades atentatorias contra el medio ambiente.

Sostiene que al momento de imponer las medidas preventivas por parte de la CAM, los funcionarios de la Corporación no tenían conocimiento del señor Gerardo Vargas Buitrago, como supuesto propietario o titular de la maquinaria incautada, como quiera que para el momento en que se dictó la Resolución No. 0332 del 25 de febrero de 2011 y se suscribió el acta de imposición de medida preventiva por funcionarios de la CAM, no se conocía para ese momento, ni se tenían los documentos de quien era el verdadero y actual propietario de la retroexcavadora, igual así se hubiera conocido y tenido información de quien era el propietario de dicha maquinaria, igualmente para ese momento procesal no era procedente su

entrega, dada la vinculación directa de este elemento en los hechos materia de investigación.

Señala que el procedimiento desarrollado por el Ministerio de Ambiente y la CAM para la imposición de las medidas preventivas fue desarrollado respetando las garantías legales y constitucionales de los presuntos infractores, sin desconocer derechos a presuntos terceros. Asimismo señala que, tampoco le asisten fundamento factico, jurídico ni probatorio al accionante para solicitar la declaratoria de nulidad de los actos administrativos demandados y su correspondiente restablecimiento de derechos, toda vez que no se encuentra demostrado que dichos actos administrativos de encuentren inmersos en alguna de las causales de nulidad que vicien de ilegalidad su contenido, por el contrario, su expedición obedece a razones de orden Constitucional y legal dentro de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

#### **SENTENCIA RECURRIDA<sup>4</sup>**

La juez Primero Administrativo del Circuito de Neiva en sentencia del 27 de noviembre de 2017 señaló que era procedente analizar si es procedente declarar la Resolución No. 332 del 25 de febrero de 2011 proferida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en particular los artículos segundo y tercero de la parte resolutive, en los que se ordena imponer la medida preventiva de decomiso de unos bienes, entre los cuales se encuentra la retroexcavadora Caterpillar y el acta de imposición de medidas preventivas suscita el 18 de junio de 2011 por la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM, mediante la cual se suspenden unas actividades de minería y se decomisan preventivamente bienes, entre los cuales se encuentra la retroexcavadora Caterpillar.

Señala que las medidas preventivas son un tipo de medidas cautelares, y las mismas constituyen el instrumento con que cuenta la autoridad ambiental para la protección, preservación y aprovechamiento de los recursos naturales, cabe destacar que constituyen un mecanismo de naturaleza provisional, lo cual deviene

---

<sup>4</sup> Folio 562 - 572 cdno. ppal. 3

del fin de las mismas, el cual es conjurar cualquier alteración que afecte de manera grave los recursos naturales y que implique correlativamente la restricción de los derechos individuales. Indica que, desde la óptica ambiental, las medidas preventivas se sustentan en los principios de prevención y precaución y buscan evitar o contener el daño.

Manifiesta que resulta pertinente estudiar la naturaleza de los actos administrativos acusados y determinar si los mismos deben ser catalogados como actos administrativos de trámite y cuál es el impacto que dicha caracterización podría tener de cara a la posibilidad de demandarlo de manera autónoma, ante la jurisdicción. Señala que los actos de trámite son las herramientas por medio del cual la administración se pronuncia con el propósito de permitirle avanzar hacia la consecución de sus objetivos a través de la adopción de decisión de fondo, es así que su existencia se justifica en la medida en que forman parte de una secuencia de actividad unidades que llevan a adoptar una decisión de fondo, poniendo fin de manera perentoria a la actuación administrativa.

Señala que, si bien es cierto, la parte demandada no se podía partir del cumplimiento de la decisión de suspensión de la actividad minera y decomiso de los bienes vinculados a esta actividad impuestos como medida preventiva, decisión sobre la cual no procede recurso alguno, lo procedente era comparecer al proceso sancionatorio que se inició en virtud de los hechos que dieron origen a las medidas preventivas, proceso dentro del cual se resuelve de fondeo la procedencia de la sanción.

Indica el A quo que los actos administrativos en cuestión no pusieron fin a la actuación administrativa, su ejecución debía producirse de manera inmediata y contra los mismos no procedían recursos, en consecuencia y conforme lo expuesto no resultaba impugnabile en sede administrativa, advirtiendo que en él, además, apenas se ordenó evaluar si existía merito para dar inicio a una actuación administrativa sancionatoria encaminada a establecer si, por haberse infringido normas ambientales, debía imponerse, o no, alguna medida punitiva a cualquier posible infractor.

## **RECURSO DE APELACIÓN**

### **Parte demandante<sup>5</sup>**

El apoderado de la parte demandante señaló que, teniendo en cuenta que el único argumento para desestimar las pretensiones es la imposibilidad de realizar control de legalidad sobre los actos controvertidos por no tener una decisión definitiva, lo que en dichos del despacho prácticamente los convierte en actos de trámite, dicha decisión no es de recibo, pues a través de dichos actos se materializó un perjuicio que tuvo como causa la emisión de unas decisiones administrativas que adolecen de cumulo de irregularidades materializadas dentro del proceso de producción de los actos administrativos.

Señala que como argumento de replica que el propósito de los actos administrativos documentados y principalmente el de decomiso preventivo – y por ende la intención de la autoridad ambiental en sí, siendo el acto el instrumento formal de su materialización – no consistía en el decomiso temporal de la maquinaria en aras de investigar si la conducta del señor Vargas Buitrago era activa u omisiva de la normatividad ambiental, o si con un hecho suyo de manera directa se había generado un daño al ambiente. Por el contrario, el acto se origina con el fin de generar un decomiso definitivo, sin tener en cuenta que realmente el señor Vargas Buitrago era un tercero ajeno a los actos y hechos investigados por la Corporación, lo cual se puede entender de los últimos documentos emitidos por la autoridad ambiental, que mediante Resolución 1606 del 29 de agosto de 2013, ordena en razón al artículo primero y sexto de la resolución anotada, sancionar al señor Vargas Buitrago por el solo hecho de ser propietario de la maquinaria, ordenando el decomiso definitivo de la misma.

Señala que, en consecuencia, el argumento de imposibilidad de control de legalidad de los actos no es ajustado a derecho, de acuerdo al criterio de la parte accionante y, por el contrario, dichos actos conllevan de manera directa a una situación de

---

<sup>5</sup> Folio 590 - 593 cdno. ppal. 3

fondo que implica la extinción del derecho de dominio sobre un bien mueble de propiedad del demandante.

Por lo anterior, solicita que se revoque la sentencia de primera instancia y en su lugar se acceda a las pretensiones de la demanda.

## **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA**

### **Parte demandante.**

El apoderado de la parte demandante guardó silencio en el término concedido a las partes para alegar de conclusión.

### **Parte demandada.**

#### **Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena - CAM<sup>6</sup>**

El apoderado de la parte demandada se ratifica y reitera todos y cada uno de los argumentos planteados por la CAM en desarrollo del proceso y confirmar en todas las partes la sentencia de primera instancia.

Señala que en desarrollo del proceso quedo demostrado que las pretensiones del demandante no tienen soporte factico, jurídico ni probatorio para su prosperidad, pues el Ministerio de Ambiente y la CAM, han ejercido sus facultades legales consagradas en la Ley 99 de 1993 y en especial en la Ley 1333 de 2009.

Manifiesta que no se encuentra demostrado que los actos demandados se encuentren inmersos en alguna de las causales de nulidad que vicien de ilegalidad su contenido, por el contrario, su expedición obedece a razones de orden Constitucional y legal dentro de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

## **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

---

<sup>6</sup> Folio 11 - 16 cdno. apelación

En el término de traslado guardó silencio.

### **ACTUACIÓN PROCESAL**

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Neiva, profirió sentencia el 27 de noviembre de 2017 reconociendo parcialmente las pretensiones de la demanda.<sup>7</sup>

La parte demandante interpuso dentro de la oportunidad procesal recurso de apelación contra la sentencia proferida<sup>8</sup> el cual fue concedido mediante auto del 22 de enero de 2018<sup>9</sup>, y fue admitido mediante auto del 19 de febrero de 2018<sup>10</sup> por el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila.

Por medio de auto del 01 de marzo de 2018<sup>11</sup> el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila corrió traslado a las partes por el término de 10 días para alegar de conclusión.

El Tribunal Contencioso Administrativo del Huila remitió el proceso al Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en cumplimiento de la medida de descongestión dispuesta en el Acuerdo PCSJA21-11814 del 16 de julio de 2021.

Mediante auto No. 0172 de fecha 16 de septiembre de 2021, esta Corporación avocó conocimiento del proceso.

### **III. CONSIDERACIONES**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia que dictó el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Neiva, el 27 de noviembre de 2017, de conformidad con la competencia del superior según lo establecido en el artículo 328 del Código General del Proceso.

---

<sup>7</sup> Folio 562 - 572 cdno. ppal. 3

<sup>8</sup> Folio 590 - 593 cdno. ppal. 3

<sup>9</sup> Folio 600 – 601 cdno. ppal. 3

<sup>10</sup> Folio 4 cdno. apelación

<sup>11</sup> Folio 7 cdno. apelación

## **COMPETENCIA**

El Tribunal Administrativo es competente para conocer en segunda instancia de las apelaciones de sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos, de conformidad con el numeral 1º del artículo 133 del C.C.A., modificado por la Ley 446 de 1998 art. 41.

Ahora bien, el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es competente, en atención a lo dispuesto en materia de descongestión en el artículo 2º del Acuerdo No. PCSJA21-11814 del 16 de julio de 2021, prorrogado mediante Acuerdo No. PCSJA21-11889 del 30 de noviembre de 2021, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura.

## **PROBLEMA JURÍDICO**

En los términos de los recursos de apelación, el problema jurídico en el caso sub lite se contrae a determinar si el acto demandado es un acto de trámite o de carácter definitivo pasible de control jurisdiccional, si lo es, determinar la legalidad del acto demandado.

## **TESIS**

La Sala advierte que el acto demandado, es un acto administrativo pasible de control judicial, habida cuenta que no fue proferido en el marco de un procedimiento administrativo sancionatorio, sino, previamente y con independencia de su iniciación. Por lo tanto, no se trataba de un acto de trámite, sino definitivo, pues las determinaciones adoptadas en este, modificaron situaciones jurídicas particulares y concretas respecto de su destinatario.

## **MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

En relación con los recursos naturales y el medio ambiente los artículos 79 y 80 de la C. P. preceptúan:

**“ARTICULO 79.** *Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

**ARTICULO 80.** *El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

*Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.*

*Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.*

Por su parte, la Ley 99 de 1993 en su artículo 31 previó que las Corporaciones Autónomas Regionales cumplirían, entre otras, la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción y en consecuencia se les autorizó para:

a. Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente.

b. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley.

Acorde con lo anterior, la Ley 1333 de 2009 mediante la cual se estableció el procedimiento sancionatorio ambiental dispuso en relación con el tema que nos ocupa:

**“ARTÍCULO 1o. TITULARIDAD DE LA POTESTAD SANCIONATORIA EN MATERIA AMBIENTAL.** *El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, (...)*

**ARTÍCULO 5o. 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.*

**PARÁGRAFO 1o.** *En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.*

**PARÁGRAFO 2o.** *El infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión”.*

**ARTÍCULO 12. OBJETO DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS.** *Las medidas preventivas tienen por objeto prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.*

**ARTÍCULO 13. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS PREVENTIVAS.** *Una vez conocido el hecho, de oficio o a petición de parte, la autoridad ambiental competente procederá a comprobarlo y a establecer la necesidad de imponer medida(s) preventiva(s), la(s) cual(es) se impondrá(n) mediante acto administrativo motivado.*

*Comprobada la necesidad de imponer una medida preventiva, la autoridad ambiental procederá a imponerla mediante acto administrativo motivado.*

**ARTÍCULO 16. CONTINUIDAD DE LA ACTUACIÓN.** *Legalizada la medida preventiva mediante el acto administrativo, se procederá, en un término no mayor a 10 días, a evaluar si existe mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio. De no encontrarse mérito suficiente para iniciar el procedimiento, se procederá a levantar la medida preventiva. En caso contrario, se levantará dicha medida una vez se compruebe que desaparecieron las causas que la motivaron.*

**ARTÍCULO 32. CARÁCTER DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS.** *Las medidas preventivas son de ejecución inmediata, tienen carácter preventivo y transitorio, surten efectos inmediatos, contra ellas no procede recurso alguno y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.*

**ARTÍCULO 35. LEVANTAMIENTO DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS.** *Las medidas preventivas se levantarán de oficio o a petición de parte, cuando se compruebe que han desaparecido las causas que las originaron.*

**ARTÍCULO 36. TIPOS DE MEDIDAS PREVENTIVAS.** *El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible y las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos, los establecimientos públicos que trata la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán al infractor de las normas ambientales, mediante acto administrativo motivado y de acuerdo con la gravedad de la infracción alguna o algunas de las siguientes medidas preventivas:*

*(...)*

*Suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos.*

**ARTÍCULO 39. SUSPENSIÓN DE OBRA, PROYECTO O ACTIVIDAD.** *Consiste en la orden de cesar, por un tiempo determinado que fijará la autoridad ambiental, la ejecución de un proyecto, obra o actividad cuando de su*

*realización pueda derivarse daño o peligro a los recursos naturales, al medio ambiente, al paisaje o la salud humana o cuando se haya iniciado sin contar con la licencia ambiental, permiso, concesión o autorización o cuando se incumplan los términos, condiciones y obligaciones establecidas en las mismas.”*

Respecto a las medidas preventivas en materia ambiental la H. Corte Constitucional señaló:

“Como se advierte la Ley 1333 de 2009 ha establecido la titularidad de la potestad sancionadora ambiental en cabeza del Estado, la cual se ejerce a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, de acuerdo con sus competencias (art. 1º). Del mismo modo, la ley prevé un procedimiento único, claro y expedito, el cual tiene un carácter administrativo y, por tanto, se rige por los principios constitucionales y legales establecidos para este tipo de actuaciones, así como por los principios de política ambiental contenidos en la Ley 99 de 1993. Se prevén igualmente las medidas de tipo coercitivo, preventivas y sancionatorias, aplicables a aquellas personas que usan, aprovechan o atentan contra el medio ambiente y los recursos naturales renovables.

4.3. Ahora bien, en cuanto al alcance de las infracciones ambientales debe señalarse que el artículo 5º ejusdem las define como toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes que las sustituyan o modifiquen, y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Añade esa disposición que también constituye 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 entre las dos. Así entonces, en las hipótesis de daño, la aplicación de la sanción administrativa ambiental se hará, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil. De esta manera, expresamente se dispone que el infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión.

4.4. Conforme a lo anterior la ley prevé como infracción en materia ambiental no solo la acción u omisión que desconozca la legislación ambiental vigente sino también la resultante de los actos administrativos proferidos por autoridades ambientales, además de los daños que se generan al medio ambiente.

Como se aprecia de la lectura del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009, la normatividad a la cual remite contiene diversas disposiciones que en muchos casos no establecen mandatos susceptibles de ser infringidos por sus destinatarios, como es el caso de la Ley 165 de 1994, al limitarse a contener atribuciones y obligaciones para los Estados miembros del Convenio sobre Diversidad Biológica. Por tanto, el operador administrativo debe soportarse en aquellas normas que impongan prohibiciones, condiciones, restricciones y obligaciones ambientales a sus destinatarios, para el aprovechamiento y uso

del medio ambiente y los recursos naturales. Tanto el Código de Recursos Naturales Renovables (Decreto-Ley 2811 de 1974) como la Ley 99 de 1993 establecen mandatos de las características anotadas, cuya violación, por tipificación indirecta, daría lugar a la imposición de sanciones.”<sup>12</sup>

Por su parte el H. Consejo de Estado al referirse al tema afirmó:

*“Sobre la naturaleza de las medidas preventivas esta Sección ha señalado lo siguiente:*

*“[...] En desarrollo del principio de precaución en materia ambiental, contenido en el marco de la Constitución Ecológica, la Ley 1333 de 2009 estableció las denominadas medidas preventivas como un conjunto de decisiones de ejecución inmediata que pueden adoptar las autoridades ambientales, en aplicación de su poder de policía, tendientes a ‘prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana’. (Artículo 4º).*

*Estas medidas ambientales preventivas, de acuerdo a la citada Ley, (i) no tienen la naturaleza jurídica de sanción, (ii) su ejecución y efectos deben ser inmediatos debido a su carácter preventivo, y (iii) deben ser adoptadas mediante acto administrativo debidamente motivado. (...)”<sup>13</sup>*

## **CASO CONCRETO**

### **Cuestión previa**

#### **Actos administrativos pasibles de control judicial en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.**

El control jurisdiccional del acto administrativo es una de las formas de control judicial que se ejerce sobre el actuar de la administración. Ello, porque, para la materialización de los fines del Estado, a esta se ha conferido la facultad de emitir decisiones unilaterales que producen efectos jurídicos e inciden sobre los derechos subjetivos de los administrados. Para evitar el abuso del poder y la arbitrariedad por parte de la administración, su quehacer debe someterse a la plena e inexcusable observancia del principio de legalidad.

---

<sup>12</sup> Sentencia C-219/2017. Magistrado Ponente: Iván Humberto Escrucera Mayolo

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ. Agosto 23 de 2018. Radicación número: 25000-23-41-000-2014-00087-02. Actor: INVERSIONES GREEN PARK. Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR.

La Ley 1437 de 2011, en su artículo 104, atribuyó a la jurisdicción de lo contencioso administrativo el conocimiento de las controversias y litigios originados en actos sujetos al derecho administrativo en los que estén involucradas entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. No obstante, de un análisis sistemático del contenido del estatuto procesal, se concluye que esta forma de control jurisdiccional no recae sobre cualquier acto o manifestación unilateral de la voluntad de la administración. Por ello, conviene precisar que, desde el punto de vista de su contenido y su papel en el marco de la actuación administrativa, los actos administrativos se han clasificado en *i) definitivos, ii) de trámite y iii) de ejecución.*

En cuanto a los primeros, debe tenerse en cuenta que, el artículo 138 *ibidem* señala que el control vía nulidad y restablecimiento del derecho procederá respecto de aquellos actos administrativos *-expresos o presuntos-* por medio de los cuales se lesione un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica. A su turno, el artículo 43 *ibidem* establece que son actos definitivos *“los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar con la actuación”*. Es decir que, son aquellos que producen consecuencias jurídicas particulares y concretas como expresión de la culminación del procedimiento administrativo.

Los actos administrativos de trámite son los que se expiden en el curso de un procedimiento administrativo que se encamina a adoptar una decisión final *-acto definitivo-*. Con ellos se busca dar impulso al procedimiento mientras se adopta la decisión de fondo. Sus defectos jurídicos sólo podrán debatirse en el juicio de legalidad del acto definitivo. Por ello, no son susceptibles de ser demandados, salvo, de manera excepcional, cuando se acredita que impidieron continuar con el trámite o pusieron fin a la actuación.

Los actos de ejecución son aquellos cuyo objeto es dar cumplimiento a lo ordenado en una ley, en un acto administrativo definitivo, o a lo dispuesto por un juez en una providencia judicial. En esa medida, como quiera que no deciden de fondo ni culminan o impiden la continuación de la actuación administrativa, tampoco son pasibles de control judicial, excepto, cuando, so pretexto de su cumplimiento, el encargado de ello se aparta de la decisión y crea, modifica o extingue una situación jurídica particular y concreta.

Al respecto, el H. Consejo de Estado ha señalado que:

"De otro lado, se encuentra la distinción entre los "actos resolutorios (definitivos)" y los de "trámite" la cual se origina en el procedimiento administrativo para su expedición: mientras que los actos de trámite son aquellos que se profieren en el curso de la actuación administrativa, le dan impulso y agotan cada una de sus etapas, siendo necesarios para llegar a la decisión; los actos definitivos son los que resuelven de fondo la cuestión, y con los cuales se concluye o finaliza el trámite. Esta distinción incide en análisis de la "impugnabilidad" de los actos en sede judicial, pues en principio los actos de mero trámite no son demandables, salvo que afecten un derecho particular, y los actos definitivos por regla general se pueden impugnar judicialmente."<sup>14</sup>

Así las cosas, uno de los elementos que determina si un acto es pasible o no de control judicial, es su grado de afectación a un derecho individual y/o a una situación jurídica particular y concreta. En dicho punto convergen las clasificaciones expuestas. Para que proceda su enjuiciamiento es necesario que la decisión no solo cree, modifique o afecte un derecho particular (respecto de una o varias personas), sino que, además, su contenido sea de tal naturaleza que ponga fin actuación administrativa que lo originó.

De lo expuesto con anterioridad, es evidente que la jurisdicción de lo contencioso administrativo solo podrá analizar la legalidad de aquellos actos administrativos que, como producto de la manifestación unilateral de la administración y como conclusión del respectivo procedimiento administrativo, produzcan efectos jurídicos particulares y concretos respecto de los administrados. Y no sobre aquellos actos previos o de trámite proferidos en el transcurso de la actuación administrativa.

### **Acto administrativo que impone medidas preventivas en materia ambiental – Ley 1333 de 2009.**

El artículo 79 Superior asignó como deber en cabeza del Estado la protección y guarda de la diversidad e integridad del ambiente. Seguidamente, en el artículo 80 se otorgó al Estado la potestad sancionatoria en materia ambiental al disponer que,

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda Subsección "B". Sentencia del 8 de marzo de 2012. Rad. 11001-03-25-000-2010-00011-00(0068-10). C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

además del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, le correspondería imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Posteriormente, con la expedición de la Ley 23 de 1993, se determinó que las Corporaciones Autónomas Regionales son la máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, encargadas de administrar el medio ambiente y los recursos naturales. Por ello, se asignó dentro de sus múltiples funciones -art. 31-, la de imponer y ejecutar las medidas de policía y sanciones de ley, derivadas de la violación de las normas de protección ambiental.

En observancia de las normas constitucionales fue expedida la Ley 1333 de 2009, *“Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”*. Allí se dispuso que, en ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental, las Corporaciones Autónomas Regionales pueden imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias previstas en dicha normativa, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio. Ello, en el entendido que, hayan sido quienes otorgaron la licencia ambiental, permiso o concesión. La norma en comento, como se observa, si bien se refirió en términos generales al “procedimiento sancionatorio ambiental”, reguló de manera expresa, de un lado, el procedimiento para la imposición de medidas preventivas – Título III, art. 12 y ss-; por otro, el procedimiento sancionatorio como tal -Título IV, art. 17 y ss-. De lo cual, se advierte que se trata de dos procedimientos administrativos distintos.

La imposición de medidas preventivas se rige por un procedimiento más corto y expedito que el procedimiento sancionatorio. Ello, precisamente porque las medidas preventivas persiguen, *“prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana”*, tal como lo dispuso el artículo 12 ibidem. Es así como, ante la comprobación del hecho -incluso en flagrancia- y ante la necesidad de imponer una medida preventiva, la autoridad ambiental procederá a hacerlo mediante acto motivado. La medida se ejecutará de manera inmediata y transitoria, sin que proceda recurso alguno contra su decreto. Y posteriormente habrá lugar a determinar si existe o no mérito para el inicio del procedimiento sancionatorio.

En el marco de este procedimiento, la autoridad ambiental podrá, atendiendo a la gravedad de la infracción, imponer cualquiera de las medidas previstas en el artículo 36 de la ley en comento. Dentro de las que se encuentra la de suspensión de obra, proyecto o actividad que, según el artículo 39, *“Consiste en la orden de cesar, por un tiempo determinado que fijará la autoridad ambiental, la ejecución de un proyecto, obra o actividad cuando de su realización pueda derivarse daño o peligro a los recursos naturales, al medio ambiente, al paisaje o la salud humana o cuando se haya iniciado sin contar con la licencia ambiental, permiso, concesión o autorización o cuando se incumplan los términos, condiciones y obligaciones establecidas en las mismas.”*

Por su parte, el procedimiento sancionatorio propiamente dicho es un trámite más riguroso y complejo, propio del *ius puniendi*. Comprende diferentes fases como la indagación preliminar -con la que se estudia la posibilidad de su apertura-, formulación de cargos -donde se adecúa el hecho dañoso a la conducta típica-, descargos, práctica de pruebas y decisión final contenida en acto administrativo definitivo que decida sobre la responsabilidad ambiental del presunto infractor de las normas ambientales. Es así como, según lo indica el artículo 4º de la Ley 1333, la sanción administrativa es de carácter preventiva, correctiva y compensatoria. Solo habrá lugar a imponer una sanción administrativa, en la medida que se encuentre acreditada la configuración de *i)* una infracción a una norma ambiental o *ii)* un daño al medio ambiente, y en este caso, la existencia de dolo o culpa -no desvirtuada por parte del infractor- y el nexo de causalidad entre esta y aquel.

Como corolario de este procedimiento, la autoridad ambiental podrá imponer al responsable cualquiera de las sanciones enlistadas en el artículo 405, que oscilan ente imposición de multa pecuniaria, cierre del establecimiento, terminación de la licencia ambiental, demolición de la obra, decomiso de elementos y trabajo comunitario, entre otras.

Así las cosas, se tiene que, en ejercicio de la potestad sancionatoria conferida en materia ambiental, las autoridades ambientales podrán, con observancia del debido proceso y previo agotamiento del procedimiento administrativo, imponer medidas

de carácter preventivo y/o sanciones administrativas, según el procedimiento que se adelante.

No cabe duda que, si bien la imposición de la medida en comento ostenta una naturaleza preventiva, ello no quiere decir que se trate de un acto de ejecución o de trámite. En primer lugar, porque no fue adoptada en el marco o dentro del procedimiento sancionatorio, pues al momento de su adopción no se había dado inicio a aquel y, en segundo lugar, porque su imposición recayó sobre situaciones jurídicas particulares y concretas en cabeza del demandante. Por lo tanto, encuentra la Sala que el acto demandado, un acto administrativo definitivo pasible de control judicial, por lo que se entrará a estudiar.

De conformidad con lo anterior, la Sala previo a descender al caso concreto, verificará los presupuestos procesales necesarios que no fueron estudiados por el A quo.

#### **Caducidad y procedibilidad de la acción**

El acto cuya nulidad se depreca es Resolución No. 332 del 25 de febrero de 2011, expedida por el por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – Dirección de licencias y permisos y trámites ambientales, de la cual no fue notificado el señor Vargas Buitrago, toda vez que tenía en arrendamiento la retroexcavadora incautada en cumplimiento del acto demandado. Sin embargo, el señor Vargas Buitrago señaló que tuvo conocimiento de la medida e incautación de su maquinaria días antes del 11 de julio de 2011, fecha en la cual a su vez presentó derecho de petición ante la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena solicitando que se le hiciera entrega de la retroexcavadora.

Por lo anterior, se tomará esta como la fecha de notificación del señor Gerardo Vargas Buitrago, el cual radicó la solicitud de conciliación judicial ante el Procurador 201 Judicial I para asuntos Administrativos de Neiva el 18 de octubre de 2011, suspendiendo el término de caducidad, el cual fue reiniciado el 16 de diciembre de 2011 conforme certificación expedida el día 15 de diciembre de 2011 y la demanda fue presentada el 11 de enero de 2012, es decir dentro del término legal.

El requisito de procedibilidad de la acción fue agotado por la parte actora, conforme certificación expedida el día 16 de diciembre de 2011, Procurador 201 Judicial I para asuntos Administrativos de Neiva.<sup>15</sup>

### **Legitimación por activa**

El artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, otorga el derecho de acción a toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, en este caso considera que Gerardo Vargas Buitrago se le ha vulnerado su derecho con la expedición de la Resolución No. 332 del 25 de febrero de 2011, expedida por el por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – Dirección de licencias y permisos y trámites ambientales, por la cual se imponen unas medidas preventivas.

### **Legitimación por pasiva**

Radica en la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, quien es la autoridad ambiental competente para verificar las irregularidades en materia ambiental, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, por haber sido quien profirió el acto administrativo objeto de la presente demanda se encuentra legitimado para ser demandado.

### **Caso Concreto**

Encuentra la Sala que la medida preventiva que reprocha el demandante fue impuesta con antelación al inicio de la apertura del procedimiento sancionatorio. De la cual se reitera que, se trata de una facultad que, por virtud de la ley, puede ser ejercida con independencia del procedimiento sancionatorio propiamente dicho. No obstante, en uno y otro caso, el destinatario de la medida puede considerar que no se ajustaba al ordenamiento y/o que con ocasión de ella se afectaron sus intereses

---

<sup>15</sup> Folios 59 – 60 cdno. ppal. 2

lícitos. Pues ello deviene como consecuencia del procedimiento expedito de imposición de la medida y no como resultado del juicio sancionatorio que culmina con el acto que decide sobre la responsabilidad del presunto infractor. Es decir que, tanto, si se da inicio o no al procedimiento sancionatorio, el acto que impone una medida preventiva es de carácter definitivo y, por ende, susceptible de control judicial por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En el proceso se encuentran las pruebas que a continuación se relacionan:

- Concepto técnico de seguimiento No. 0278 del 24 de febrero de 2011 proferido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de la visita realizada el 22 de febrero de 2011.<sup>16</sup>
- Actas de verificación de maquinaria suscrito por la Policía Nacional.<sup>17</sup>
- Información de suspensión de actividades y decomiso de maquinaria del 24 de febrero de 2011, expedido por el asesor de la Dirección de Licencias, permisos y trámites ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y del Jefe del área de gestión y seguridad ambiental de la Policía Nacional.<sup>18</sup>
- Oficio de entrega, verificación, revisión e identificación de maquinaria, enviado a la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM por el Ministerio de Defensa – Policía Nacional del 24 de febrero de 2011.<sup>19</sup>
- Resolución No. 0332 del 25 de febrero de 2011, por la cual se imponen unas medidas preventivas, proferida por Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.<sup>20</sup>
- Auto por el cual se ordena la incorporación de elementos probatorios a la investigación que se adelanta por los daños ambientales en la mina el Pindal vereda el Rincón Municipio de Campoalegre proferida por la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM el 08 de marzo de 2011.<sup>21</sup>

---

<sup>16</sup> Folios 20 – 23 cdno. pruebas 1

<sup>17</sup> Folios 4, 8, 11, 13 cdno. pruebas 1

<sup>18</sup> Folios 2 – 3 cdno. pruebas 1

<sup>19</sup> Folios 16 – 19 cdno. pruebas 1

<sup>20</sup> Folios 24 – 33 cdno. pruebas 1

<sup>21</sup> Folios 71 - 74 cdno. pruebas 1

## SIGCMA

- Auto No. 103 del 14 de marzo de 2011, por el cual se da inicio del procedimiento sancionatorio.<sup>22</sup>
- Concepto técnico de visita del 18 de junio de 2011, proferido por la Dirección Territorial Norte de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena.<sup>23</sup>
- Oficio No. 0494 del 21 de junio de 2011, suscrito por la Policía Nacional, remitido al director Territorial Zona Norte CAM, donde deja a disposición maquinaria y equipos de minería incautados en la vereda el Rincón.<sup>24</sup>
- Oficio del 11 de julio de 2011, proferido por la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, donde da respuesta a un derecho de petición suscrito por el señor Gerardo Vargas Buitrago.<sup>25</sup>

Encuentra la Sala que, el acto administrativo objeto de la nulidad, fue proferido por la autoridad ambiental competente para hacerlo, y que se fundamentó en el Concepto técnico de seguimiento No. 0278 del 24 de febrero de 2011 proferido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de la visita realizada el 22 de febrero de 2011<sup>26</sup> y la visita realizada a la mina, donde se estableció que no existía título minero ni licencia ambiental y permisos para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales requeridos para el desarrollo de la actividad minera.

Es evidente que la Resolución No. 0332 del 25 de febrero de 2011 se determina con claridad que se encuentra razonada tanto fáctica como jurídicamente porque contiene no solo las normas en las que se funda sino una relación de los hechos que la sustentan, de los aspectos técnicos que se tienen en cuenta para la toma de la decisión, cuenta con consideraciones legales y la decisión es acorde con la parte que la motiva.

Si bien es cierto el actor arrendó la maquinaria, es decir la retroexcavadora, no es menos cierto que, dicha maquinaria estaba siendo utilizada en actividades mineras sin la respectiva licencia ambiental lo que llevo a que se ordenara su decomiso preventivo.

---

<sup>22</sup> Folios 77 – 88 cdno. pruebas 1

<sup>23</sup> Folios 105 – 111 cdno. pruebas 1

<sup>24</sup> Folios 112 – 113 cdno. pruebas 1

<sup>25</sup> Folios 127 – 128 cdno. pruebas 1

<sup>26</sup> Folios 20 – 23 cdno. pruebas 1

Para la Sala, es evidente que el actor debía presentar su inconformidad contra el arrendatario por el incumplimiento del contrato establecido entre las partes y no contra la Resolución No. 0332 del 25 de febrero de 2011, por la cual se imponen unas medidas preventivas, proferida por Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial<sup>27</sup>, toda vez que se pudo establecer qué y verificar las presuntas actividades ilegales de explotación.

Por lo tanto, la Resolución No. 0332 del 25 de febrero de 2011, fue expedida conforme a derecho, debidamente motivada, sustentada legal y fácticamente, por lo que debe continuar gozando de la presunción de legalidad.

### **COSTAS**

La Sala se abstendrá de condenar en costas a las partes, habida consideración que hecha la evaluación que ordena el artículo 171 del CCA, modificado por el Art. 55 de la Ley 446 de 1998, no se encuentra conducta que lo amerite.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**, en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **IV. FALLA**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia No. 11 del 27 de noviembre de 2017, proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Neiva – Huila, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

**SEGUNDO: NEGAR** las pretensiones de la demanda.

**TERCERO:** No hay condena en costas.

---

<sup>27</sup> Folios 24 – 33 cdno. pruebas 1

Expediente: 41-001-33-31-001-2012-00001-01  
Demandante: Gerardo Vargas Buitrago  
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena y otros  
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**SIGCMA**

**CUARTO:** Por Secretaría devuélvase el expediente al Tribunal Contencioso Administrativo del Huila. Desanótese en los libros correspondientes y archívese una copia de esta providencia en los copiadores de este Tribunal.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JOSÉ MARÍA MOW HERRERA**

**NOEMÍ CARREÑO CORPUS**

**JESÚS G. GUERRERO GONZÁLEZ**

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 41-001-33-31-001-2012-00001-01)

**Firmado Por:**

**Jose Maria Mow Herrera  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Contencioso 002 Administrativa  
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres**

**Noemi Carreño Corpus  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Contencioso 003 Administrativa  
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres**

**Jesus Guillermo Guerrero Gonzalez**

Expediente: 41-001-33-31-001-2012-00001-01  
Demandante: Gerardo Vargas Buitrago  
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena y otros  
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**SIGCMA**

**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Contencioso 001 Administrativa  
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres**

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:

**3d267de5326577d275fe0f34b30aba04ff1181d6fd8734a90cdd1eae39575035**

Documento generado en 11/03/2022 10:22:35 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente  
URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**