



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO

SALA PRIMERA DE DECISIÓN

Armenia, siete (07) de septiembre de dos mil diecisiete (2017)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sentencia No. 274

TEMAS:

LAS FUNCIONES AMBIENTALES A CARGO DEL ESTADO Y LA LICENCIA AMBIENTAL COMO MECANISMO DE CONTROL DE LAS ACTIVIDADES GENERADORAS DE RIESGO AMBIENTAL - LA FALSA MOTIVACIÓN Y EL DESVÍO DE PODER COMO CAUSALES DE NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, FRENTE A LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS MISMOS Y LA CARGA DE LA PRUEBA

INSTANCIA:

PRIMERA

Decide la Sala, en primera instancia, el fondo del proceso de la referencia que en ejercicio de la ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO instaura APA INGENIEROS CONTRATISTAS S.A.S. contra de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO - CRQ.



1. ANTECEDENTES:

1.1. PRETENSIONES¹:

Pretende la parte demandante lo siguiente:

- 1.1.1. Que se declare la nulidad de la resolución 116 del 9 de febrero de 2011, notificada el 16 del mismo mes y año.
- 1.1.2. Que como consecuencia de la nulidad declarada y a título de restablecimiento del derecho se disponga:
 - 1.1.2.1. El otorgamiento de licencia ambiental a la entidad demandante en los términos solicitados por ella para la explotación de material de arrastre en el río La Vieja, municipios de La Tebaida – Quindío y Caicedonia – Valle del Cauca, conforme al contrato de concesión minera 21136.
 - 1.1.2.2. El reconocimiento de las siguientes indemnizaciones causadas que se detallan así:
 - 1.1.2.2.1. A título de daño emergente: \$6.300.000.000 como valor del material minero aprovechable durante el primer año de operaciones de la actividad minera.
 - 1.1.2.2.2. A título de lucro cesante: \$378.000.000 como rentabilidad a la tasa del 6% anual de los dineros dejados de percibir como ingresos brutos de la explotación minera.
- 1.1.3. Que se condene en costas a la demandada.
- 1.1.4. Que las sumas por las que resulte condenada la demandada se actualicen de acuerdo con el índice de precios al consumidor.

¹ Fol. 2 y 3.



1.2. LOS HECHOS EN QUE SE FUNDA²:

Asegura el demandante que es una persona jurídica que tiene contrato de concesión vigente con la entidad denominada INGEOMINAS, en virtud del cual se le habilita para explotar material de arrastre y productos mineros ubicados en la zona geográfica delimitada en el contrato N° 21136.

Señala que, para el desarrollo de la actividad minera requiere de la obtención de licencia ambiental por parte de la entidad demandada, razón por la que con solicitud radicada 0681 del 11 de febrero de 2009, la demandante inició los trámites necesarios para obtener la licencia ambiental referida.

Indica que, fue requerida por la autoridad ambiental para presentar todos los documentos pertinentes y necesarios para la obtención de la licencia ambiental. De la misma manera se le pidió allegar los estudios técnicos necesarios y exigidos en los términos de referencia emitidos por la CRQ.

Manifiesta que, allegó la totalidad de los documentos, informes y estudios que se le exigieron con los términos de referencia y no fue requerido para dar información adicional, tampoco para aclarar o complementar la misma.

Aclara que, la autoridad ambiental demandada, despachó de forma negativa la solicitud, a través del acto administrativo demandado.

Refiere que, conforme a los documentos anexos a la solicitud de licencia, el volumen de material minero aprovechable por año equivale a 350.000 metros cúbicos y para el año 2011 el valor del mismo asciende a la suma de \$18.000 por metro cúbico.

² Fol. 1 y 2.



1.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN³:

El actor señala como disposiciones quebrantadas los artículos 2, 25, 29, 209, 332 y 360 de la C.P., 2, 3 y 12 del C.C.A., 49 y 50 de la Ley 99 de 1993, 194 a 213 de la Ley 685 de 2001, 13, 19, 22 y 23 del Decreto 1220 de 2005 y 14, 20, 21, 22, 23 y 25 del Decreto 2820 de 2010.

Amparado en las normas transcritas, el accionante manifiesta que el acto demandado se encuentra incurso en las causales de nulidad de falsa motivación y desvío de poder, desarrollando así los cargos:

Violación de los artículos 2, 25, 29, 209, 332 y 360 de la C.P.: Explica que en virtud del contrato de concesión minera la entidad demandante adquirió el derecho a explotar, siempre que se cumpla con los requisitos legales para obtener la licencia ambiental, los que en su criterio cumplió. Explica que el trámite de la licencia viola las normas referidas por su tardanza y negativa de la autorización, por lo que de contera se vulneró el artículo 332. Con relación al artículo 360, explica que se violó el mismo al no permitirse la explotación minera aludida.

Violación de los artículos 2, 3 y 12 del C.C.A.: Indica que no se tuvieron en cuenta los fines del Estado y los principios orientadores de la actividad de la administración. Igualmente, alude que se vulneró el artículo 12 al requerirse completar unos documentos y negar la licencia cuando la información se encontraba completa.

Violación de los artículos 49 y 50 de la Ley 99 de 1993: Explica que se vulneraron estas normas, dado que se cumplieron con los requisitos legales y se niega la autorización estatal.

Violación de los artículos 194 a 213 de la Ley 685 de 2001: Refiere estas normas

³ Fol. 3 y 4.



como violadas, pues considera que cumplió con todos los requisitos legales para el otorgamiento de la licencia objeto del presente proceso.

Violación de los artículos 13, 19, 22 y 23 del Decreto 1220 de 2005: Explica que cumplió con los términos de referencia, no obstante se niega la licencia.

Violación de los artículos 14, 20, 21, 22, 23 y 25 del Decreto 2820 de 2010: Reitera que cumplió con los términos de referencia y se superaron los plazos legales, no obstante se niega la licencia.

1.4. RESPUESTA A LA DEMANDA⁴:

Dentro del término establecido para ello, se pronuncia el demandado aceptando los hechos referentes al inicio del trámite, aclarando que a través de oficios N° 00007020 del 3 de noviembre de 2009 y 008401 del 16 de julio de 2010 se solicitó información adicional en el trámite de licencia ambiental y que el volumen de 350.000 metros cúbicos de la explotación pretendida no es posible por el impacto ambiental que genera.

Como argumentos defensivos, expone, previa introducción a las normas que regulan el actuar de las Corporaciones Autónomas Regionales, que el demandante radicó con número 0681 del 11 de febrero de 2009 solicitud de términos de referencia para la elaboración de estudio de impacto ambiental para la explotación minera y beneficio de materiales dentro del área del contrato de concesión minera N° 21136 localizado en el río La Vieja, municipios de La Tebaida – Quindío y Caicedonia – Valle del Cauca.

Explica que la entidad demandada dio respuesta a través de comunicación N° 0756 del 11 de marzo de 2009, siendo notificados los términos de referencia a su representante legal el 18 del mismo mes y año, explicando el procedimiento a

⁴ Fol. 62 a 71.



seguir y los formatos a diligenciar, los que fueron remitidos por el mismo y analizados por la entidad demandada, explicando el trámite dado a la solicitud presentada por el demandante, concluyendo que conforme a las normas analizadas en el acto y la información recaudada dentro del procedimiento administrativo, no existían las condiciones legales para otorgar la licencia ambiental.

Como medios exceptivos formula la que denominó Inepta demanda por relacionarse hechos que no fueron alegados en sede administrativa, pues indica que el actor pretende el reconocimiento de perjuicios morales y materiales que no fueron alegados en sede administrativa o mediante el ejercicio del recurso de reposición.

1.5. ALEGATOS DE LAS PARTES Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:

Dentro del término dispuesto para ello, las partes y el Ministerio Público guardaron silencio⁵.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cabe advertir que la Sala no observa causal de nulidad alguna que pueda invalidar lo actuado, por lo que se procede a decidir el fondo el asunto, previas las siguientes consideraciones.

2.1. LOS PRESUPUESTOS PROCESALES DE LA ACCIÓN, DE LA DEMANDA Y DE SENTENCIA DE FONDO, JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA:

En este punto y como condición para el pronunciamiento de fondo del proceso, se pronuncia el Tribunal sobre los presupuestos procesales atinentes a la acción y la demanda, la jurisdicción y competencia, la capacidad para comparecer al

⁵ Fol. 565.



proceso, las formalidades de la demanda, la capacidad de los litigantes para ser partes, el ejercicio del derecho de postulación, la caducidad y la legitimación en la causa.

La Sala considera que los presupuestos procesales atinentes a la acción y a la demanda se encuentran reunidos, existiendo demanda en forma a la luz de los artículos 85 y 137 del C.C.A. En este sentido, no se comparte la apreciación formulada por la parte demandante sobre la inepta demanda por alegarse en esta instancia los perjuicios morales y materiales, pues la actuación administrativa adelantada no poseía como finalidad la declaración o reconocimiento de este tipo de pretensiones, sino la autorización estatal desde el punto de vista ambiental de explotar un recurso natural, por lo es la negativa a ello de donde el demandante pretende fundar su reclamación de condena, la que se observa procesalmente viable a la los del contenido y alcance de la acción escogida de nulidad y restablecimiento, en la que se pueden introducir pretensiones de reparación del daño, por lo que se declarará no probada esta excepción.

La legitimación en la causa por activa y pasiva se encuentra debidamente probada, dado que el actor es el directo afectado con los actos administrativos demandados, los que fueron expedidos por la entidad demandada, y ambas partes actúan a través de abogados acreditados.

Con relación a los requisitos de procedibilidad, es claro que contra el acto administrativo cuya nulidad se depreca solo procede el de reposición,⁶ el que es voluntario (artículo 51 del C.C.A.), y el tema de la conciliación prejudicial, dado que se agotó en debida forma⁷.

En cuanto a la caducidad, la demanda fue presentada en término (4 meses siguientes a la notificación del acto, artículo 136 numeral 2 del C.C.A.)⁸.

⁶ Fol. 22.

⁷ Fol. 23.

⁸ Notificado el acto final el 16 de febrero de 2011 (fol. 22), presentación de la solicitud de conciliación 18



2.2. DEL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO:

Pretende el demandante se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la resolución 116 del 9 de febrero de 2011 expedido por la entidad demandada, a través del cual se niega el reconocimiento de la licencia ambiental para la explotación del contrato de concesión minera N° 21136 y el beneficio del material explotado en la planta clasificadora y trituradora.

Por lo anterior, le corresponde a la Sala realizar el análisis de legalidad de los actos determinados, teniendo en cuenta el marco propuesto por el demandante en el acápite de normas violadas y concepto de la violación, por lo que a continuación se formula el siguiente problema jurídico.

2.3. PROBLEMA JURÍDICO:

Con fundamento en los anteriores planteamientos de las partes, debe entrar el Tribunal a dilucidar el siguiente problema jurídico:

¿Demostró el demandante los vicios de falsa motivación y desviación de poder con fundamento en las normas citadas en su demanda, frente al acto administrativo denegatorio de la licencia ambiental solicitada?

Para dar respuesta al anterior interrogante, la Sala abordará los siguientes temas, teniendo en cuenta el planteamiento presentado en el problema jurídico y las particularidades del caso bajo estudio: **i)** las funciones ambientales a cargo del Estado y la licencia ambiental como mecanismo de control de las actividades generadoras de riesgo ambiental, **ii)** la falsa motivación y el desvío de poder como causales de nulidad de los actos administrativos, frente a la presunción de legalidad de los mismos y la carga de la prueba, y **iii)** el caso concreto.



2.4. LAS FUNCIONES AMBIENTALES A CARGO DEL ESTADO Y LA LICENCIA AMBIENTAL COMO MECANISMO DE CONTROL DE LAS ACTIVIDADES GENERADORAS DE RIESGO AMBIENTAL

La Constitución Política de Colombia de 1991 se caracteriza por consagrar una serie de derechos dentro de los que se encuentran los colectivos y del medio ambiente, es decir, el constituyente tuvo conciencia de la importancia de regularlo desde la perspectiva de la protección y en el mantenimiento de un ambiente sano. Es así como los artículos 49, 66, 67, 79, 80, 88 y 95, entre otros, consagran el medio ambiente y el desarrollo sostenible como un principio que debe regir la actividad estatal.

Por su parte, el legislador desarrolló el sistema nacional ambiental, a través de la Ley 99 de 1993 y dentro del mismo se establecen una serie de autoridades dentro de las que se encuentran las Corporaciones Autónomas Regionales como autoridades del orden nacional que vigilan y desarrollan el tema ambiental en las diferentes cuencas hidrográficas que le dan competencia territorial para el cumplimiento de sus funciones consagradas en términos generales en el artículo 31, dentro de las que se encuentra la de “Otorgar ... 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 ...” (Numeral 9).

Por su parte, el artículo 50 de la ley en estudio define las licencias ambientales como “... la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.”, norma esta que se encuentra reglamentada por el Decreto 1220 de 2005, vigente para la época de inicio de la actuación administrativa ambiental acá juzgada conforme se demuestra en los antecedentes administrativos del acto demandado⁹.

⁹ Fol. 57 y ss.



En el mentado decreto reglamentario se regula el trámite general para la obtención del permiso ambiental en estudio, en donde se determinan las condiciones técnicas y los requisitos legales para el licenciamiento en estudio.

En este aspecto, igualmente resalta la Sala que una cosa es la autorización necesaria que se recibe del Estado para la explotación de los recursos naturales no renovables de propiedad estatal como lo consagra el artículo 332 de la C.P. y lo desarrolla la Ley 685 de 2001, y otra es que por el solo hecho de la concesión minera se entiendan superados los requisitos ambientales, pues las normas ya estudiadas y el mismo Código Minero en sus artículos 194 y ss. consagran la necesidad de obtener la autorización de la autoridad ambiental competente.

2.5. LA FALSA MOTIVACIÓN Y EL DESVÍO DE PODER COMO CAUSALES DE NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, FRENTE A LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS MISMOS Y LA CARGA DE LA PRUEBA

Conforma a la doctrina, *“La validez del acto administrativo también depende de que los motivos por los cuales se expide sean ciertos, pertinentes y tengan el mérito suficiente para justificar la decisión que mediante el mismo se haya tomado... Se trata de un requisito material u objetivo, en cuanto depende de la correspondencia de lo que se aduzca en el acto administrativo como motivo o causa del mismo, con la realidad jurídica y/o fáctica del caso.”*¹⁰

Conforme a la jurisprudencia:

*“La falsa motivación puede entenderse como aquella razón engañosa, fingida, simulada, falta de ley, de realidad o veracidad.”*¹¹

En otra decisión desarrolla este concepto, así:

¹⁰ BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Bogotá: Editorial Librería Ediciones del Profesional LTDA, 2009, p. 129.

¹¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "A". Consejero ponente: ALBERTO ARANGO MANTILLA. Sentencia del 19 de julio del 2000. Radicación número: 16564. Actor: MARCO AURELIO CERON ORTEGA. Demandado: FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.



“Sobre esta causal de anulación la Sala ha precisado que “ (...)es el vicio que afecta el elemento causal del acto administrativo, referente a los antecedentes legales y de hecho previstos en el ordenamiento jurídico para provocarlo, es decir, que las razones expuestas por la Administración al tomar la decisión, sean contrarias a la realidad. La causa o motivo de los actos administrativos (elemento causal) se conforma de los fundamentos de hecho y de derecho que son los que determinan la decisión que la Administración adopta, así cuando existe falsa motivación, se entiende que la sustentación fáctica en que se apoya no corresponde a la realidad.”¹²

Así las cosas, la motivación para que se cumpla con el requisito de validez del acto administrativo, debe ser no solo real, es decir, existir concordancia entre los motivos expresados en el acto y la realidad, es decir, como verdad¹³ de los enunciados expuestos como fundamentación fáctica y jurídica del acto, sino que los hechos deben tener relación directa con la norma que sustenta la facultad o función desplegada por la administración y ser el soporte suficiente para adoptar la decisión tomada.

Por su parte, el desvío de poder no es otra cosa que *“la intención con la cual la autoridad toma una decisión persiguiendo un fin diferente al previsto por el legislador, que obedece a un propósito particular, personal o arbitrario.”¹⁴*

En torno a esta causal y su prueba, el CONSEJO DE ESTADO nos ilustra:

*“Sin embargo es pertinente afirmar por parte de la Sala, que demostrar la causal de desviación de poder implica llevar al juzgador a la **convicción plena** de que la intención de quien profirió el acto se alejó de la finalidad del buen servicio y se usó con*

¹² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Sentencia del 16 de septiembre de 2010. Radicación número: 25000-23-27-000-2005-0027901(16772). Actor: SOCIEDAD DE INTERMEDIACIÓN ADUANERA - COLADUANAS S.A. Demandado: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES

¹³ Existen varias acepciones desde el punto de vista filosófico de lo que es la verdad. Tomaremos la verdad (para efectos del presente providencia) como concepto semántico, de conformidad con la teoría expuesta por ALFRED TARSKI. Ver TARSKI, Alfred. La concepción semántica de la verdad y los fundamentos de la semántica. (En línea) A parte Rei, Revista de Filosofía, 6 (1999). (Consultada el 29-08-2017). Disponible en Internet: <http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/tarski.pdf>

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN. Sentencia del 7 de marzo de 2013. Radicación número: 13001-23-31-000-2007-00052-01(0105-12) Actor: ANTONIO JOSÉ MARTÍNEZ MADERO Demandado: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC -



finés distintos a los previstos por la norma. Cuando se invoca este vicio, necesariamente, la prueba ha de encontrarse en circunstancias anteriores a la determinación que se acusa, pues se trata de establecer, precisamente, la intención del funcionario que expide el acto, que es previa a la toma de la decisión.”¹⁵

Conforme a la regla procesal civil (artículos 177 del C.P.C. y 167 del C.G.P.) y procesal administrativa, el acto administrativo se presume legal (artículos 64 y 66 del C.C.A.) y corresponde al demandante desplegar las pruebas necesarias para demostrar que la motivación incluida en el mismo es falsa o la misma actuó por fuera de la finalidad del buen servicio, como lo ha reiterado la jurisprudencia contenciosa, de la cual la Sala transcribe la siguiente por su claridad en este aspecto:

“En términos legales y de acuerdo con el régimen probatorio colombiano, le “incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen” (artículo 177 del Código de Procedimiento Civil). De suerte que dicha norma, atribuye a las partes el deber de probar “actio incumbit probarum”; lo que conduce a concluir, que el acto acusado se considera ajustado a derecho, mientras que no se demuestre lo contrario, como eficazmente lo prescribe el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo.”¹⁶

Bastan las anteriores consideraciones legales, interpretativas, doctrinales y jurisprudenciales para estudiar:

2.6. EL CASO CONCRETO

Como ya se advirtió, la entidad actora demanda la negativa a otorgar la licencia ambiental solicitada para la explotación del contrato de concesión minera N° 21136 y el beneficio del material explotado en la planta clasificadora y trituradora

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. Consejero Ponente: DR. VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA. Sentencia del 23 de febrero de 2011. Radicación número: 170012331000200301412 02(0734-10).

Actor: GONZALO GONZÁLEZ GALVIS. Demandado: INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE MANIZALES – INFI-MANIZALES.

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A. CONSEJERO PONENTE: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN. Sentencia del 31 de enero de 2008. REF: Expediente No. 73001-23-31-000-2002-01141-01 (1490-06). Actor: BETULIA OSPINA DE RUBIO C/ MUNICIPIO DE IBAGUÉ – FONDO TERRITORIAL DE PENSIONES PÚBLICAS.



por considerar que la decisión se encuentra viciada de las causales invalidantes de falsa motivación y desviación de poder.

Como pruebas para demostrar lo anterior, se decretaron, incorporaron y practicaron válidamente en el expediente las siguientes:

- Antecedentes del acto administrativo demandado, en donde se documenta la totalidad de la actuación administrativa que soportó la decisión que ahora se demanda en nulidad¹⁷.
- Testimonio de ADRIANA LUCIA DUQUE VELASCO¹⁸: Prueba ofrecida por la parte demandada, quien indicó ser de profesión geóloga, profesional especializada de la oficina de planeación de la CRQ. Explicó que evaluó la parte geológica en cuanto a disponibilidad de depósitos, arena y grava, para el funcionamiento de planta trituradora y asfáltica del demandante, el sector ubicado en el contrato de concesión minera 21136 adjudicado al demandante, dentro del trámite de la licencia ambiental. Se evaluó si los depósitos eran suficientes para abastecer la planta, evaluando que en la zona que corresponde a la desembocadura del río Los Quindos en el río La Vieja, la disponibilidad de depósitos era muy reducida y realmente con un diseño minero propuesto, ese río en particular no tiene arena, sino arcilla y limo, este material es estéril para las plantas por lo que la disponibilidad no existía, y los estudios de impacto ambiental eran confusos sobre los depósitos por lo que se determinó que el material no daba para funcionar ni 1 año y el título minero iba al 2028, existiendo otros impactos ambientales como es que si se intervenía la desembocadura de Los Quindos en La Vieja se desestabilizaba toda la subcuenca del río Los Quindos, concepto técnico que reposa en el expediente y hace parte de la resolución que niega la licencia ambiental, suscribiendo el mismo concepto con el Ingeniero Forestal ORLANDO MARTÍNEZ y el Administrador

¹⁷ Fol. 57 a 519.

¹⁸ Fol. 5 y CD ROM visible fol. 7 C. Pruebas.



NÉSTOR JAIRO RODRÍGUEZ. Explicó que si se hubiere concedido la licencia, se hubieren realizado unos diques y el río La Vieja lleva más material fino que grande, por lo que se propiciaría la sedimentación de arena y grava, para crear unos canales, incurriendo en un error dado que el río no lleva arena sino limo, por lo que no encontrarían material, por lo que sacarían la arena y dejarían la piedra expuesta incurriendo como consecuencia en aumento de la velocidad y aumento de la erosión en las partes posteriores. Narró que para dar el concepto técnico se fundó en las técnicas generales de geología en cuanto a sedimentación e hidrodinámicas de ríos, imágenes de google y SIC Quindío, con visita técnica en temporal muy crecido, en donde se verificaron algunas partes del estudio de impacto ambiental, y los depósitos eran de limos y no arenas y gravas, zonificaciones, caracterizaciones, diseño minero. Se acompañó del estudio forestal y conservación, al igual que el administrador de recursos naturales. El apoderado de la entidad demandante, tacha de sospechosa la declaración de la demandante por los vínculos de dependencia con la entidad demandada. Por preguntas del actor, se aclaró el contenido de la solicitud inicial y las modificaciones posteriores, explicando que la solicitud final fue para explotación de material de río. Mencionó que en el recalcu de las áreas que se podían explotar conforme al estudio realizado, lo que quedaba para explotar era muy bajo e insuficiente para el primer año de vida de la planta. Como análisis individual, la testigo da cuenta de forma soportada y conforme a los conocimientos especializados que posee, de las decisiones adoptadas y los conceptos emitidos como soporte del acto demandado.

- Testimonio de ORLANDO MARTÍNEZ ARENAS¹⁹: Prueba ofrecida por la parte demandada, de profesión Ingeniero Forestal, labora al servicio de la CRQ en calidad de Jefe de Planeación Encargado. En su relato inicial explicó que participó del estudio técnico en lo relacionado a su profesión, por lo que intervino en el concepto de las coberturas aledañas a los ríos

¹⁹ Fol. 5 y CD ROM visible fol. 7 C. Pruebas.



como zonas forestales protectoras, como mínimo 30 metros de las fuentes hídricas y la visita realiza en la confluencia de dos ríos, los que son más delicados que en otros sectores, por lo que al realizar la socavación de las mismas, se afecta toda la cuenca, al realizar una modificación de la morfología de la cuenca. En la visita se observó una confluencia de una fuente secundaria en una principal y la socavación puede generar una profundización del lecho, lo que se manifiesta en la cuenca baja, media y alta de cualquier río, y en lo relacionado con las coberturas forestales. En eso fue lo que participó en la evaluación. En lo relacionado con estos dos componentes se evaluaron los impactos de ambos, realizando el mismo conforme a los conocimientos profesionales en la formación sobre cuencas hidrográficas desde 1991, con fundamento en la normativa y la modificación de las coberturas se daba lo que genera un impacto negativo por lo que se dio concepto negativo. Explicó que en la visita realizada se encontraba en invierno y el río no pasaba por los sitios en donde se pretendía explotar, por lo que el río no recargaba naturalmente en las zonas, por lo que en condiciones normales la propuesta presentada no se iba a cumplir, sin modificar el cauce del río. El apoderado de la entidad demandante, tacha de sospechosa la declaración del testigo por los vínculos de dependencia con la entidad demandada. Explicó que el sitio de visita no era el único al que se refería el contrato minero, eran dos sitios, al lado izquierdo y derecho, aguas arriba y aguas abajo, indicando que el concepto se refirió con todo en cuanto a las zonas forestales protectoras y a la confluencia concreta de las fuentes hídricas. Como análisis individual, el testigo da cuenta de forma soportada y conforme a los conocimientos especializados que posee, de las decisiones adoptadas y los conceptos emitidos como soporte del acto demandado.

- Testimonio de CUTEMBER CÁRDENAS GIL²⁰: Prueba ofrecida por la parte demandada, quien manifestó tener como grado de instrucción 3 de primaria, conoce a la empresa APA LTDA en razón a que en años pasados

²⁰ Fol. 13 y 14 C. Pruebas.



le hizo mucho daño al gremio arenero por que explotó sobre el río La Vieja, y posteriormente le fue negado el permiso en vista de lo ocurrido con anterioridad y pretendió aportar documentos con los que pretendía acreditar cuestiones que en su criterio no eran ciertas, por lo que acudió a la CRQ como autoridad ambiental para quejarse sobre la mala explotación. Indicó que conforme a su experiencia, en un año la máquina puede sacar unos 70 u 80 mil metros cúbicos al año, siendo inaudito que se pretenda que se sacan 350 mil metros cúbicos al año. Explicó que el valor del metro cúbico para el año 2011 era de \$13.000. Por último, manifestó que lleva 30 años ejecutando el trabajo de arenero y conoció el río cuando era una fuente hídrica importante, caudalosa y menciona que la explotación de hoy no es ni la mitad de lo que él conoció.

En cuanto a la tacha de los testigos realizada por la parte demandante, si bien los mismos dan cuenta de su vínculo laboral con la entidad demandada, se trata de la declaración de dos profesionales con amplia experiencia en temas ambientales que dan cuenta de forma razonada y explicativa de los fundamentos de su dicho, por lo que para la Sala por el solo hecho de confluir una posible subordinación con la entidad, no desecha de por si su dicho, sino que hace que el mismo deba ser analizado de forma concienzuda en torno a los demás pruebas recaudadas, las que en el presente caso brillan por su ausencia, dado que solo se encuentra como soporte probatorio los documentos que hacen parte del expediente administrativo y las declaraciones ya enunciadas.

De lo expuesto se infiere que la CRQ tomó como fundamento para la decisión de negar la licencia ambiental a la entidad demandante, el estudio del personal especializado a su cargo, concluyendo estos, como lo hace igualmente el acto administrativo demandado de forma razonada y fundada en sus conocimientos técnicos, experiencias y valoración de la visita realizada, que no era viable la concesión del permiso, por errores en el estudio ambiental, inexistencia de depósitos mineros de arena y grava, existencia de puntos hidrológicos importantes



a afectar (confluencia de ríos) y no ser el área concedida sostenible ni compatible con la situación ambiental del sector.

En este aspecto se resalta que la parte demandada no allegó prueba alguna de donde la Sala pueda soportar sus afirmaciones de falsa motivación o desviación de poder, máxime que estamos en presencia de una decisión de la administración que se soporta no solo en la regulación normativa existente, sino en el análisis de documentos y pruebas de orden técnico (geológico, forestal, hidrológicos y en general ambientales) sin que se haya practicado e incorporado prueba alguna de donde se pueda inferir que la motivación del acto no corresponda a la realidad o busque el cumplimiento de fines diferentes al buen servicio en términos generales, o a la sostenibilidad ambiental en aspectos concretos.

Así las cosas, el accionante, estando en sus hombros la carga demostrar lo contrario (Artículo 177 del C.P.C. y 167 del C.G.P.), pues el acto administrativo se presume legal (artículos 64 y 66 del C.C.A.) correspondiendo desvirtuar dicha presunción a quien la alega, no logró demostrar los cargos elevados en contra de los demandados en el presente caso, razones más que suficientes para **DENEGAR** las pretensiones de la demanda.

3. CON RELACIÓN A LA CONDENA EN COSTAS:

No se condenará en costas al demandante en aplicación del artículo 55 de la Ley 446 de 1998, modificatorio del artículo 171 del C.C.A., porque no se demostró temeridad en el ejercicio de la acción o conductas dilatorias o de mala fe²¹.

4. ACEPTACIÓN DE LA RENUNCIA AL PODER

Por último, obra a folio 611, escrito a través del cual el abogado JAIME

²¹ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – C.P Enrique Gil Botero – veintiocho (28) de enero de dos mil nueve (2009) – Rad No. 18.460 – Actor. Martha Cecilia Rojas Mora y Otros.



ALBERTO MADRIGAL CALLE, en su condición de apoderado principal del actor, sustituye el poder en el abogado JUAN CARLOS GONZÁLEZ SÁNCHEZ, apoderado de la parte demandante, renuncia al poder conferido, razones por las que se aceptará la misma.

5. CONCLUSIÓN

A guisa de conclusión, el Tribunal considera que en el presente caso, los actos administrativos demandados, no violan las normas pretendidas por el actor y no existe prueba de donde se demuestre su falsa de motivación o desviación de poder, siendo la carga de demostrar la causal de nulidad invocada del demandante, razones suficientes negar las pretensiones de anulación del mismo, por los cargos estudiados y por ende las pretensiones indemnizatorias.

DECISIÓN: En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

FALLA:

PRIMERO: DECLÁRESE no probada la excepción de inepta demanda por relacionarse nuevos hechos que no fueron alegados en sede administrativa, propuesta por la parte demandada.

SEGUNDO: NIÉGUENSE las pretensiones de la demanda conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO: SIN CONDENA EN COSTAS al demandante por lo indicado con anterioridad.



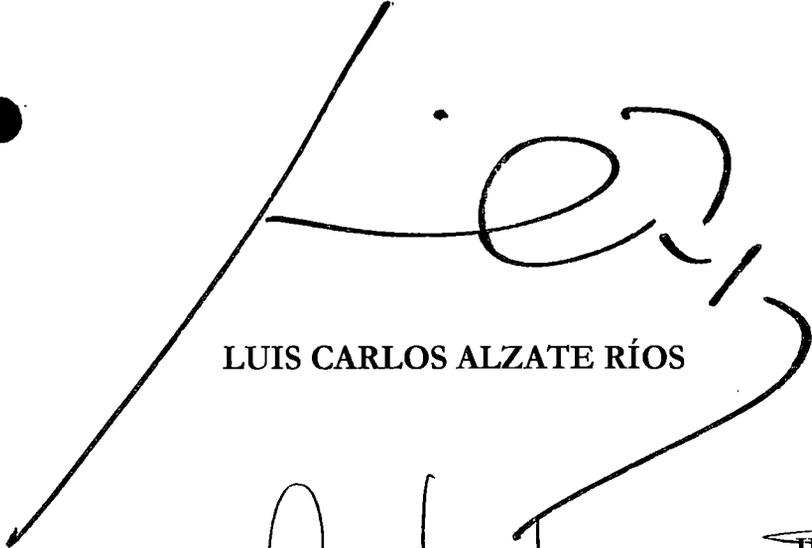
CUARTO: ACÉPTESE la renuncia al poder presentada por el abogado JUAN CARLOS GONZÁLEZ SÁNCHEZ, apoderado de la parte demandada, conforme obra a fol. 611 del expediente.

QUINTO: En firme este fallo, **DEVUÉLVASE** al demandante el excedente, si lo hubiere, de las sumas consignadas para gastos del proceso, **CANCÉLESE** su radicación y **ARCHÍVESE** el expediente, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

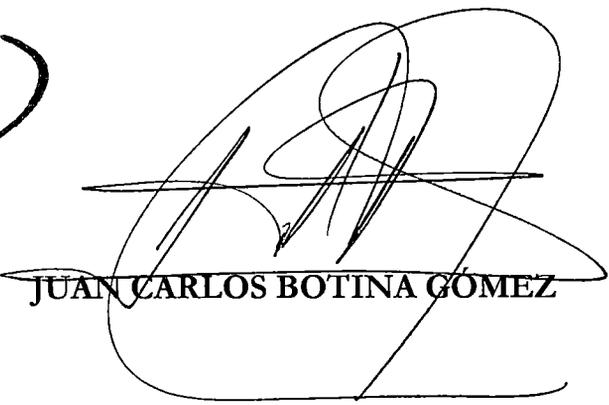
Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 029.

Recepción judicial
NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE
Recepción de la Sala

Los Magistrados,


LUIS CARLOS ALZATE RÍOS


ALEJANDRO LONDOÑO JARAMILLO


JUAN CARLOS BOTINA GÓMEZ